

ABC

ADMINISTRACJI

praca zbiorowa pod red.
Sławomira Fundowicza, Pawła Świtala

Tom XII, 2016

ABC ADMINISTRACJI

praca zbiorowa pod red
Sławomira Fundowicza, Pawła Świtala

„SKAUTH”

Monografia naukowa

ISBN 978-83-944559-2-7

Recenzenci

Dr hab. Sławomir Fundowicz, prof. UTH

Dr hab. Joanna Smarż, prof. UTH

Dr Anna Dąbrowska

Dr Iwona Warchoń

Dr Wojciech Wojtyła

Redaktorzy naukowci:

dr hab. Sławomir Fundowicz, prof UTH

mgr Paweł Śwital

Redakcja techniczna: Emilia Gulińska

Skład: Paweł Śwital, Emilia Gulińska

© Copyright: Studenckie Koło Naukowe Administratywistów „SKAUTH”,

Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, Uniwersytetu Technologiczno- Humanistycznego
im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu

tel. (48) 361 74 33 email: skauth@wp.pl

www.skauth.uniwersytetradom.pl

ISBN 978-83-944559-2-7

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.

Spis treści:

Rozdział I <i>Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego</i> Gołąbek Patrycja, Dulęba Adam	5
Rozdział II <i>Stanowienie prawa miejscowego jako prawna forma działania organów samorządu terytorialnego</i> Gulińska Emilia	14
Rozdział III <i>Charakter prawny interpretacji przepisów prawa podatkowego</i> Janowska Anna.....	24
Rozdział IV <i>Istota zgromadzeń publicznych i ich administracyjnoprawna reglamentacja - wybrane zagadnienia</i> Krzyżanowski Piotr	33
Rozdział V <i>Charakter prawny i elementy statutu jednostki pomocniczej gminy</i> Nalazek Sebastian Piotr.....	42
Rozdział VI <i>Akt czy nie akt? Elementy konstytutywne a sankcje wadliwości decyzji administracyjnej</i> Paluszkiewicz Anna.....	52
Rozdział VII <i>Pozwolenie na wytwarzanie odpadów jako przykład prawnej formy działania administracji publicznej</i> .Radziwon Ilona.....	61
Rozdział VIII <i>Umowy o przekazanie zadania publicznego z zakresu działalności pożytku publicznego jako przykład umowy publicznoprawnej</i> Warchoń Iwona.....	71
Rozdział IX <i>Zasady Ustroju Gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej</i> Warchoń Iwona.....	87

Rozdział I

Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego

Gołąbek Patrycja, Dulęba Adam¹

Abstract

The article made an analysis lawmaking local law by local government bodies. In the first chapter explained the concept of an “act of local law”. Next chapter is devoted to the principles and mode based on which are announced acts of local law. The third chapter presents the authorities which have the power to enact local laws, and those powers grant them three basic act of government. The last chapter describes the types of local law.

Wstęp

Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zostały wyposażone w kompetencje prawodawcze, które dają im możliwość stanowienia aktów prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego muszą być zgodne z pozostałymi aktami powszechnie obowiązującymi. Samorząd terytorialny uczestniczy w stanowieniu prawa powszechnie obowiązującego i równocześnie jest jego adresatem. Organy samorządu terytorialnego poprzez wydawanie aktów prawa miejscowego kształtują porządek prawny na obszarze swojej działalności i uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej.

I. Pojęcie aktu prawa miejscowego

Akty prawa miejscowego to wyodrębniona konstytucyjnie kategoria należąca do aktów prawa powszechnie obowiązujących, które posiadają charakter podstawowy i są stanowione przez terenowe organy administracji rządowej oraz przez organy samorządu terytorialnego, które posiadają moc obowiązującą na obszarze ich działania².

II. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego

¹ **Gołąbek Patrycja** – studentka III roku na kierunku administracja Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, członkini Studenckiego Koła Naukowego Administratywistów „SKAUTH”.

Dulęba Adam – student III roku na kierunku administracja Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, członek Studenckiego Koła Naukowego Administratywistów „SKAUTH”.

² M. Stahl, B. Jaworska-Dębska (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego, część I – Ustrój*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010, s. 13-14.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³ *warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie*. Dalej w art. 88 ust. 2 Konstytucji RP⁴ czytamy, że *zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa*, a tą ustawą jest ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵, a do stosowania jej odsyłają przepisy ustaw samorządowych. Wyżej wymieniona ustawa wskazuje poniższe rodzaje dzienników urzędowych:

- 1) Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”;
- 3) Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski B”;
- 4) dzienniki urzędowe urzędów centralnych;
- 5) dzienniki urzędowe ministrów kierujących działami administracji rządowej;
- 6) wojewódzkie dzienniki urzędowe⁶.

Artykuł 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁷ wskazuje 12 kategorii aktów prawnych podlegające ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, który jest wydawany przez wojewodę:

- 1) *akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;*
- 2) *akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;*
- 3) *statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;*
- 4) *statuty związków metropolitalnych;*
- 5) *akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespolonej;*
- 6) *wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego przez: wojewodę i organy administracji niezespolonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;*
- 7) *porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:*
 - a) *między jednostkami samorządu terytorialnego,*

³ Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.

⁴ Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.

⁵ Dz.U. 2000 nr 62 poz. 718 ze zm.

⁶ A. Korzeniowska (red.), *ABC Samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Łódź 2005, s. 104-107.

⁷ Dz.U. 2000 nr 62 poz. 718 ze zm.

- b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 8) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 9) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 10) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 11) statut urzędu wojewódzkiego;
- 12) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Akty prawa miejscowego (tak samo jak akty normatywne, które zawierają przepisy powszechnie obowiązujące) co do zasady wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia (tzw. *vacatio legis*), o ile dany akt normatywny nie określi terminu dłuższego. Od tej zasady istnieje wyjątek, który polega na skróceniu *vacatio legis*, czyli akty normatywne mogą uzyskać moc obowiązowania w czasie krótszym niż 14 dni, a ponadto mogą wchodzić w życie z dniem ich ogłoszenia⁸. W ostatnim przypadku na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁹ mogą wchodzić w życie tylko wtedy, gdy wymaga tego ważny interes państwa (tak więc nie dotyczy to gmin, powiatów i województw), a na przeszkodzie nie stoją zasady demokratycznego państwa prawnego¹⁰.

Z uwagi na dużą ilość uchwał, które podlegają publikacji, bardzo istotne staje się właściwe oznaczenie momentu wejścia w życie aktu prawa miejscowego, gdyż niedopuszczalne jest uzależnianie wejścia w życie tego aktu od działalności innego organu, bezpośrednio i z urzędu, który wypełnia ustawowy zakres obowiązków. Taka czynność mogłaby doprowadzić do pogwałcenia zasady demokratycznego państwa prawa, a w szczególności do ufności władzy publicznej i do prawa przez nią stanowionego¹¹. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 października 2003 roku¹² stwierdza, że: *czynności publikacyjne, zwłaszcza przy dużej liczbie aktów podlegających publikacji – nie są proste i określone ustawowo. Nie jest rzeczą organu samorządu terytorialnego, stanowiącego samodzielnie akt prawa miejscowego, wskazywanie wojewodzie, jak ma on wykorzystać swoje*

⁸ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 291-295.

⁹ Dz.U. 2000 nr 62 poz. 718 ze zm.

¹⁰ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 291-295.

¹¹ A. Korzeniowska (red.), *ABC Samorządu...*, op. cit., s. 104-107.

¹² II SA/Łd 1331/03, OwSS 2004, nr 4, poz. 201.

kompetencje, kiedy ma akt opublikować i ocenianie, czy może to zrobić, z uwagi na posiadane możliwości techniczno-organizacyjne, we wskazanym mu wprost lub dorozumianym terminie.

Ustawodawca ze względu na charakter przepisów porządkowych wprowadził specjalne rozwiązania które dotyczą wejścia ich w życie¹³. Co do zasady wchodzi w życie w terminie trzech dni od dnia ich ogłoszenia w drodze obwieszczenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy te mogą wchodzić w życie w krótszym terminie niż trzy dni, a gdy zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby pociągnąć za sobą nieuniknione szkody lub ciężkie zagrożenie życia, mienia lub zdrowia, to wówczas można zarządzić ich wejście w życie z dniem ich ogłoszenia¹⁴.

III. Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego

Akty prawa miejscowego stanowione są przez organy samorządu terytorialnego i obowiązują na obszarze gminy, powiatu oraz na obszarze województwa lub jego części. Tryb i zasady ich wydawania określają podstawowe samorządowe ustawy ustrojowe¹⁵. Tymi ustawami są:

- 1) Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹⁶;
- 2) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym¹⁷;
- 3) Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa¹⁸.

Pierwsza z wyżej przytoczonych ustaw w art. 40 ust. 2¹⁹ stanowi, że organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie:

- 1) *wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych;*
- 2) *organizacji urzędów i instytucji gminnych;*
- 3) *zasad zarządzania mieniem gminy;*
- 4) *zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.*

Organy gminy mogą także wydawać przepisy porządkowe, które w swym zakresie nie są uregulowane w innych przepisach powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to konieczne dla ochrony zdrowia lub życia obywateli, a także dla zagwarantowania spokoju, bezpieczeństwa i porządku publicznego²⁰. Za naruszenie przepisów porządkowych

¹³ A. Korzeniowska (red.), *ABC Samorządu...*, op. cit., s. 104-107.

¹⁴ Art. 4 ust. 3 Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2000 nr 62 poz. 718 ze zm.).

¹⁵ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 409-413.

¹⁶ Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.

¹⁷ Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.

¹⁸ Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 ze zm.

¹⁹ Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.

²⁰ Art. 40 ust. 3 Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.).

przewidywana jest kara grzywny, która jest wymierzana w trybie i na zasadach ustalonych w prawie o wykroczeniach²¹.

Ustawa o samorządzie powiatowym w art. 40 ust. 2²² wyróżnia tylko i wyłącznie przykładowe sprawy, w których mogą być wydawane akty prawa miejscowego, jak można wywnioskować na podstawie przepisów niniejszej ustawy, a w szczególności w sprawach²³:

- 1) *wymagających uregulowań w statucie;*
- 2) *porządkowych*²⁴;
- 3) *szczególnego trybu zarządzania mieniem powiatu;*
- 4) *zasad i trybu korzystania z powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.*

W ustawie o samorządzie województwa²⁵ nie ma w sposób enumeratywny wymienionych przykładowych spraw w zakresie, w których organy województwa mogą wydawać akty prawa miejscowego. W tejże ustawie jest tylko odesłanie do odpowiednich upoważnień ustawowych²⁶, a także do własnych przepisów²⁷.

Na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego nadzwyczajnym aktem prawa miejscowego jest statut, który tworzy podstawę prawną działania jej organów. Z kolei ustawa budżetowa nie może być uważana za akt prawa miejscowego²⁸, a także do tego grona zaliczany jest statut gminnej jednostki organizacyjnej, który posiada naturę aktu normatywnego, ale wewnętrznego, który skierowany jest do tej jednostki²⁹.

W ramach kompetencji organów samorządu województwa nie przewidziano wydawania przepisów porządkowych³⁰. Takie uprawnienie posiada wojewoda, który przepisy te może wydawać na terenie całego województwa lub jego części³¹. Oprócz tego organy

²¹ Art. 40 ust. 4 Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.).

²² Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.

²³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 409-413.

²⁴ Zob. szerzej art. 41 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.).

²⁵ Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 ze zm.

²⁶ Zob. szerzej art. 9 i 89 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 ze zm.).

²⁷ Zob. szerzej art. 89 ust. 1 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 ze zm.).

²⁸ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 281-284.

²⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 409-413.

³⁰ Ibidem, s. 409-413.

³¹ Zob. art. 60 ust. 1 w zw. z art. 59 ust. 1 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206 ze zm.).

administracji niezespolonej oraz wojewoda mogą stanowić akty prawa miejscowego w granicach i na podstawie upoważnień, które są zawarte w ustawach³².

Akty prawa miejscowego są wydawane w formie uchwały. Co do zasady są one stanowione przez organ stanowiący danej jednostki samorządu terytorialnego, tj. rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa. W przypadku przepisów porządkowych mogą być wydawane tylko w przypadku niecierpiącym zwłoki przez organ wykonawczy gminy (wójt)³³ albo przez zarząd powiatu³⁴. W przypadku nie przedstawienia przez wójta zarządzenia lub przez zarząd powiatu uchwały w tej sprawie traci ona moc w terminie określonym przez radę gminy lub radę powiatu w przypadku, gdy nie zostaną przedstawione na najbliższej sesji rady w celu ich zatwierdzenia bądź odmowy zatwierdzenia³⁵.

Zmiana art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym³⁶, a także art. 82 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym³⁷, która została przeprowadzona na podstawie ustawy z dnia 12 maja 2000 roku o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw³⁸, podkreśliła akty prawa miejscowego w gronie innych uchwał (aktualnie także zarządzeń) organów powiatu i gminy, odwołując w odniesieniu do nich roczne przedawnienie stwierdzenia ich nieważności³⁹. W przypadku organów samorządu województwa nowelizacja została przeprowadzona w 2001 roku na mocy ustawy o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴⁰. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego zmiany te są skuteczne w odniesieniu do wszystkich aktów prawa miejscowego, bez względu na datę ich uchwalenia⁴¹.

³² Art. 59 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206 ze zm.).

³³ Art. 41 ust. 2 Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.).

³⁴ Art. 42 ust. 2 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.).

³⁵ Art. 41 ust. 2-3 Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.); art. 42 ust. 3 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.).

³⁶ Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.

³⁷ Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.

³⁸ Dz.U. 2000 nr 48 poz. 552.

³⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 409-413.

⁴⁰ Dz.U. 2001 nr 45 poz. 497.

⁴¹ Wyrok NSA z 16 maja 2001 roku, III SA 2622/00, ONSA 2002, nr 3, poz. 114.

Akty prawa miejscowego są podpisywane niezwłocznie po ich uchwaleniu przez przewodniczącego organu stanowiącego. Bezpośrednio po ich podpisaniu kierowane są do publikacji przez organ, który je podpisał⁴².

IV. Rodzaje aktów prawa miejscowego

Uporządkowanie aktów prawa miejscowego w świetle aktualnych unormowań ustawowych nie jest prostym zadaniem, ponieważ te akty prawne odwzorowują własne sformułowania, ale z pewnymi różnicami, które są wprowadzane między nimi. Przeprowadzenie takiej kategoryzacji odbyć się może w oparciu o kilka przesłanek, które między sobą się krzyżują. W pierwszej kolejności wskazać należy na klasyfikację na akty organów jednostek samorządu terytorialnego w poszczególnych fazach jego działania oraz akty organów administracji rządowej. Istotniejszym od tej klasyfikacji pod względem treściowym, jak również ze względu na zapoznanie całej struktury źródeł prawa miejscowego jest klasyfikacja, która opiera się na kryterium rodzaju podstawy prawnej dla aktu prawa miejscowego⁴³.

W oparciu o tą klasyfikację można wskazać trzy kategorie aktów. Pierwszą kategorią są akty, które *wydawane są na podstawie ogólnego upoważnienia ustawowego*⁴⁴. Można je także nazywać aktami *samoistnymi lub samodzielnym prawodawstwem miejscowym wydawanym w ramach ustaw*⁴⁵. Takie ogólne upoważnienie zostało zamieszczone w ustawach ustrojowych, wliczając w to trzy tzw. ustawy samorządowe – ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie województwa⁴⁶, a ustawy te dysponują różnymi grupami spraw, w których dopuszczalne jest stanowienie aktów prawa miejscowego. Gdyby dana sprawa należałaby do jakiegokolwiek grupy, która jest zawarta w takim upoważnieniu, to takie upoważnienie wystarczy jako podstawa prawna aktu i nie jest konieczne, by innej takiej podstawy poszukiwać w innych miejscach. Z tego wynika przytoczona wcześniej „samoistość” tego rodzaju aktu⁴⁷.

Następnym rodzajem aktów są akty, które są *wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego*⁴⁸, które zostały zawarte w różnych aktach prawnych z zakresu prawa materialnego. Można jest także nazywać aktami wykonawczymi, ale przeważnie nie

⁴² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy...*, op. cit., s. 409-413.

⁴³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 101-102.

⁴⁴ Cyt. za J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 101.

⁴⁵ Zob. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, LexisNexis, Warszawa 2000, s. 122.

⁴⁶ Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm., Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm., Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 ze zm.

⁴⁷ J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 101-102.

⁴⁸ Cyt. za J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 101.

mają na celu faktycznego „wykonania” aktu upoważniającego, lecz ma na celu realizację jego założeń treścią, która posiadać moc prawną na danym obszarze⁴⁹.

Do ostatniej kategorii aktów zaliczane są *akty porządkowe*⁵⁰, które z kolei wydawane są w ramach specjalnego upoważnienia ustawowego. Skierowane są one tylko i wyłącznie na wydawanie aktów porządkowych⁵¹.

Wyżej scharakteryzowana klasyfikacja odnajduje swoje potwierdzenie we wszystkich wcześniej wymienionych ustawach. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁵² przyjmuje bliższą podstawę do jego opisanie, a potem nakierujemy uwagę na odrębności, które wynikają z pozostałych regulacji⁵³.

Zakończenie

Konstytucja RP w swoich przepisach jako osobną kategorię źródeł prawa powszechnie obowiązującego wskazuje akty prawa miejscowego. Kompetencje do ich stanowienia przyznano organom samorządu terytorialnego oraz terenowym organom administracji rządowej. Organy przy wydawaniu aktów muszą mieć na względzie regulacje ustawowe, w oparciu o które tworzy się prawo powszechnie obowiązujące. Akty prawa miejscowego obowiązują wyłącznie na obszarze należącym do właściwości miejscowej organów, które posiadają kompetencję do ich stanowienia. Kontrolę w zakresie zgodności z ustawami sprawują sady administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny. Najważniejsze ustawy odnoszące się do aktów prawa miejscowego zawiera ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o samorządzie powiatowym oraz ustawa o samorządzie wojewódzkim. Ustawy zawierają podstawy w oparciu, o które stanowione są konkretne akty, organy je wydające oraz przedmiot i zasady, na podstawie których następuje ogłaszanie aktów prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego obligatoryjnie publikowane są w wojewódzkich dziennikach urzędowych.

Na podstawie aktualnych przepisów trudno jest dokonać podziału aktów prawa miejscowego. W dużej mierze jest to uzależnione od tego, że akty te zawierają normy prawne, które formułowane są językiem prawniczym. Podział aktów prawa miejscowego może odbyć się w oparciu o pewne kryteria, które pokrywają się między sobą.

⁴⁹ J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 101-102.

⁵⁰ Cyt. za J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 102.

⁵¹ J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 101-102.

⁵² Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.

⁵³ J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 101-102.

Bibliografia

a) Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009 nr 31 poz. 206 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2001 nr 45 poz. 497).
4. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. 2000 nr 62 poz. 718 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.).

b) Orzecznictwo:

1. Wyrok NSA z 6 października 2003 roku, II SA/Łd 1331/03, OwSS 2004, nr 4, poz. 201.
2. Wyrok NSA z 16 maja 2001 roku, III SA 2622/00, ONSA 2002, nr 3, poz. 114.

c) Literatura:

1. Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, LexisNexis, Warszawa 2000.
2. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2014.
3. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2008.
4. Korzeniowska A. (red.), *ABC Samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Łódź 2005.
5. Stahl M., Jaworska-Dębska B. (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego, część I – Ustrój*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010.
6. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Rozdział II

Stanowienie prawa miejscowego jako prawna forma działania organów samorządu terytorialnego

Gulińska Emilia⁵⁴

Abstract:

The purpose of this article will be an analysis the procedures law making in local government administration. The paper presents the importance of local law, constitutional features of the local law, the acts of local law created by local government bodies, for the publication of the acts of local law and the procedure to be acts of local law in Radom.

Wstęp

Zamieszczone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawach ustrojowych dotyczących samorządu gminnego, powiatowego i województwa regulacje odnoszące się do stanowienia aktów prawa miejscowego mają charakter ogólny. Przepisy wskazanych ustaw ograniczają się w zasadzie jedynie do wyznaczenia miejsca lokalnych aktów prawotwórczych w hierarchii źródeł prawa, przypisując im walor prawa powszechnie obowiązującego oraz w sposób generalny określają grupy podmiotów mających kompetencje do ich stanowienia, a także przedmiot ich regulacji. Przewidziane w poszczególnych ustawach ustrojowych upoważnienia do wydawania aktów prawa miejscowego są zróżnicowane treściowo, a co istotne, nie przesądzają jednoznacznie o charakterze konkretnego aktu lokalnego oraz nie wskazują form (nazw aktów), w jakich powinny być one stanowione. Utrudnia to dokonanie właściwej kwalifikacji i w konsekwencji wyodrębnienie spośród wszystkich lokalnych aktów prawnych tych, którym należy przypisać przymiot źródeł prawa powszechnie obowiązującego (akty prawa miejscowego sensu stricto).⁵⁵

Celem niniejszego artykułu będzie analiza procedur stanowienia prawa w administracji samorządowej.

W pracy zaprezentowano znaczenie prawa miejscowego, konstytucyjne cechy aktów prawa miejscowego, akty prawa miejscowego tworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego, zasady publikacji aktów prawa miejscowego oraz procedurę stanowienia aktów prawa miejscowego w mieście Radom.

⁵⁴ **Gulińska Emilia** - studentka IV roku na kierunku Administracja Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego w Radomiu. II v- ce ds. ogólnie – administracyjnych SKN Administratywistów „SKAUTH”.

⁵⁵ P. Mijał, *Skarga na bezczynność organu samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego*, <http://www.lex.pl/akt/-/akt/skarga-na-bezczynnosc-organu-samorządu-terytorialnego-w-wydaniu-aktu-prawa-miejscowego>, [dostęp: 10 – 02 – 2016 r.]

Wśród źródeł bibliograficznych znajdują się pozycje naukowe m.in. J. Zimmermanna *Prawo administracyjne, Polskie prawo konstytucyjne* pod red. Dariusza Góreckiego, L. Grzonki, *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych i inne*. W pracy wykorzystano akty normatywne, orzecznictwo oraz materiały dostępne na stronach internetowych dotyczących omawianej problematyki.

I. Znaczenie prawa miejscowego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. wymienia jako osobną kategorię powszechnie obowiązujących źródeł prawa akty prawa miejscowego,⁵⁶ które można inaczej nazwać terenowymi (lokalnymi) źródłami prawa. Jest to kategoria niezwykle ważna dla prawa administracyjnego, ponieważ akty prawa miejscowego wydają organy, które są organami administracji publicznej, mają status organów administracji rządowej. W ten sposób samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej.⁵⁷

Wyposażenie tych organów w kompetencje prawotwórcze oznacza decentralizację procesu prawotwórczego. W demokratycznym państwie prawnym istnieje potrzeba stworzenia organom miejscowym odpowiednio szerokiej sfery, w której mogłyby one spełniać swoje główne zadania organów władzy i administracji terenowej. Zadania te mogą być skutecznie realizowane tylko przy zapewnieniu wydawania przepisów prawa.⁵⁸

Występuje niewątpliwa potrzeba powiązania części regulacji prawnej, z warunkami i potrzebami lokalnymi. Na szczeblu centralnym nie można i nie trzeba przewidywać wszystkich możliwych sytuacji wymagających regulacji prawnej. Prowadzi to oczywiście do częściowego zróżnicowania obowiązującego prawa na różnych obszarach państwach, ale zjawisko to nie powinno być oceniane negatywnie, przeciwnie jest ono zgodne z zasadą pomocniczości.⁵⁹

Możliwość wydawania przepisów prawnych na szczeblu lokalnym wiąże się z tą powinnością administracji publicznej, która polega na bieżącym reagowaniu na różnorakie zdarzenia losowe wymagające szybkiej i sprawnej interwencji prawa. Czynniki te powodują, że kategoria przepisów prawa miejscowego, występująca pod różnorakimi nazwami i mająca różne odmiany, istnieje od początku funkcjonowania administracji publicznej w państwie współczesnym, a w systemie prawa administracyjnego zajmuje istotną pozycję. Oczywiście w państwach o strukturze federalnej rola tego rodzajów aktów jest szczególnie ważna, ale

⁵⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

⁵⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 99.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*.

również w państwie unitarnym są one wykładnikiem stopnia decentralizacji i samodzielności organów terenowych. Akty prawa miejscowego powinny być zawsze podporządkowane prawu ogólnopaństwowemu. Odstępstwo od tej zasady zmieniałoby decentralizację w niezgodną z Konstytucją autonomię.⁶⁰

II. Konstytucyjne cechy aktów prawa miejscowego

Artykuł 87 ust. 2 Konstytucji stanowi, że akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.⁶¹ Oznacza to, że prawo miejscowe posiada ograniczony terytorialnie zasięg obowiązywania, aczkolwiek w ramach tego obszaru może ustalać prawa i obowiązki wszystkich podmiotów. Do ich wydawania uprawnione są uchwałodawcze i wykonawcze organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji państwowej (zespólonej i niezespólonej).⁶²

Konstytucja, inaczej niż w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych, nie wskazuje precyzyjnie podmiotów uprawnionych do wydawania tego typu aktów, jak również nie określa ich rodzajów. Jednakże w myśl postanowień Konstytucji akty prawa miejscowego mogą być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i w jego granicach. Obecnie przewidziane jest istnienie dwóch typów aktów prawa miejscowego. Pierwszy to przepisy wykonawcze do konkretnych ustaw. Drugi zaś to przepisy porządkowe wydawane na podstawie kompetencji wyrażonej w ustawach o kolejnych szczeblach samorządu terytorialnego oraz o administracji rządowej w województwie. Akty prawa miejscowego przyjmują najczęściej postać uchwał, gdy wydawane są przez organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego, bądź rozporządzeń, gdy są stanowione przez terenowe organy administracji rządowej. Publikowane są one w wojewódzkich dziennikach urzędowych.⁶³

Jeśli chodzi o formy prawne aktów prawa miejscowego, to nie zostały one określone w Konstytucji RP. Z art. 184 Konstytucji, regulującego kompetencję Naczelnego Sądu Administracyjnego do badania legalności prawa miejscowego, zdaje się wynikać, że jedyną formą stanowienia prawa miejscowego są uchwały.⁶⁴ Brak jednak w ustawie konstytucyjnej jednolitości używanej terminologii: raz mówi się o aktach prawa miejscowego, potem zaś o organach samorządu terytorialnego i aktach normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Wobec braku jednoznacznego rozstrzygnięcia zagadnienia prawnej

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

⁶² *Polskie prawo konstytucyjne* pod red. Dariusza Góreckiego, Warszawa 2012, s. 50.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji* pod red. Bogdana Donickiego, Jana Pawła Tarno [w:] A. Karwowski, *Zasada jawności stanowienia aktów prawa miejscowego*, Warszawa 2012, s. 146.

formy aktów prawa miejscowego samorządu terytorialnego w Konstytucji, rozwiązania poszukać należy w ustrojowych ustawach samorządowych.⁶⁵

Obok unormowań konstytucyjnych i ustrojowych prawo miejscowe zostało również uregulowane w przepisach prawa materialnego zawierających delegacje ustawowe do regulowania określonych kwestii w drodze lokalnych aktów prawnych generalnych i abstrakcyjnych. To one określają szczegóły dotyczące umocowania konkretnych organów do stanowienia prawa miejscowego w danym podmiocie.⁶⁶

III. Akty prawa miejscowego tworzone przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Akty normatywne stanowione przez jednostki samorządu terytorialnego stanowią wyraz decentralizacji prawotwórczej działalności w państwie.⁶⁷ Tryb stanowienia prawa miejscowego w gminie, powiecie, województwie jest w dużej części zbieżny.⁶⁸

W zasadniczej większości akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego mają formę uchwał ich organów stanowiących. Świadczą o tym wyraźne zapisy zawarte w art. 41 ust. 1 u.s.g, który stanowi, że „akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie...” analogiczny zapis występuje w ustawie o samorządzie powiatowym. Zasada ta, choć nie wprost wyrażona, obowiązuje też w odniesieniu do aktów prawa miejscowego samorządu województwa. Artykuł 81 ustawy o samorządzie województwa stanowi „marszałek województwa przedstawia wojewodzie uchwały sejmiku...”, natomiast art. 89 ust. 1 „sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego...”.⁶⁹

Występują jednak wyjątki od tej zasady. Wójt, burmistrz, prezydent miasta; zarząd powiatu; zarząd województwa mogą stanowić akty prawa miejscowego, ale w bardzo ograniczonym zakresie, ich kompetencja dotyczy tylko tzw. przepisów porządkowych i tylko w sprawach niecierpiących zwłoki. Przepisy te powinny być zatwierdzone na najbliższej sesji rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa, gdyż w przeciwnym razie tracą moc obowiązującą.⁷⁰

⁶⁵ *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, op. cit. s. 148.

⁶⁶ *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, op. cit. s. 143 - 144.

⁶⁷ A. Korybski, J. Polanowski, *Wybrane zagadnienia stanowienia i ogłaszania aktów normatywnych prawa samorządowego* [w:] S. Zieliński, *Samorząd terytorialny w okresie przemian ustrojowych*, Radom 2001, s. 49-50.

⁶⁸ M. Czuryk, *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i regionalnego* [w:] M. Karpiuk, *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa 2009, s. 123.

⁶⁹ *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, op. cit. s. 147.

⁷⁰ M. Mazuryk, M. Kaczocho, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2014, s. 65.

Tworzenie aktów prawa miejscowego przez organy stanowiące następuje w formie uchwały, która jest standardową formą dokonywania rozstrzygnięć przez organy kolegialne.⁷¹ Uchwała musi bowiem posiadać określoną treść i formę, musi też zostać uchwalona w odpowiedniej procedurze uchwałodawczej. Zachowanie zatem w trakcie procesu uchwałodawczego określonych wymogów proceduralnych jest jednym z warunków formalnych ważności uchwały.⁷²

Klasyfikacja uchwał wydawanych przez jednostki samorządu terytorialnego według kryteriów merytorycznych przedstawia się następująco:

- uchwały budżetowe,
- uchwały dotyczące zagospodarowania przestrzennego,
- uchwały dotyczące gospodarowania mieniem komunalnym,
- uchwały personalne,
- uchwały zawierające przepisy wykonawcze,
- uchwały kształtujące statuty jednostek samorządu terytorialnego.⁷³

Ustawy ustrojowe w dość lakonicznym zakresie normują kwestie dotyczące procedury uchwalania aktów prawa miejscowego pozostawiając duże pole do regulacji statutowych. Kwestie regulowane ustawowo są zasadniczo dla wszystkich trzech stopni samorządu terytorialnego wspólne. Zasadą jest, że akty prawa miejscowego uchwalane są zwykłą większością głosów. Brak jest uregulowań dotyczących inicjatywy uchwałodawczej. W związku z tym kwestia ta powinna być normowana w statucie. Organy wykonawcze gminy i powiatu mają możliwość wydawania przepisów porządkowych w przypadkach niecierpiących zwłoki. Dla tego rodzaju aktu ustawa o samorządzie gminnym przewiduje formę zarządzenia, natomiast w ustawie o samorządzie powiatowym, brak jest określenia formy, co oznacza, że organ wydający ma w tym zakresie pewną dowolność. Stanowi to wyraz pewnej niekonsekwencji ustawodawcy.⁷⁴ Należy podkreślić, że upoważnienie ustawowe dotyczy tylko aktów prawnych powszechnie obowiązujących, nie ma natomiast możliwości stanowienia na tej podstawie aktów o charakterze konkretnym i indywidualnym.⁷⁵

IV. Zasady publikacji aktów prawa miejscowego

Warunkiem obowiązywania aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasada ta znalazła swój wyraz w art. 88 Konstytucji RP. Nie określa ona jednak sposobu tego

⁷¹ *Ibidem*, s. 66.

⁷² *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, op. cit. s. 147.

⁷³ I. Krześnicki, *Technika redagowania uchwał w jednostkach samorządu terytorialnego z przykładami*, Gdańsk 2008, s. 23 – 25.

⁷⁴ L. Grzonka, *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011, s. 65.

⁷⁵ Wyrok NSA w Łodzi z dnia 8 lutego 1996 r., SA/Ł 2450/95, Wsp.1997, Nr 49, s.26.

ogłoszenia. Od 1 stycznia 2001 r. określa je ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Ustawa ta stanowi, że przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzą w życie po upływie 14 dni od ich ogłoszenia, chyba że akt normatywny stanowi inaczej. Przepisy porządkowe wchodzą w życie po upływie 3 dni od ich ogłoszenia, a w uzasadnionych przypadkach w terminie krótszym niż 3 dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia. W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik, organy powiatu i gminy. Ogłasza się też statuty województwa, powiatu, gminy, jak też związków międzygminnych i związków powiatów. Ponadto w dzienniku tym ogłasza się porozumienia samorządowe oraz obwieszczenia o rozwiązaniu sejmiku, rady powiatu i rady gminy. Dzień wydania dziennika jest dniem ogłoszenia w nim zamieszczonych aktów. Wojewódzki dziennik urzędowy wydaje wojewoda. Starostwo powiatowe oraz urząd gminy prowadzą zbiory prawa miejscowego. Przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub też w środkach masowego przekazu.⁷⁶

Ogłoszenie tych przepisów w powyższy sposób nie zwalnia od obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Należy tu też zwrócić uwagę, że na podstawie art. 1 ustawy z dnia 4 marca 2011 r. o zmianie ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych oraz niektórych innych ustaw w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych dodano artykuł 2a w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, chyba że ustawa stanowi inaczej.⁷⁷

V. Procedura stanowienia aktów prawa miejscowego w mieście Radom

Inicjatywa uchwałodawcza przysługuje radnym, Prezydentowi Miasta, Komisjom Rady oraz klubom radnych. Projekt uchwały składa się w formie pisemnej na ręce Przewodniczącego Rady w terminie nie krótszym niż 10 dni przed wyznaczoną datą sesji. Do projektu uchwały dołącza się zwięzłe uzasadnienie, które powinno:

- 1) wyjaśnić potrzebę wydania uchwały,

⁷⁶ *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji, op. cit. s. 150.*

⁷⁷ *Ibidem.*

- 2) przedstawić rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
- 3) przedstawić przewidywane skutki finansowe, gospodarcze i społeczne, które powstaną po wydaniu uchwały,
- 4) wskazać źródła finansowania, jeżeli projekt uchwały pociąga za sobą obciążenia budżetu Miasta,
- 5) zawierać ewentualne wyniki przeprowadzonych konsultacji i dyskusji w sprawie, która ma być unormowana.⁷⁸

Przewodniczący Rady po uzyskaniu opinii radcy prawnego kieruje projekty uchwał pod obrady właściwych rzeczowo Komisji. Jeżeli Komisja stwierdzi, iż projekt uchwały zawiera błędy formalne Przewodniczący Rady wzywa wnioskodawcę do ich wyjaśnienia lub usunięcia w terminie 14 dni. Projekt po jego uzupełnieniu lub poprawieniu Przewodniczący ponownie kieruje pod obrady Komisji, a następnie wprowadza do porządku najbliższej sesji z zachowaniem zapisów statutowych.⁷⁹ Przyjęty przez Przewodniczącego projekt uchwały Biuro Rady Miejskiej dostarcza radnym w trybie §22 ust. 1 „Regulaminu” (co najmniej 7 dni przed terminem sesji) oraz niezwłocznie wskazanym przez Przewodniczącego Komisjom Rady. Projekt uchwał dostarcza się niezwłocznie Prezydentowi Miasta, o ile nie jest on wnioskodawcą.⁸⁰

Komisje opiniują projekty uchwał i przedstawiają swoje stanowisko na piśmie Przewodniczącemu Rady, najpóźniej przed otwarciem sesji. O terminie posiedzenia Komisji w sprawie wyrażania opinii o projekcie uchwał wnoszonej przez Prezydenta Miasta Biuro Rady Miejskiej powiadamia Prezydenta najpóźniej w przeddzień posiedzenia Komisji. Wnioskodawca może wycofać projekt uchwały najpóźniej przed przystąpieniem do głosowania w sprawie jej uchwalenia. Wycofany projekt może podtrzymać inny wnioskodawca jako własny.⁸¹

O niemożności wyrażania opinii w sprawie projektu uchwały przez Komisję jej Przewodniczący powiadamia Przewodniczącego Rady najpóźniej przed otwarciem sesji

⁷⁸ § 48 Regulaminu Obrad Rady Miejskiej w Radomiu, <http://www.bip.radom.pl/ra/rada-miejska/uchwaly/25062,Uchwala-nr-6072013-w-sprawie-przyjecia-i-ogloszenia-tekstu-jednolitego-Statutu-M.html>, [dostęp: 10 – 02 – 2016 r.].

⁷⁹ § 48 ust. 4 – 5 Regulaminu Obrad Rady Miejskiej w Radomiu, <http://www.bip.radom.pl/ra/rada-miejska/uchwaly/25062,Uchwala-nr-6072013-w-sprawie-przyjecia-i-ogloszenia-tekstu-jednolitego-Statutu-M.html>, [dostęp: 10 – 02 – 2016 r.].

⁸⁰ § 49 Regulaminu Obrad Rady Miejskiej w Radomiu, <http://www.bip.radom.pl/ra/rada-miejska/uchwaly/25062,Uchwala-nr-6072013-w-sprawie-przyjecia-i-ogloszenia-tekstu-jednolitego-Statutu-M.html>, [dostęp: 10 – 02 – 2016 r.].

⁸¹ § 51 Regulaminu Obrad Rady Miejskiej w Radomiu, <http://www.bip.radom.pl/ra/rada-miejska/uchwaly/25062,Uchwala-nr-6072013-w-sprawie-przyjecia-i-ogloszenia-tekstu-jednolitego-Statutu-M.html>, [dostęp: 10 – 02 – 2016 r.].

dostarczając pisemne uzasadnienie. Przewodniczący Rady poinformuje Radę o tym fakcie niezwłocznie po otwarciu sesji i zaproponuje wycofanie projektu uchwały z przewidywanego porządku obrad, w drodze głosowania.⁸²

Dyskusja nad projektem uchwały bądź wnioskiem podczas sesji Rady Miejskiej obejmuje:

- 1) Wystąpienie wnioskodawcy.
- 2) Wystąpienie Przewodniczących Komisji lub ich zastępców w sprawie opinii Komisji.

Komisja wnioskuje o:

- a) przyjęcie projektu bez poprawek,
- b) przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu,
- c) odrzucenie projektu.

Występujący w tym punkcie porządku obrad Przewodniczący Komisji lub jego zastępca wyraża wyłącznie opinię Komisji. Jeżeli Przewodniczący Komisji jest rzecznikiem wniosku mniejszości, opinię Komisji przedstawia zastępca Przewodniczącego lub wyznaczony przez Komisję radny - członek Komisji.

3) Poprawki do projektu mogą być wnoszone tylko w formie pisemnej.

4) Zamknięcie dyskusji i wystąpienia końcowe. Prawo do wystąpienia końcowego przysługuje jedynie wnioskodawcy, Prezydentowi Miasta oraz Przewodniczącym Komisji opiniujących projekt bądź wniosek.

Głosowanie odbywa się zwykłą większością głosów, w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.⁸³

Uchwały podpisuje Przewodniczący Rady Miejskiej lub upoważniony jego zastępca, który przewodniczył sesji.⁸⁴

Zakończenie:

Stanowienie aktów prawa miejscowego jest jedną z istotniejszych kompetencji i obowiązków organów samorządu terytorialnego. Poprzez lokalne akty prawotwórcze, którym w art. 87 ust. 2 Konstytucji RP przyznano walor źródeł powszechnie obowiązującego prawa, można władczo wpływać i kształtować sferę praw i obowiązków jednostek. Wydaje się, że kompetencje organów samorządu terytorialnego w stanowieniu aktów prawa miejscowego nie

⁸² § 52 Regulaminu Obrad Rady Miejskiej w Radomiu, <http://www.bip.radom.pl/ra/rada-miejska/uchwaly/25062,Uchwala-nr-6072013-w-sprawie-przyjecia-i-ogloszenia-tekstu-jednolitego-Statutu-M.html>, [dostęp: 10 – 02 – 2016 r.].

⁸³ § 53 Regulaminu Obrad Rady Miejskiej w Radomiu, <http://www.bip.radom.pl/ra/rada-miejska/uchwaly/25062,Uchwala-nr-6072013-w-sprawie-przyjecia-i-ogloszenia-tekstu-jednolitego-Statutu-M.html>, [dostęp: 10 – 02 – 2016 r.].

⁸⁴ § 54 Regulaminu Obrad Rady Miejskiej w Radomiu, <http://www.bip.radom.pl/ra/rada-miejska/uchwaly/25062,Uchwala-nr-6072013-w-sprawie-przyjecia-i-ogloszenia-tekstu-jednolitego-Statutu-M.html>, [dostęp: 10 – 02 – 2016 r.].

można uznawać za w pełni dyskrecyjne, i istnieją sytuacje, w których na organie ciąży nakaz podjęcia działań prawodawczych.⁸⁵

⁸⁵ P. Mijał, *Skarga na bezczynność organu samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego*, <http://www.lex.pl/akt/-/akt/skarga-na-bezczynnosc-organu-samorzadu-terytorialnego-w-wydaniu-aktu-prawa-miejscowego>, [dostęp: 10 – 02 – 2016 r.].

Bibliografia:

Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).
2. Regulamin Obrad Rady Miejskiej w Radomiu,
<http://www.bip.radom.pl/ra/rada-miejska/uchwaly/25062,Uchwala-nr-6072013-w-sprawie-przyjecia-i-ogloszenia-tekstu-jednolitego-Statutu-M.html>, [dostęp: 10 – 02 – 2016 r.].

Orzecznictwo

1. Wyrok NSA w Łodzi z dnia 8 lutego 1996 r., SA/ Ł 2450/95, Wsp.1997, Nr 49, s.26.

Literatura

1. Czuryk M., *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i regionalnego* [w:] M. Karpiuk, *Akty normatywne i administracyjne*, Warszawa 2009.
2. Dolnicki B., Tarno P., *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji* [w:] A. Karwowski, *Zasada jawności stanowienia aktów prawa miejscowego*, Warszawa 2012.
3. Górecki D., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012.
4. Grzonka L., *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011.
5. Korybski A., Polanowski J., *Wybrane zagadnienia stanowienia i ogłaszania aktów normatywnych prawa samorządowego* [w:] S. Zieliński, *Samorząd terytorialny w okresie przemian ustrojowych*, Radom 2001.
6. Krześnicki I., *Technika redagowania uchwał w jednostkach samorządu terytorialnego z przykładami*, Gdańsk 2008.
7. M. Mazuryk, M. Kaczocha, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2014.
8. P. Mijal, *Skarga na bezczynność organu samorządu terytorialnego w wydaniu aktu prawa miejscowego*,
<http://www.lex.pl/akt/-/akt/skarga-na-bezczynnosc-organu-samorzadu-terytorialnego-w-wydaniu-aktu-prawa-miejscowego>, [dostęp: 10 – 02 – 2016 r.]
9. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014

Rozdział III

Charakter prawny interpretacji przepisów prawa podatkowego

Janowska Anna⁸⁶

Abstract:

The legal nature of interpretations of tax law

The aim of article is to show the nature of interpretations of tax law in general and individual cases. The usefulness of this institution is determined by specific area of tax law which is expanded, mainly interfering, vast, guilty of bad legislate technique and very often changed. The interpretations of tax law are not the example of law- making or application of the law. They only present official line in which the law should be understood by tax – payers. They are an example of non – commanding form of administrative actions, which helps to avoid disputes with tax authorities.

Wstęp

Funkcjonujące w polskim systemie podatkowym interpretacje przepisów prawa podatkowego można określić jako formę odpłatnego uzyskania informacji i urzędowego poświadczenia w zakresie rozwiązania określonego problemu związanego z wykładnią przepisów prawa podatkowego. Konieczność funkcjonowania tej instytucji podyktowana jest niemal powszechnym obowiązkiem samoobliczenia podatku, skomplikowaniem materii prawa podatkowego, zmiennością jego wykładni, a także jego dyskusyjną jakością. Interpretacje przepisów prawa podatkowego umożliwiają podatnikowi ograniczenie związanego z tym ryzyka, a zatem są swoistym narzędziem zarządzania ryzykiem podatkowym⁸⁷, a przy tym ograniczają skutki zasady *ignorantia iuris nocet*⁸⁸.

Interpretacje przepisów prawa podatkowego nie stanowią prawa ani też jego źródeł. Nie mają mocy formalnie wiążącej, nie tylko w odniesieniu do adresatów prawa podatkowego, ale także w stosunku do organów stosujących następnie przepisy prawa będące przedmiotem interpretacji. Zastosowanie się do interpretacji tworzy jednak z mocy prawa stan ochrony prawnej, który organy podatkowe są zobowiązane uwzględniać. Konstrukcja prawna

⁸⁶ Janowska Anna - doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

⁸⁷ P. Pietrasz, J. Siemieniako, E. Wróblewska, *Czynniki zmniejszające rolę władczych form działania administracji skarbowej w realizacji zobowiązań podatkowych*, Warszawa – Białystok 2013, z. 105.

⁸⁸ Wyrok TK z 26 kwietnia 2005 r., sygn.. SK 36/03, OTK ZU-A 2005, nr 4, poz. 40.

interpretacji prawa podatkowego została uregulowana w art. 14a-s ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (dalej jako: „O.p.”)⁸⁹, przy czym w ramach tej instytucji funkcjonują interpretacje ogólne oraz interpretacje indywidualne.

I. Interpretacja ogólna

Interpretację ogólną przepisów prawa podatkowego wydaje minister właściwy do spraw finansów publicznych, który jest obowiązany do dążenia do zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej. Minister właściwy w sprawach finansów publicznych wydaje interpretacje ogólne z urzędu, ale także na wniosek, przy czym stosownie do art. 14a § 1 O.p. wnioskodawcą nie może być organ administracji publicznej. Wniosek o wydanie interpretacji ogólnej powinien zawierać uzasadnienie konieczności wydania interpretacji ogólnej, a w szczególności:

- przedstawienie zagadnienia oraz wskazanie przepisów prawa podatkowego wymagających wydania interpretacji ogólnej,
- wskazanie niejednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego w określonych decyzjach, postanowieniach oraz interpretacjach indywidualnych wydanych przez organy podatkowe oraz organy kontroli skarbowej w takich samych stanach faktycznych lub zdarzeniach przyszłych, oraz w takich samych stanach prawnych.

Interpretacje ogólne stanowią przykład urzędowej wykładni prawa. Wykładnia ta ma na celu wskazanie uzasadnionych możliwości, prawidłowego sposobu i zakresu zastosowania interpretowanych przepisów prawa podatkowego⁹⁰. Co istotne, stosownie do art. 14a § 1 O.p., wydając interpretację ogólną, minister właściwy do spraw finansów publicznych uwzględnia orzecznictwo sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego (TK) lub Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Interpretacje ogólne mają charakter abstrakcyjny i generalny. Abstrakcyjność oznacza, że nie są one zindywidualizowane do praw i obowiązków konkretnego podmiotu w określonym stanie prawnym i faktycznym. Z kolei ich generalność wiąże się z tym, że nie są one skierowane do konkretnego adresata.

Interpretacje ogólne nie mają mocy formalnie wiążącej ani wobec podatników, ani wobec organów podatkowych. Zgodnie z art. 14i § 1 O.p. publikowane są, bez zbędnej zwłoki, w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów oraz zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej. Podatnicy. Zastosowanie się do interpretacji ogólnej przed jej zmianą nie może szkodzić temu, kto się do niej zastosował, jak również w przypadku

⁸⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 613.

⁹⁰ J. Brolik, *Urzędowe interpretacje prawa podatkowego*, Warszawa 2010, s. 21.

niewwzględnienia jej w rozstrzygnięciu sprawy podatkowej (art. 14k § 2 o.p.).

II. Interpretacja indywidualna

Zgodnie z art. 14b § 1 O.p., minister właściwy do spraw finansów publicznych, na pisemny wniosek zainteresowanego, wydaje, w jego indywidualnej sprawie, interpretację przepisów prawa podatkowego (tzw. interpretację indywidualną). Stosownie do § 6 tego przepisu 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. Ponadto zgodnie z art. 14j § 1 O.p. stosownie do swojej właściwości interpretacje indywidualne wydaje wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa. Wniosek o interpretację indywidualną może dotyczyć nie tylko zaistniałego stanu faktycznego, lecz także zdarzeń przyszłych (art. 14b § 2 O.p.).

Interpretacja indywidualna jest skierowana do konkretnego podmiotu, który wystąpił z wnioskiem o wydanie interpretacji. Stanowi formę wyrażenia stanowiska, w jaki sposób należy interpretować oraz stosować przepisy prawa podatkowego w indywidualnej sprawie, w sytuacji faktycznej, w której znajduje się lub może znaleźć się osoba zainteresowana. Interpretacje indywidualne stanowią zatem swoisty instrument usuwania niejasności w sferze prawa, co w efekcie świadczy o ich roli informacyjnej⁹¹. Wskazuje się, że jest to forma odpłatnego uzyskania informacji i urzędowego poświadczenia, że opisany we wniosku stan faktyczny (rzeczywisty lub projektowany) jest w ocenie organu interpretującego zgodny z prawem obowiązującym w dniu wydania interpretacji⁹².

Jakkolwiek charakter interpretacji indywidualnej budzi kontrowersję, nie ma wątpliwości co do tego, że nie stanowi ona aktu stanowienia prawa. Próby kwalifikacji prawnej tej formy działania administracji podatkowej najczęściej prowadzą do porównywania jej z aktami stosowania prawa, w związku z czym tę kategorię aktów określa się aktami quasi-stosowania prawa podatkowego. Wskazuje się bowiem, że nie są to typowe akty stosowania prawa, gdyż nie ustalają one w sposób wiążący konsekwencji prawnych stwierdzonych faktów. Przesądzają jednak o sytuacji prawnej wnioskodawcy, zapewniając mu legitymizowaną pozycję, a przy tym stanowią akty sformalizowanej (urzędowej) wykładni

⁹¹ Z. Kmiecik, *Proceduralne formy wiążących interpretacji prawa podatkowego*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 4, s. 21 – 22.

⁹² C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 120.

prawa. To „quasi stosowanie prawa podatkowego” różni się od stosowania prawa w pełnym tego słowa znaczeniu tym, że zaprezentowana w interpretacji indywidualnej wykładnia prawa dotyczy jedynie zaprezentowanego we wniosku stanu faktycznego, który zdarzył się już lub wystąpi w przyszłości⁹³. W doktrynie podkreśla się przy tym, że wydając interpretację indywidualną, organ podatkowy postępuje w sposób porównywalny do czynności stosowania prawa. Dokonuje bowiem (prób, analiz) subsumcji stanu faktycznego zawartego we wniosku zainteresowanego pod określone przepisy materialnego prawa podatkowego⁹⁴. Wprawdzie indywidualna interpretacja przepisów prawa podatkowego nie jest aktem stosowania prawa, to jednak organ interpretujący postępuje w sposób podobny jak przy stosowaniu prawa, ponieważ dokonuje subsumcji określonego stanu faktycznego do określonej normy materialnego prawa podatkowego⁹⁵.

W nauce prawa podatkowego można także dostrzec opinie, zgodnie z którymi indywidualnej interpretacji podatkowej nie sposób porównywać do aktu stosowania prawa. W interpretacji nie dokonuje się bowiem subsumcji stanu faktycznego przedstawionego we wniosku pod przepis materialnego prawa podatkowego, ale ocenia i przedstawia tylko uzasadnioną możliwość zastosowania przepisów prawa, w razie potrzeby połączoną z ich wykładnią. W świetle tego stanowiska indywidualne interpretacje są tylko informacją o możliwości zastosowania przepisów tego prawa. Stanowią formę wyrażenia stanowiska, w jaki sposób należy interpretować oraz stosować przepisy prawa podatkowego w indywidualnej sprawie, a także w sytuacji faktycznej, w której znajduje się lub może znaleźć się osoba zainteresowana. Istotą interpretacji jest dokonanie podatkowej kwalifikacji konkretnego lub abstrakcyjnego stanu faktycznego opisanego przez podatnika⁹⁶.

Tym samym interpretacja indywidualna nie tworzy, nie zmienia ani nie uchyla prawa, nie tworzy praw i obowiązków ani nie uchyla ich, modyfikując stosunek prawny. Powstaje jeszcze przed rozpoczęciem się procesu stosowania prawa podatkowego. Interpretacja indywidualna nie wiąże nie tylko adresata, ale również organów podatkowych oraz organów kontroli skarbowej. Podmiot zainteresowany może swobodnie i autonomicznie zdecydować, czy zastosuje się do niej, czy też nie.

Ta forma działania administracji skarbowej nie stanowi zatem załatwienia sprawy podatkowej, ale ocenia i przedstawia uzasadnioną możliwość zastosowania przepisów

⁹³ R. Mastalski, *Charakter prawny interpretacji prawa podatkowego dokonywanej przez Ministra Finansów*, „Jurysdykcja Podatkowa” 2007, nr 1, s. 9.

⁹⁴ J. Brolik, *Urzędowe interpretacje...*, op. cit. s. 10.

⁹⁵ J. Brolik, „Kontrola interpretacji podatkowych”, *Głosa* 2006 nr 1, s. 140.

⁹⁶ B. Brzeziński, M. Kalinowski, A. Olesińska, M. Masternak, J. Orłowski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, t. 1, Toruń 2007, s. 77 – 78.

prawa⁹⁷. Wydanie interpretacji indywidualnej nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych w sferze materialnych praw i obowiązków zainteresowanego, a w szczególności nie kreuje żadnych uprawnień. Indywidualną interpretację przepisów prawa podatkowego można scharakteryzować jako postać czy też formę zewnętrznego, jednostronnego działania administracji podatkowej, która nie ma charakteru władczego rozstrzygnięcia i nie stanowi załatwienia sprawy w zakresie realizacji praw i obowiązków podatkowych zainteresowanego⁹⁸. Jest to działanie niewładcze, informujące o obowiązującym prawie, a mówiąc ściślej: o uzasadnionych możliwościach jego stosowania, które ma prowadzić do jednolitości stosowania oraz do przestrzegania prawa podatkowego, przekonując do tego i przedstawiając określone propozycje. Interpretacja zatem nie dotyczy uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, tylko o nich się wypowiada. Nie jest to zatem akt, który rodzi określone skutki po stronie adresata, stwarza nową sytuację prawną. Według Naczelnego Sądu Administracyjnego interpretacja indywidualna prawa podatkowego stanowi swoistą formę i wynik działania administracji podatkowej, której nie można utożsamiać z czynnością materialno-techniczną ani też z indywidualnym aktem administracyjnym⁹⁹.

Również w doktrynie zauważa się, że interpretacje podatkowe nie są rozstrzygnięciami władczymi ani aktami stosowania prawa, a pozostają jedynie poglądem organu podatkowego w kwestii sposobu stosowania prawa¹⁰⁰. Ten rodzaj aktu tylko pozornie wykazuje cechy zbliżone do aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Nie są to bowiem zachowania administracji, które można zaliczyć do form stosowania prawa, które mogłyby (choćby potencjalnie) naruszać praw jednostki. W efekcie procesu interpretacji indywidualnej nie powstaje reguła normująca zachowanie się jej adresata, która jest efektem stosowania prawa materialnego, lecz jedynie reguły mówiące o tym, jak to prawo materialne stosować. W tym zakresie interpretacja indywidualna nie wywołuje takich bezpośrednich skutków jak akty typowe dla stosowania prawa tj. decyzja, czy postanowienie, bo nie formułuje sposobów zachowania się jej adresata. W tym przypadku reguły interpretacji odnoszą się do subsumcji,

⁹⁷ J. Brolik, *Ogólne oraz indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego*, Warszawa 2013, s. 84.

⁹⁸ Uchwała NSA z dnia 7 lipca 2014 r., sygn.. akt II FPS 1/14, opubl.: www.nsa.gov.pl (dostęp 29.12.2015 r.).

⁹⁹ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn.. akt II FSK 1242/10, opubl.: www.nsa.gov.pl (dostęp 29.12.2015 r.).

¹⁰⁰ B. Brzeziński, B. Masternak, „Instytucja wiążących interpretacji w Ordynacji podatkowej”, „Monitor Podatkowy” 2005, nr 4, s.12.

czyli fazy poprzedzającej stosowanie prawa¹⁰¹. Interpretacja indywidualna powstaje bowiem jeszcze przed rozpoczęciem się procesu stosowania prawa podatkowego¹⁰².

Dopiero późniejsze zastosowanie się przez podmiot do twierdzeń zawartych w interpretacji indywidualnej może rodzić określone konsekwencje prawne¹⁰³. Samo doręczenie indywidualnej interpretacji nie powoduje dla jej adresata konsekwencji prawnych. Zastosowanie się podmiotu prawa do treści wydanej interpretacji, a nie jej udzielenie i wydanie, tworzy związaną z nią ochronę prawną. Zatem interpretacja przepisów prawa podatkowego zaczyna działać dopiero w obszarze praw i obowiązków podmiotu, kiedy i jeżeli ten do niej się zastosuje, natomiast zastosowanie się do interpretacji nie jest składnikiem ich treści i nie jest obowiązkiem zainteresowanego. Z interpretacji wypływa dla zainteresowanego uprawnienie, że zastosowanie się do stanowiska w niej przedstawionego nie będzie mu szkodziło, i to niezależnie od prawidłowości tego stanowiska. Uprawnienie to jednak aktualizuje się w momencie, gdy podmiot zachowa się zgodnie z interpretacją.

Ponadto, co istotne, w przypadku indywidualnych interpretacji możemy mieć do czynienia z dwoma rodzajami sytuacji. Zgodnie z art. 14b § 2 O.p. wniosek o interpretację indywidualną może dotyczyć zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzeń przyszłych. W przypadku gdy interpretacja dotyczy zaistniałego stanu faktycznego, mamy do czynienia z sytuacją, która ma na celu właściwe ukształtowanie istniejącego podstawowego stosunku podatkowoprawnego, którym jest rzeczywiste zobowiązanie podatkowe. Z kolei w przypadku gdy interpretacja indywidualna dotyczy zdarzeń przyszłych, nie powstał jeszcze podstawowy stosunek podatkowoprawny i w zasadzie nie ma pewności, czy kiedykolwiek powstanie. W sytuacji zatem, gdy wniosek o wydanie indywidualnej interpretacji dotyczy zdarzeń przyszłych, uwidacznia się specyficzny, wręcz „cazusowy” charakter indywidualnych interpretacji¹⁰⁴.

¹⁰¹ H. Dzwonkowski, *Charakter prawny indywidualnych interpretacji podatkowych - wybrane zagadnienia*, Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego pod redakcją naukową Wiesławy Miemieć, Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego, 2009, s.143

¹⁰² A. Szubiakowski, *Problemy indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2012, nr 2, s. 54.

¹⁰³ R. Wiatrowski, *Wybrane aspekty sądowej kontroli indywidualnych interpretacji podatkowych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2010, nr 2, s. 71.

¹⁰⁴ P. Pietrasz, *Sądowa kontrola pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach – aspekt doktrynalny i orzeczniczy (ujęcie krytyczne)*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2015, nr 1, s. 53.

Zakończenie

Interpretacje indywidualne zaliczane są do szerszego katalogu urzędowych wyjaśnień przepisów prawa. Niewątpliwie prawo do bycia poinformowanym należy do podstawowych praw podatnika. Zainteresowanemu przysługuje roszczenie do organu administracyjnego o wydanie indywidualnej interpretacji, a obowiązkiem organu jest wydanie takiej interpretacji. Interpretacja indywidualna stanowi wymianę informacji, niekształtującą sytuacji prawnej wnioskodawcy. Stanowi zatem przykład niewładczego działania organów administracji publicznej, którego zadaniem jest ułatwienie podatnikom przeprowadzenia procesu stosowania prawa podatkowego, pozwalającego na uniknięcie sporów z aparatem skarbowym.

Bibliografia:

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa Dz. U. z 2015 r. poz. 613.

Orzecznictwo:

1. Wyrok TK z 26 kwietnia 2005 r., sygn.. SK 36/03, OTK ZU-A 2005, nr 4, poz. 40.
2. Uchwała NSA z dnia 7 lipca 2014 r., sygn.. akt II FPS 1/14.
3. Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn.. akt II FSK 1242/10.

Literatura:

1. B. Brzeziński, B. Masternak, „*Instytucja wiążących interpretacji w Ordynacji podatkowej*”, „Monitor Podatkowy” 2005, nr 4.
2. B. Brzeziński, M. Kalinowski, A. Olesińska, M. Masternak, J. Orłowski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, t. 1, Toruń 2007.
3. H. Dzwonkowski, *Charakter prawny indywidualnych interpretacji podatkowych - wybrane zagadnienia*, Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego pod redakcją naukową Wiesławy Miemieć, Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego, 2009.
4. C. Kosikowski, L. Etel, R. Dowgier, P. Pietrasz, M. Popławski, S. Presnarowicz, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2011.
5. J. Brolik, „*Kontrola interpretacji podatkowych*”, Glosa 2006 nr 1.
6. J. Brolik, *Ogólne oraz indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego*, Warszawa 2013.
7. J. Brolik, *Urzędowe interpretacje prawa podatkowego*, Warszawa 2010.
8. Z. Kmiecik, *Proceduralne formy wiążących interpretacji prawa podatkowego*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 4.
9. R. Mastalski, *Charakter prawny interpretacji prawa podatkowego dokonywanej przez Ministra Finansów*, „Jurysdykcja Podatkowa” 2007, nr 1.
10. W. Morawski, *Interpretacje prawa podatkowego i celnego – stabilność i zmiana*, Warszawa 2013.
11. P. Pietrasz, *Sądowa kontrola pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach – aspekt doktrynalny i orzeczniczy* (głównie krytyczne), Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2015, nr 1.
12. P. Pietrasz, J. Siemieniako, E. Wróblewska, *Czynniki zmniejszające rolę władczych form działania administracji skarbowej w realizacji zobowiązań podatkowych*, Warszawa – Białystok 2013.

13. A. Szubiakowski, *Problemy indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2012, nr 2.
14. R. Wiatrowski, *Wybrane aspekty sądowej kontroli indywidualnych interpretacji podatkowych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2010, nr 2.

Rozdział IV

Istota zgromadzeń publicznych i ich administracyjnoprawna reglamentacja

Krzyżanowski Piotr¹⁰⁵

Abstract:

The main aim of this article is to describe essential of constitutional freedom of peaceful assembly and participation in such assemblies. The other destination of this article is analyze one of the legal instruments applied to administrative regulation this freedom, namely a decision banning public assembly. Public Assembly is one of the important elements of public life in a democratic rule of law. Is a factor in shaping civil society, because it gives different people the opportunity to express their thoughts, views, demands in a public forum.

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest zgłębienie istoty tak ważnej wolności jednostki jaką jest wolność gromadzenia się. Zgromadzenie publiczne to jeden z ważniejszych elementów życia publicznego w demokratycznym państwie prawa. Jest czynnikiem kształtującym społeczeństwo obywatelskie, ponieważ daje różnym ludziom możliwość wyrażenia swoich myśli, poglądów, postulatów (nawet tych mało popularnych, szokujących czy bulwersujących) na forum publicznym. Co ciekawe, pomimo, że teraz można komunikować się z kilkoma milionami ludzi bez wychodzenia z domu, w ostatnim czasie wzrosła popularność zgromadzeń publicznych. Trwałym elementem polskiego krajobrazu politycznego stały się marsze w rocznicę odzyskania niepodległości oraz w rocznicę wprowadzenia stanu wojennego. Do tego grona mają szansę dołączyć marsze organizowane przez Komitet Obrony Demokracji. Instytucja zgromadzenia publicznego może przybierać różne formy i nazwy np. marsz, demonstracja, manifestacja to jednak zawsze jest to krótkotrwałe zgrupowanie anonimowych osób w celu wyrażenia swojego stanowiska w danej kwestii. Podczas tych wydarzeń, często pojawiają się pytania o zakres wolności zgromadzeń. Oczwistym jest, że ta wolność nie jest wartością absolutną i podlega pewnym ograniczeniom, zarówno konstytucyjnym jak i administracyjnoprawnym. Kolejnym ważnym

¹⁰⁵ **Krzyżanowski Piotr** - doktorant w Katedrze Teorii i Filozofii Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie, aplikant w Kancelarii Adwokackiej Bochniarz i Partnerzy.

celem tego artykułu jest analiza administracyjnoprawnych form reglamentacji wolności zgromadzeń.

I. Istota wolności zgromadzeń

Zgodnie z art. 57 Konstytucji RP¹⁰⁶ każdy człowiek ma prawo do organizowania i uczestniczenia w pokojowych zgromadzeniach. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, główne elementy normatywnej treści tej wolności to przede wszystkim anonimowość uczestników, bezkonfliktowy charakter, brak więzów organizacyjnych między uczestnikami, jak również między organizatorami a osobami biorącymi udział w wydarzeniu¹⁰⁷. Te elementy a także tymczasowość wydarzenia, pozwalają odróżnić zgromadzenie od zrzeszenia, które jest silnie sformalizowanym zgrupowaniem osób. W przypadku zgromadzenia formalizm, występuje tylko w relacji organizatorzy - organy państwowe (najczęściej organy gminy). W relacjach organizatorzy- uczestnicy występuje silne odformalizowanie, ponieważ jest to dobrowolne zgrupowanie anonimowych osób.

Zgromadzenia publiczne mają istotny wpływ na kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ pozwalają społeczeństwu uczestniczyć w życiu publicznym, zajmować stanowisko w ważnych dla niego kwestiach i wpływać na podejmowanie decyzji przez organy państwowe. Według B. Banaszaka, wolność zgromadzeń gwarantuje „*leżącą w interesie publicznym możliwość kształtowania i wyrażania swoich opinii (pozytywnych, krytycznych, protestów itp.) różnych grup społecznych na interesujące je sprawy i w ten sposób zapewnia im wpływ na demokratyczny proces podejmowania decyzji*”¹⁰⁸. Warto zaznaczyć, iż zgromadzenie publiczne stanowi doskonałe forum do realizacji innych konstytucyjnych praw i wolności, takich jak wolność słowa, zrzeszania się, swobodnego wyrażania opinii, stowarzyszania się. W jednym ze swoich orzeczeń Trybunał Konstytucyjny uznał, iż „*celem wolności zgromadzeń jest nie tylko zapewnienie autonomii i samorealizacji jednostki, ale również ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. U jej podstaw znajduje się interes publiczny*”¹⁰⁹. W innym wyroku Trybunał stwierdził, że „zgromadzenie publiczne należy uznać, za „*szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób. Jest niezwykle ważnym środkiem komunikacji*

¹⁰⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.)

¹⁰⁷ Wyrok TK z 10.11. 2004 r., Kp 1/04, OTK-A 2004, Nr 10, poz. 105.

¹⁰⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s.344.

¹⁰⁹ Wyrok TK z 10.07.2008 r., P 15 /08, OTK- A 2008, Nr 6, poz. 105.

międzyludzkiej (...) oraz formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji - również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie". Za sprawą zgromadzeniem Trybunału - powiększa się „możliwość oddziaływania organizacji i grup społecznych na życie publiczne. Zgromadzenia tworzą organizacyjne i funkcjonalne formy dla realizacji konstytucyjnej wolności słowa i wolności przekazywania i otrzymywania różnorodnych treści, które bez konstytucyjnych gwarancji wolności zgromadzeń nie miałyby takiej szansy dotarcia do adresatów owych treści”¹¹⁰. Co prawda przez te 10 lat od wydania wyroku, nastąpił w Polsce przełom komunikacyjny (zwiększył się dostęp do szerokopasmowego Internetu, powstały portale społecznościowe, wzrosła popularność blogów) to jednak zgromadzenia publiczne nadal są niezwykle istotnym forum wymiany myśli, poglądów. Stwarzają obywatelom jak również cudzoziemcom, możliwość uczestniczenia w debacie publicznej i przedstawienia rządzącym, swoich poglądów. Zdaniem A. Szmyta „zgromadzenia stabilizują porządek polityczny i społeczny „przez to, że publicznie zostają przedstawione i poddane analizie źródła, przyczyny i istota niezadowolenia czy też wyrażona jest krytyka bądź negacja obowiązującego porządku prawnego lub społecznego. Spełniają więc rolę mechanizmu wczesnego ostrzegania”¹¹¹. Nie ulega wątpliwości, że głos kilku tysięcy uczestników zgromadzenia, ma większe szanse na wysłuchanie niż stanowisko jednej czy kilku osób. Jednak, wolność zgromadzeń nie gwarantuje że ten głos będzie wysłuchany, daje tylko taką możliwość. Skuteczność zgromadzeń, w znacznym stopniu zależy od organów władzy publicznej. To oni są zobligowani do wsłuchania się w opinie społeczeństwa i wprowadzania zmian, których wszyscy oczekują.

Zgodnie z art. 3 ustawy Prawo o zgromadzeniach¹¹² „zgromadzeniem jest zgrupowanie osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych”. Zgodnie ze stanowiskiem TK „na pojęcie zgromadzenia składają się dwa zasadnicze elementy: zebranie co najmniej kilku osób w jednym miejscu oraz psychiczny związek pomiędzy zebranymi osobami”. Jak trafnie zauważył Trybunał, zgromadzenie publiczne chociaż ma okazjonalny charakter, to nie może być uznane za przypadkowe zebranie osób. Jest to raczej zgromadzenie intencjonalne zorganizowane w konkretnym celu, jakim jest wspólne wyrażenie myśli, poglądów, stanowisk lub wspólne

¹¹⁰ Wyrok TK z 18.01.2006 r., K 21/05, OTK- A, nr 1, poz.4.

¹¹¹ A. Szmyt, *W sprawie pytania prawnego dotyczącego zgodności art. 52 § 1 pkt 2 Kodeksu wykroczeń z art. 57 Konstytucji RP*, P 15/08, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 2008, Nr 2, s.193.

¹¹² Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r.- Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 29.09. 2015 r., poz. 1485).

obrad na temat istotnych zagadnień życia publicznego¹¹³. Ustawodawca przewidział również sytuacje kiedy w sferze publicznej ma miejsce nagłe i nieplanowane wydarzenie, w związku z którym zachodzi potrzeba zorganizowania zgromadzenia w tej konkretnej chwili. Takie zgromadzenie określane jest mianem zgromadzenia spontanicznego.

Jak wcześniej wspominałem, jednym z najważniejszych elementów normatywnej treści wolności zgromadzeń, jest ich pokojowy charakter. Warto podkreślić, iż tylko pokojowe zgromadzenia są objęte konstytucyjną ochroną. W jednym ze swoich orzeczeń Trybunał uznał, iż określenie pokojowe zgromadzenie należy bezpośrednio odnosić do jego przebiegu. Jest to zgromadzenie *„które przebiega z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz mienia prywatnego i publicznego. Pojęcie <<zgromadzenia pokojowego>> wyklucza zatem stosowanie przemocy oraz przymusu przez uczestników zgromadzenia, zarówno wobec innych uczestników zgromadzenia, jak i wobec osób trzecich oraz funkcjonariuszy publicznych”*. W innym wyroku Trybunał uznał, że zgromadzenie nadal można nazywać pokojowym, nawet jeśli zdarzają się drobne, pojedyncze incydenty. Zgromadzenie traci charakter pokojowy *„gdy zakłócenia stają się poważne, dochodzi do przemocy wobec osób lub rzeczy. Nawet zgromadzenia, na których podburza się do czynów karalnych słowami lub pismem albo prowokuje się lub poniża innych, tracą swój pokojowy charakter dopiero wtedy, gdy pojawia się przemoc lub powstają szkody”*¹¹⁴. Nie do końca można się zgodzić z takim stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, moim zdaniem, takie przejawy agresji jak prowokowanie, podburzanie do czynów karalnych, zdecydowanie pozbawiają zgromadzenie charakteru pokojowego. Istotą wolności zgromadzeń jest swobodne wyrażenie opinii, stanowisk poglądów w bezkonfliktowej atmosferze, natomiast wszelkie działania wywołujące niepokój w społeczeństwie, należy ocenić jako nadużycie tej wolności.

II. Zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia

Do zwołania zgromadzenia nie jest wymagane zezwolenie, wystarczy zawiadomić organy gminy o zamiarze zorganizowania takiego wydarzenia. Na podstawie art.5 rada gminy może wskazywać miejsca w których można organizować zgromadzenia bez zawiadomienia. Ta uproszczona procedura to jeden z przykładów realizacji konstytucyjnej wolności zgromadzeń. Artykuł 18 stanowi, iż przewodniczącym zgromadzenia może być wyłącznie

¹¹³ Wyrok TK z 10.07.2008 r., P 15 /08, OTK- A 2008, Nr 6, poz. 105.

¹¹⁴ Wyrok TK z 10.11. 2004 r., Kp 1/04, OTK-A 2004, Nr 10, poz. 105.

osoba fizyczna. Najczęściej jest to organizator lub osoba działająca w jego imieniu. Organizatorzy są zobligowani do zawiadamiania gminy o planowanym zgromadzeniu nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 6 dni przed wydarzeniem. Zgodnie z art. 21, jeżeli organizator uzna że wydarzenie nie będzie wywoływać utrudnień w ruchu drogowym, to wystarczy, że nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 2 dni przed planowanym zgromadzeniem zawiadomi gminne centrum zarządzania kryzysowego (jeśli nie ma takiego w gminie to wojewódzkie centrum) o wydarzeniu. Zawiadomienia można dokonać ustnie do protokołu, za pomocą faksu lub środków komunikacji elektronicznej. Organ gminy niezwłocznie przekazuje to zawiadomienie do komendanta powiatowego Policji. W zawiadomieniu podaje się dane organizatorów w tym przewodniczącego zgromadzenia, cel wydarzenia, datę, miejsce i przewidywany czas trwania zgromadzenia. Bardzo często zdarza się, że skrajnie różne środowiska planują zorganizować zgromadzenie w tym samym miejscu i czasie, najczęściej ma to miejsce podczas rocznicy wydarzenia ważnego dla całego kraju np. rocznica odzyskania niepodległości, wejścia do Unii Europejskiej, wprowadzenia stanu wojennego. Ustawodawca rozstrzygnął tę sytuację w art. 12. 1 ustawy, który stanowi, iż w przypadku wniesienia zawiadomienia *„o zamiarze zorganizowania dwóch lub większej liczby zgromadzeń, które mają zostać zorganizowane chociażby częściowo w tym samym miejscu i czasie, i nie jest możliwe ich odbycie w taki sposób, aby ich przebieg nie zagrażał życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, o pierwszeństwie wyboru miejsca i czasu”* wydarzenia rozstrzyga kolejność zgłoszeń. W przypadku kolizji terminów organ gminy może przeprowadzić rozprawę administracyjną aby ułatwić ustalenie zmiany miejsca lub terminu wydarzenia. Jeśli strony nie dojdą do porozumienia, decyduje organizator, który najwcześniej wniósł zawiadomienie o zamiarze zorganizowania zgromadzenia.

III. Ograniczenia w realizacji wolności zgromadzeń

Jak słusznie zauważył J. Boć prawo do uczestniczenia i zwoływania zgromadzeń nie jest wartością bezwzględna i podlega pewnym ograniczeniom¹¹⁵. W jednym ze swoich orzeczeń Trybunał podkreślił, że wolność zgromadzeń jest jedną z najważniejszych wolności politycznych a ograniczenia tej wolności muszą mieć charakter incydentalny i nie mogą naruszać jej istoty¹¹⁶. Możemy wyróżnić dwie kategorie ograniczeń w korzystaniu z wolności zgromadzeń, jedne wynikają z Konstytucji inne z ustaw zwykłym, w tym z ustawy Prawo o zgromadzeniach. Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy zasadniczej, ograniczenia w korzystaniu z

¹¹⁵ J. Boć, *rozdział jedenasty* [w:], *Prawo administracyjne* (pod red.) J. Boć, Wrocław 2010, s.453.

¹¹⁶ Wyrok TK z 10.11. 2004 r., Kp 1/04, OTK-A 2004, Nr 10, poz. 105.

tych uprawnień można wprowadzać jedynie aktem o randze ustawy i tylko w wyjątkowych okolicznościach. Za ważną przyczynę ograniczenia wolności zgromadzeń, ustrojodawca uznaje ochronę moralności i zdrowia publicznego, porządek publiczny, ochronę środowiska, bezpieczeństwo państwa, ochronę praw i wolności innych ludzi. Reglamentacja wolności zgromadzeń musi tak przebiegać aby nie naruszać jej istoty.

Ustawa Prawo o zgromadzeniach przewiduje dwie formy ograniczenia wolności zgromadzeń. Pierwsza to decyzja o zakazie zgromadzenia a drugi to decyzja o rozwiązaniu trwającego zgromadzenia. W obu przypadkach mamy do czynienia z decyzją administracyjną. Według A. Błasia decyzja administracyjna to akt administracyjny, w którym organ administracji publicznej ustala wiążące jednostkę (jak również organ) konsekwencje norm prawa administracyjnego¹¹⁷. Zdaniem cytowanego autora, akt ten wywiera trwale skutki w sferze prawa administracyjnego, ponieważ „*przekształca interes prawny lub obowiązek prawny jednostki w jej prawo nabyte lub niezbywalne (co do zasady) lub obowiązek prawny*”¹¹⁸. W artykule 14 ustawodawca wskazuje przypadki w których organ gminny uprawniony jest do wydania decyzji o zakazie zgromadzenia. Następuje to w sytuacji gdy

- cel zgromadzenia narusza wolność pokojowego zgromadzenia się;
- odbycie zgromadzenia narusza zasady organizowania tego typu wydarzeń;
- cel lub odbycie zgromadzenia narusza przepisy karne;
- uczestnicy będą w posiadaniu niebezpiecznych materiałów lub narzędzi;
- istnieje obawa że to wydarzenie może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach;

Warto zaznaczyć, że organ gminy może skorzystać z tego uprawnienia nie później niż na 96 godzin przed planowaną datą zgromadzenia. Zgodnie z art. 107 kpa¹¹⁹, taka decyzja musi 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*”. Jeżeli na decyzję przysługuje powództwo do sądu powszechnego, akt ten powinien zawierać stosowne pouczenie o takim uprawnieniu. Zgodnie z ustawą, od tej decyzji można się odwołać bezpośrednio do sądu okręgowego (w okręgu w którym znajduje się siedziba organu gminy),

¹¹⁷ A. Błaś, *rozdział czwarty* [w:] *Prawo administracyjne...* op. cit., s.331.

¹¹⁸ *Ibidem*

¹¹⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz.267).

nie wstrzymuje to jednak wykonania decyzji o zakazie zgromadzenia. Termin do wniesienia odwołania to 24 godziny od udostępnienia decyzji w Biuletynie Informacji Publicznej. Kolejne 24 godziny ma sąd okręgowy na rozpatrzenie odwołania. Odbywa się to w postępowaniu nieprocesowym, a uczestnikami są organ gminy i wnoszący odwołanie. Obecność uczestników nie jest jednak obowiązkowa. Sąd orzeka w drodze postanowienia, na które służy zażalenie do sądu administracyjnego w terminie następnych 24 godzin. Sąd Najwyższy, w jednym ze swoich orzeczeń, orzekł, że sąd okręgowy oceniając zgodność z prawem decyzji zakazującej odbycie zgromadzenia, powinien analizować to zagadnienie pod kątem uprawnień wynikających z konstytucyjnej wolności zgromadzeń publicznych, a nie z punktu widzenia ochrony praw i wolności innych osób¹²⁰. Nie można z powodu potencjalnego niewielkiego naruszenia praw i wolności jednych osób, pozbawiać innych, ich konstytucyjnych uprawnień. Dlatego administracyjnoprawna reglamentacja tej wolności może nastąpić tylko w ściśle określonych przypadkach, tak jak to zostało określone w art. 14 ustawy.

Artykuł 19 stanowi iż „*organizator zgromadzenia oraz przewodniczący zgromadzenia są obowiązani do zapewnienia przebiegu zgromadzenia zgodnie z przepisami prawa oraz do przeprowadzenia zgromadzenia w taki sposób, aby zapobiec powstaniu szkód z winy uczestników zgromadzenia*”. Przewodniczący jest zobowiązany do rozwiązania zgromadzenia w przypadku gdy jego przebieg jest sprzeczny z prawem lub osoby biorące udział w wydarzeniu nie podporządkowują się poleceniom przewodniczącego. Jeżeli przewodniczący tego nie uczyni, w tej sytuacji uprawnionym do rozwiązania zgromadzenia jest przedstawiciel gminy. Rozwiązanie zgromadzenia polega na wydaniu ustnej decyzji, która jest natychmiastowo wykonalna. Przedstawiciel gminy zobligowany jest do dwukrotnego ostrzeżenia uczestników o ewentualnych konsekwencjach. Następnie powinien ogłosić decyzję o rozwiązaniu, przewodniczącemu zgromadzenia. Później ta decyzja jest doręczana przewodniczącemu na piśmie i przysługuje od niej odwołanie. Natomiast w przypadku zgromadzeń spontanicznych, funkcjonariusz Policji może je rozwiązać w sytuacji gdy:

- 1) jego przebieg zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach;
- 2) jego przebieg powoduje poważne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku publicznego;

¹²⁰ Wyrok SN z 05.01.2001 r., III RN 38/00, OSNP 2001, nr 18, poz.546.

- 3) powoduje istotne zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego na drogach publicznych;
- 4) jego przebieg jest sprzeczny z prawem;
- 5) zakłóca przebieg innego zgromadzenia organizowanego w zwykłym trybie.

Jest to zamknięty katalog przyczyn rozwiązania zgromadzenia. Instytucja ta stanowi istotną ingerencję państwa w sferę wolności jednostki, dlatego wszelkie okoliczności powodujące rozwiązanie zgromadzenia powinny być poddane rozsądnej, szczegółowej analizie.

Zakończenie

Reasumując, zgromadzenia publiczne pełnią istotną rolę w demokratycznym państwie prawa, albowiem są czynnikiem kształtującym społeczeństwo obywatelskie. Instytucję tę charakteryzuje pokojowy charakter oraz anonimowość i niezależność uczestników. Zgromadzenie publiczne to także forma realizacji innych konstytucyjnych wolności, takich jak wolność zrzeszania się, swoboda wyrażania opinii, wolność słowa. Istotą wolności zgromadzeń, jest to, że do organizowania i uczestniczenia w zgromadzeniach nie potrzeba zezwoleń. Jednak ustawodawca przewidział sytuacje kiedy ta wolność może być ograniczana. Najważniejszą formą administracyjnoprawnej reglamentacji wolności zgromadzeń, jest decyzja o zakazie zgromadzeń. Jest to przykład konstytutywnej decyzji związanej, od której służy odwołanie. Zgodnie, z dominującym poglądem doktryny, ograniczenia tej wolności mogą dotyczyć różnych kwestii, jednak nie mogą naruszać istoty tej wolności.

Bibliografia:

Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz.267).
3. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r.- Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. z 29.09. 2015 r., poz. 1485).

Orzecznictwo:

1. Wyrok SN z 05.01.2001 r., III RN 38/00, OSNP 2001, nr 18, poz.546.
2. Wyrok TK z 10.11. 2004 r., Kp 1/04, OTK-A 2004, Nr 10, poz. 105.
3. Wyrok TK z 18.01.2006 r., K 21/05, OTK- A, nr 1, poz.4.
4. Wyrok TK z 10.07.2008 r., P 15 /08, OTK- A 2008, Nr 6, poz. 105.

Literatura:

1. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012,
2. Blicharz J., *Prawo o zgromadzeniach- wybór i wprowadzenie*, Warszawa 2013,
3. Błaś A., *rozdział czwarty [w:]*, *Prawo administracyjne* (pod red.) J. Boć, Wrocław 2010,
4. Boć J., *rozdział jedenasty [w:]*, *Prawo administracyjne* (pod red.) J. Boć, Wrocław 2010,
5. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010,
6. Ruczkowski P., *Decyzja w sprawie zakazu zgromadzeń publicznych jako przykład reglamentacji administracyjnoprawnej wolności i praw jednostki*, Przegląd Sejmowy 2012, nr 2,
7. Szmyt A., *W sprawie pytania prawnego dotyczącego zgodności art. 52 § 1 pkt 2 Kodeksu wykroczeń z art. 57 Konstytucji RP*, P 15/08, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu 2008, Nr 2

Rozdział V

Charakter prawny i elementy statutu jednostki pomocniczej gminy

Nalazek Sebastian Piotr¹²¹

Abstract:

The article analyses the issue of legal solutions used in local law files about nature of the political system of municipality auxiliary units - statutes. Those legal files are very varied because of municipality free hand in making decisions which, depending on territory or politics of person in authority are creating so municipality auxiliary units works in accordance with their objectives. In this article author analyzes a wide range of regulations in order to illustrate the great diversity used by individual municipalities in the development of their system, conferred competences, way of selecting authorities and financing.

Wstęp.

Zasadniczy podział terytorialny obszaru Rzeczypospolitej Polskiej, restytuowany w 1999 r.¹²², oparty został na gminie, jako jednostce podstawowej¹²³ oraz powiecie i województwie, jako jednostkach mających realizować zadania, którym sprostać nie mogą gminy. Koncepcja trójelementowego samorządu terytorialnego umożliwiła decentralizację kraju oraz realizację zasad dekoncentracji i subsydiarności, które stanowią podstawę do przekazywania zadań i kompetencji jednostkom najbliższym obywatelom. W celu pełniejszej realizacji tej ostatniej ustawodawca wprowadził¹²⁴ podział pomocniczy, który z założenia ma stanowić formę uzupełniającą¹²⁵ i być służebnym wobec podziału zasadniczego¹²⁶. Nie jest on jednak obligatoryjny i zależy, tylko i wyłącznie, od decyzji szczebla gminnego¹²⁷, któremu ponadto przysługuje dowolność czy skorzysta z możliwości tworzenia jednostek pomocniczych na terenie całej gminy czy też pokryje nimi tylko jej część¹²⁸.

¹²¹ **Nalazek Sebastian Piotr** - student III roku na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, przewodniczący KNPK VOTUM.

¹²² M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Warszawa 2010, s. 24.

¹²³ Art. 164 ust. 1 Konstytucji RP.

¹²⁴ J. Zimmermann *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 130.

¹²⁵ M. Elżanowski, *Pojęcie i rodzaje podziału terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1979 z.1, s. 56.

¹²⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 145.

¹²⁷ Art. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2015 poz.1515)

¹²⁸ Wyrok NSA z dnia 10 października 2000 r., II SA/Ld 1097/00, ONSA 2001, Nr 4, poz.187.

Fundament prawny sposobu kształtowania jednostek pomocniczych został określony w art. 5 § 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym za pomocą stwierdzenia, że „jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy, w drodze uchwały, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy”¹²⁹. Cała regulacja dotycząca jednostek pomocniczych zawiera tylko kilka przepisów. Omawiane rozwiązanie jest więc tylko załącznikiem całej problematyki statusu jednostek pomocniczych. Ustawodawca, narzucając tylko pewien szkielet ich ustroju, pozostawił szerokie pole do aktywności samych gmin. Prowadzi to do ogromnego zróżnicowania statutów jednostek pomocniczych. Ich analiza musi więc nosić cechy komparatystyczne i opierać na poszukiwaniu tych wspólnych rozwiązań, które stanowią o istocie statutu jednostki pomocniczej, jako jej aktu erekcyjnego.

I. Statut.

Podstawę prawną do powołania jednostki pomocniczej stanowi art. 35 ust. 1 u.s.g. w którym ustawodawca stwierdza, że „organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem”¹³⁰. Przepis ten nakłada na radę gminy ustawowy obowiązek, w przypadku tworzenia jednostki pomocniczej, określenia organizacji i zakresu działania jednostki w postaci statutu¹³¹. Akt ten jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny jest aktem prawa miejscowego i nie może zostać uchwalony w postaci załącznika do uchwały¹³² i choć w doktrynie pojawiają się zdania odmienne¹³³ to zasadnym wydaje się być uchwalenie statutu w postaci samodzielnego aktu.

Wyjątkowy jest charakter prawny statutu. Określa się go jako akt strukturalno-organizacyjny¹³⁴. Stanowi on szczególny rodzaj aktów prawa miejscowego¹³⁵ i podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym¹³⁶. Dlatego też statuty charakteryzują się ogromnym zróżnicowaniem w skali kraju. Wynika to, przede wszystkim, z tego, że statut jednostki pomocniczej jest odrębnym dokumentem organizacyjno-prawnym¹³⁷ od statutu gminy, czy też innych jednostek pomocniczych znajdujących się na terenie tej samej gminy,

¹²⁹ Art. 5 § 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz.95).

¹³⁰ Art. 35 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

¹³¹ M. Augustyniak, *Komentarz do art. 35*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* [online]. (red.) B. Dolnicki, <http://sip-1lex-1pl-1lex-2nowy.han.uwm.edu.pl/#/komentarz/587293480/90920>, [dostęp: 8.01.2016] .

¹³² Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 28 października 2003 r., II SA/Wr 1501/03, Opols.2004/21/649.

¹³³ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 174.

¹³⁴ Pojęcie użyte przez B. Dolnicki, *Komentarz do art. 40, 41* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* [online], <http://sip-1lex-1pl-1lex-2nowy.han.uwm.edu.pl/#/komentarz/587293487/90927>, [dostęp: 10.01.2016].

¹³⁵ J. Zimmermann *Prawo...*, s. 70.

¹³⁶ Wyrok NSA z dnia 9 lutego 1994 r., SA/Gd 2470/93, ONSA 1995, nr 3, poz.103.

¹³⁷ A. Szewc, *Komentarz do art. 35*. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, [online], <http://sip-1lex-1pl-1lex-2nowy.han.uwm.edu.pl/#/komentarz/587270207/132740>, [dostęp: 10.01.2016].

a co za tym idzie ich kształt na już terenie jednej gminy może być zróżnicowany. Ponadto dla każdej jednostki pomocniczej należy uchwalić osobny statut¹³⁸, a niedopuszczalne jest uchwalenie jednego statutu dla wszystkich lub kilku jednostek pomocniczych mających swoją właściwość terytorialną na terenie właściwej gminy¹³⁹.

Na zróżnicowanie wpływa też wąska regulacja ustawowa dotycząca statutu. Ustawodawca w art. 35 ust. 3, przywidił tylko nieliczne obligatoryjne elementy statutu, których pominięcie skutkuje nieważnością uchwały¹⁴⁰. Katalog pozostałych elementów pozostał otwarty. Wskazuje na to przede wszystkim użycie zwrotu „w szczególności”¹⁴¹. Pozwala to stwierdzić, że zamiarem racjonalnego prawodawcy było określenie tylko fundamentów instytucji jednostek pomocniczych, a ich konkretyzację i kreację pozostałych kwestii pozostawił on radom gmin. Jednakże wart podkreślenia jest fakt, że nawet na łonie zagadnień obligatoryjnych ustawodawca pozostawił gminom ogromną swobodę decyzyjną, której wyniki będą przedmiotem poniższych rozważań¹⁴².

II. Ustrój jednostki.

Pierwszym z nich jest określenie nazwy i obszaru jednostki pomocniczej. Ustawodawca w art. 5 u.s.g.¹⁴³ stanowi, że gmina może tworzyć jednostki pomocnicze takie jak: sołectwo, osiedle i dzielnica. Do tego katalogu, nowelizacją z 1995 r. włączone zostało również miasto położone na terenie gminy. Nie bez znaczenia jest również zwrot „i inne” dodany także wspomnianą nowelą, który ustanawia katalog otwarty w kwestii nazewnictwa jednostek. Dlatego też tworzone mogą być takie jednostki jak na przykład: sióło, okręg, wspólnota, kolonia, obwód czy rewir¹⁴⁴. I choć nie jest to popularną praktyką to jednostki niewymienione w ustawie można spotkać między innymi w Wałbrzychu, gdzie rada miejska dokonała podziału na Wspólnoty Samorządowe¹⁴⁵ czy też w Toruniu, gdzie występują

¹³⁸ A. Skoczylas, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, art. 35 (red.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 130-137.

¹³⁹ M. Błażejczyk, A. Jurcewicz, B. Kozłowska, K. Stróżycki, *Samorząd mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990 nr 8.

¹⁴⁰ Wyrok WSA z dnia 30 czerwca 2006 r., II SA/Go 449/06, Dz. Urz. Lubus. Nr 104, poz. 1863.

¹⁴¹ M. Augustyniak, *Partycypacja społeczna w jednostkach pomocniczych - wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda*, [w:] *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym* (red.) M. I. Mączyński, M. Stec, Warszawa 2012, s. 252-255.

¹⁴² Wyrok WSA w Opolu z dnia 4 marca 2008 r., II SA/Op 561/07, LEX nr 494388.

¹⁴³ Art. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

¹⁴⁴ A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławewski, *Samorząd gminny. Komentarz*. Warszawa 2010, s. 61-62.

¹⁴⁵ Uchwała Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 30 grudnia 2004 r. ws. utworzenia jednostki pomocniczej Gminy Wałbrzych pod nazwą Wspólnota Samorządowa „Biały Kamień, Konradów” i nadania Statutu tej jednostce (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2005 r., Nr 21, poz. 505).

okręgi¹⁴⁶. Rzadkość występowania jednostek nienazwanych wynika z trudności organizacyjnych jakie wiążą się z tworzeniem nowych organów oraz określeniem sposobu ich wyboru. Przede wszystkim dlatego, iż w przypadku ustroju organów wewnętrznych jednostek pomocniczych nazwanych – sołectw, dzielnic i osiedli – stworzone zostały regulacje kompletne poprzez dokładne określenie w artykułach 36 i 37 u.s.g.¹⁴⁷ struktury organów, zaś w przypadku jednostek nienazwanych ustawodawca nie wprowadził żadnych konstrukcji prawnych pozostawiając dowolność radom gmin. I tak organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie¹⁴⁸, a w dzielnicy i osiedlu analogiczną funkcję pełni rada dzielnicy lub osiedla¹⁴⁹. Z tymże, ustawodawca, aby działać zgodnie z ideą tworzenia wspólnot najbardziej zbliżonych wobec obywateli dopuścił możliwość ustanowienia, w miejsce rady osiedla, ogólnego zebrania mieszkańców. W przypadku mniejszych osiedli jest to rozwiązanie lepsze, umożliwiające partycypację obywateli. Decyzyjność w tej sprawie pozostawiona została jednak w rękach rady gminy¹⁵⁰. Wracając jednak do jednostek nienazwanych wydaje się, że niedopuszczalne jest utworzenie takiej jednostki w której organem byłby sołtys i zebranie wiejskie, a nie byłoby ono sołectwem. Do takiego zdania przychyliła się również doktryna stwierdzając, że takie rozwiązanie byłoby po prostu niecelowe, ponieważ nie odpowiadałoby roli, pozycji i zadaniom jakie zostały tej jednostce przekazane¹⁵¹. Na marginesie warto odnotować, iż na obszarach o charakterze rolniczym prowadziłoby to do ograniczeń w finansowaniu, ponieważ beneficjentem środków z funduszu sołeckiego¹⁵² mogą być tylko sołectwa, w związku z czym nawet kolonia czy osiedle położone w gminie wiejskiej nie ma prawa wnioskować o przyznanie dotacji. Co ciekawe, możliwe jest utworzenie na terenie miasta sołectwa, o ile charakter obszaru obejmującego projektowaną jednostkę jest wiejski¹⁵³.

Odnosząc się do kwestii obszaru jednostki pomocniczej, na radzie gminy spoczywa obowiązek dokładnego zakreslenia obszaru jednostki z uwzględnieniem jej charakteru demograficznego, terytorialnego i gospodarczego¹⁵⁴. Interesującym rozwiązaniem wydawała

¹⁴⁶ Uchwała nr 511/97 Rady Miejskiej Torunia z dnia 25 czerwca 1997 r. ws. powołania Okręgów będących jednostkami pomocniczymi Gminy Miasta Torunia oraz nadania im statutów.

¹⁴⁷ Art. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

¹⁴⁸ Art 36 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

¹⁴⁹ Art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

¹⁵⁰ Art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

¹⁵¹ M. Augustyniak, *Jednostki...*, s. 36-37.

¹⁵² R. Trykozko, *Komentarz do ustawy o funduszu sołeckim*, Warszawa 2009, s. 8-13.

¹⁵³ K. Bandarzewski, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Po 686/13*, opub. w *Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, Dostęp dnia 26.02.2016: <http://www.isp.org.pl/decydujmyrazem/uploads/filemanager/Glosafunduszesoeckiewmiastach.pdf>.

¹⁵⁴ M. Błajezyk, A. Jurewicz, B. Kozłowska, K. Strózczyk, *Samorząd mieszkańców wsi...*, s. 35.

się propozycja przedstawiona w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, która to opierała proces tworzenia jednostek pomocniczych na przesłankach takich jak: więzi społeczne i kulturowe, jednorodny układ urbanistyczny, infrastruktura techniczna czy też rodzaj zabudowy¹⁵⁵.

III. Tryb i sposób wyboru organów.

Określenie zasad i trybu wyborów organów jednostki pomocniczej oraz jej organizacja również musi zostać określona w statucie jednostki. Podczas tego procesu należy, zgodnie z poglądami wyrażonymi w doktrynie¹⁵⁶, uwzględnić przepisy zawarte w kodeksie wyborczym, co powinno zasadniczo ułatwić skonstruowanie tej części statutu. Do powyższej kwestii odniosła się też się również judykatura stwierdzając, że „*czynne prawo wyborcze organów sołectw mają stali mieszkańcy sołectwa, przebywający na terenie gminy z zamiarem pobytu na stałe*”¹⁵⁷. Zaś samo pojęcie zebranie wiejskie oznacza, nic więcej, jak tylko zgromadzenie się mieszkańców sołectwa¹⁵⁸. Wartym podkreślenia winien być cel tego zgromadzenia, ponieważ, gdyby nie brać tego pod uwagę to każde zgromadzenie się mieszkańców sołectwa można by brać za organ sołectwa, a wielokrotnie tak nie jest. Jeśli jednak przesłanka celu zgromadzenia jest spełniona to takiemu ciału przysługuje kompetencja wyboru sołtysa oraz rady sołectkiej. Wybór powinien nastąpić w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów¹⁵⁹. A zgłaszać ich mogą grupy obywateli, organizacje lub indywidualne osoby¹⁶⁰. Szczegółowy tryb przeprowadzenia zebrania wiejskiego określa zindywidualizowany dla każdej jednostki pomocniczej statut.

W przypadku rady dzielnicy (osiedla) liczba członków do niej wybieranych jest określana na podstawie liczby osób zamieszkujących daną jednostkę, analogicznie jak w przypadku ilości członków rady gminy¹⁶¹. Wnosząc z art. 17 u.s.g. minimalna ilość członków rady wynosić może 15 osób, zaś art. 37 tejże ustawy ustala maksymalną jej liczbę na 21 członków. Przy czym niezgodne z wolą ustawodawcy jest wprowadzenie w materii

¹⁵⁵ Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw.

¹⁵⁶ M. Augustyniak, *Komentarz do art. 35. [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* (red.) B. Dolnicki, Dostęp dnia 11.01.2016: <http://sip-1lex-1pl-1lex-2nowy.han.uwm.edu.pl/#/komentarz/587293480/90920>.

¹⁵⁷ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 kwietnia 1999 r., II SA 231/99, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/57E0AAE586>, [dostęp: 28.02.2016].

¹⁵⁸ E.J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2006, s. 79.

¹⁵⁹ M. Augustyniak, *Jednostki...*, s.143.

¹⁶⁰ E.J. Nowacka, *Ustrój administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 207.

¹⁶¹ Art. 17 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

statutowej przez rady gminy progów wyborczych do organów jednostek pomocniczych¹⁶². Dostęp do tegoż organu nie może być w żaden sposób limitowany. Brak jakichkolwiek klauzul zaporowych jest, choć w marginalnym stopniu, formą wyrażenia zasady decentralizacji zawartej w Konstytucji RP¹⁶³.

Analizując powszechnie stosowane rozwiązania statutowe można zauważyć, że jednostki pomocnicze powoływane są, co do zasady, na czteroletnią kadencję, nie sposób znaleźć jednak takiej regulacji w innych niż statut przepisach, wynika to jedynie z praktyki i opiera się na czteroletniej kadencji rady gminy. Nie stoi przy tym nic na przeszkodzie, aby w statucie określić kadencję organów jednostki pomocniczej na np. 2 lata. Rozważając powyższą kwestię warto odnieść się również do zagadnienia skrócenia kadencji organów jednostki czy też wyborów przedterminowych, nieuregulowanie w/w materii prowadzić może do problemów utrudniających funkcjonowanie jednostek pomocniczych.

Jako ciekawostkę warto przytoczyć rozwiązania, które zawarte zostały w ordynacji wyborczej do Rad Okręgów Miasta Toruń¹⁶⁴, gdzie do 2012 r. wybory do rad okręgów nie były powszechne i bezpośrednie, a członkami rad zostawali, zamieszkujący na terenie okręgów, przedstawiciele wspólnot wymienionych w uchwale. Wśród nich można było znaleźć m.in. przedstawicieli młodzieży akademickiej, rad rodziców czy też liczebnych stowarzyszeń¹⁶⁵. Regulacje, inne niż bezpośrednie i powszechne wybory do organów jednostek pomocniczych, nie cieszą się jednak dużą popularnością wśród rozwiązań statutowych innych jednostek pomocniczych. I zjawisko to, w zasadzie, należy ocenić pozytywnie.

IV. Kompetencje i zadania.

Przechodząc do kwestii o największym znaczeniu dla materii statutowej tj. określania zadań i kompetencji jednostek pomocniczych należy podkreślić, iż jednostki pomocnicze muszą w momencie tworzenia zostać wyposażone w kompetencje. Rada gminy może przekazać im dowolne zadania i kompetencje, zgodnie ze swoim uznaniem, jeśli tylko odbywa się to w granicach powszechnie obowiązującego prawa i nie stanowi jego naruszenia.

¹⁶² Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2002 r. II SA 2122/01, LEX nr 81971.

¹⁶³ Art. 15 Konstytucji RP.

¹⁶⁴ Obwieszczenie nr 558/2000 Przewodniczącego Rady Miasta Torunia z dnia 15 września 2000 roku w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały nr 511/97 Rady Miejskiej Torunia z dnia 25 czerwca 1997 roku w sprawie powołania Okręgów będących jednostkami pomocniczymi Gminy Miasta Torunia oraz nadania im statutów. http://www.bip.torun.pl/files/doc/u_939.html, [dostęp: 29.02.2016].

¹⁶⁵ *Tamże*.

To od niej zależy jak one będą się kształtowały, a przez co umożliwiały realne działanie na tym poziomie. Taka regulacja jest immanentną cechą statutu jednostki pomocniczej. Dlatego też uprawnienia przekazane jednostkom muszą mieścić się w sferze działania gminy i co do zasady muszą być to kompetencje nie władcze. Jak zauważa Augustyniak¹⁶⁶ „*brak ustawowego (nawet przykładowego) katalogu zadań jednostki wzbudza wątpliwości i jego określenie stanowi postulat de lege ferenda*”. Należy zgodzić się z wyrażonym poglądem i zastanowić się nad wprowadzenie takich regulacji jak: obowiązkowe uczestnictwo przedstawiciela jednostki pomocniczej w radach programowych miejskich instytucji kultury, oświatowych i sportowo-rekreacyjnych działających na obszarze jednostki czy też prawo zgłaszania wniosków i opinii do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w trakcie ich sporządzania¹⁶⁷.

Dla realizacji większej ilości zadań jednostka pomocnicza potrzebuje jednak określonych środków finansowych, a gminy niechętnie je przekazują. Dlatego też faktycznie liczba zadań jednostek pomocniczych jest ograniczona i są one nie zbyt znaczące i tak przykładowo Statut Sołectwa Grzybno¹⁶⁸ przewiduje, wśród zadań, m.in.: inspirowanie działań mających na celu rozwój sołectwa czy też rozstrzyganie konfliktów zaistniałych w sołectwie. Zupełnie inaczej wygląda to w przypadku dzielnic Krakowa, gdzie wypełniają one, co prawda nie wielką, część zadań administracji publicznej¹⁶⁹.

V. Kontrola i nadzór.

Istotnym elementem statutu jednostki pomocniczej jest kontrola i nadzór nad działalnością jednostki. Kontrola odnosi się do badania prawidłowości działania jednostki z założeniami, zaś nadzór opiera się na ingerencji w działalność jednostki¹⁷⁰. Oby dwie metody umożliwiają poprawne funkcjonowanie podziału pomocniczego. Uprawnienia kontrolne i nadzorcze przysługują zarówno wójtowi jak i radzie gminy. Kontrola działalności odwołuje się do kryteriów legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań jednostki, nadzór

¹⁶⁶ M. Augustyniak, *Komentarz do art. 35. [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz* (red.) B. Dolnicki, Dostęp dnia 11.01.2016: <http://sip-1lex-1pl-1lex-2nowy.han.uwm.edu.pl/#/komentarz/587293480/90920>.

¹⁶⁷ B. Matyjaszczyk, *Jednostki pomocnicze gminy – analiza uregulowań prawnych*, Opracowanie w ramach programu Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej realizowane przy wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego. s. 6-9.

¹⁶⁸ Uchwała nr I/11/07 Rady Gminy Unisław z dnia 5 marca 2007 w sprawie przyjęcia statutu sołectwa Grzybno. http://bip.unislaw.pl/bip_download.php?id=155, [dostęp: 29.02.2016].

¹⁶⁹ *Tamże*, s. 6.

¹⁷⁰ M. Augustyniak, *Jednostki...*, s. 241.

zaś może być oparty tylko na zasadzie legalności¹⁷¹. Nie istnieją przy tym żadne konkretne regulacje dotyczące powyższych kwestii, a ich określenie mogłoby wpłynąć pozytywnie na rozwój samorządności wspólnot lokalnych¹⁷².

Zakończenie

Wszystkie omówione kwestie są składnikami obligatoryjnymi każdego statutu jednostki pomocniczej. Każdy z tych elementów ma znaczenie fundamentalne zarówno samych jednostek jak i istoty ich statutów będących swoistymi „konstytucjami”. Kompetencje w nich przewidziane mają ogromny wpływ na miejsce jednostek pomocniczych w świadomości obywateli. Paweł Świaniewicz¹⁷³ obrazuje problem jednostek pomocniczych za pomocą określenia „*błędne rondo marginalizacji*”. W pojęciu tym zawiera się problem ograniczonej liczby zadań jednostek pomocniczych wynikający z braku narzędzi i środków potrzebnych do ich realizacji. Aktualne „*sprężenie zwrotne*”¹⁷⁴ do niczego nie prowadzi i hamuje rozwój samorządności lokalnej, która w dobie obecnych tendencji ustrojowych Rzeczypospolitej powinna rozwijać się dynamicznie.. Jedyną szansą na nie zaprzepaszczenie potencjału drzemiącego w jednostkach pomocniczych jest jak najszybsza reforma regulacji ustawowych uwzględniająca omówione postulaty *de lege ferenda*. Trafnie zauważa Świaniewicz, że aktualnie gminy nie chcą uszczuplać swoich finansów na rzecz jednostek mniejszych, a pomoc w odwróceniu tej tendencji może dopiero ustawowa regulacja tej materii, która pozwoliłaby wzmocnić pozycję jednostek pomocniczych w strukturze samorządu.

¹⁷¹ *Tamże*, s. 275.

¹⁷² *Tamże*.

¹⁷³ P. Świaniewicz, J. Krukowska, M. Lackowska, A. Kurniewicz, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Warszawa 2013, s.196-2010.

¹⁷⁴ P. Świaniewicz, *Jednostki pomocnicze w dużych miastach: błędne rondo marginalizacji czy ślepa uliczka?*, „Samorząd Terytorialny” 2014 nr 1-2, s. 70-71.

Bibliografia:

Akty prawne:

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.
- 2) Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
- 3) Uchwała nr I/11/07 Rady Gminy Unisław z dnia 5 marca 2007 w sprawie przyjęcia statutu sołectwa Grzybno.
- 4) Uchwała Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 30 grudnia 2004 r. ws. utworzenia jednostki pomocniczej Gminy Wałbrzych pod nazwą Wspólnota Samorządowa „Biały Kamień, Konradów” i nadania Statutu tej jednostce.
- 5) Uchwała nr 511/97 Rady Miejskiej Torunia z dnia 25 czerwca 1997 r. ws. powołania Okręgów będących jednostkami pomocniczymi Gminy Miasta Torunia oraz nadania im statutów.

Orzecznictwo:

- 1) Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2002 r. II SA 2122/01.
- 2) Wyrok NSA z dnia 10 października 2000 r., II SA/Łd 1097/00.
- 3) Wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 kwietnia 1999 r., II SA 231/99.
- 4) Wyrok NSA z dnia 9 lutego 1994 r., SA/Gd 2470/93.

Literatura:

- 1) Augustyniak M., *Jednostki pomocnicze gmin*, Warszawa 2010.
- 2) Bandarzewski K., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Po 686/13*.
- 3) Bandarzewski K. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2013.
- 4) Błajejczyk M., Jurcewicz A., Kozłowska B., Strózczyk K., *Samorząd mieszkańców wsi w systemie samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990 nr 8.
- 5) Dolnicki B., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- 6) Elżanowski M., *Pojęcie i rodzaje podziału terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1979 z.1.
- 7) Hauser R., Niewiadomski Z. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2011,
- 8) Izdebski H., *Samorząd Terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006.
- 9) Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006.

- 10) Matyjaszczyk B., *Jednostki pomocnicze gminy – analiza uregulowań prawnych*, Opracowanie w ramach programu Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej realizowane przy wsparciu Fundacji im. Stefana Batorego.
- 11) Mączyński M., Stec M. (red.), *Partycypacja obywateli i podmiotów obywatelskich w podejmowaniu rozstrzygnięć publicznych na poziomie lokalnym*, Warszawa 2012.
- 12) Nowacka E.J., *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2006
- 13) Szewc A., Jyż G., Pławewski Z., *Samorząd gminny. Komentarz*. Warszawa 2010.
- 14) Świaniewicz P., *Jednostki pomocnicze w dużych miastach: błędne rondo marginalizacji czy ślepa uliczka*, „Samorząd Terytorialny” 2014 nr 1-2.
- 15) Świaniewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Kurniewicz A., *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Warszawa 2013.
- 16) Trykozko R., *Komentarz do ustawy o funduszu sołeckim*, Warszawa 2009,
- 17) Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2008.

Rozdział VI

Akt czy nie akt? Elementy konstytutywne a sankcje wadliwości decyzji administracyjnej

Paluszkiewicz Anna¹⁷⁵

Abstract:

An administrative decision as a method of meritorious consideration of a matter is a key concept from the point of view of both public interest and individual rights protection. This article is an attempt to answer the question of consequences originating from recognition of any faults in design of the decision. On the basis of considerations on faults in an administrative act, an issue of mutual relations between constitutive elements of a decision and sanctions resulting from their lack was addressed.

Wstęp

W doktrynie od wielu już lat nie gasną spory dotyczące tego jaki wpływ na kształt, a zarazem kwalifikację prawną sytuacji strony postępowania wywierają szeroko rozumiane wady decyzji administracyjnej. Okazuje się, że tematyka uchybień w obrębie konstrukcji instrumentu władztwa przypisywanego na ogół podmiotom prawa publicznego, paradoksalnie powinna przenosić nas, w pewnym ograniczonym zakresie, na płaszczyznę stosunków prywatnoprawnych¹⁷⁶. Niezależnie bowiem od poczynionych w obrębie teorii prawa rozgraniczeń, wskutek których podmioty prawa umieszczone są w pozycji wertykalnej, bądź też horyzontalnej, nie sposób zaprzeczyć temu, że prawo publiczne i prywatne przenikają się

¹⁷⁵ **Paluszkiewicz Anna** - absolwentka Prawa na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II (2015). Tytuł magistra uzyskała na podstawie pracy pt. „Ubezpieczalnia osób fizycznych” napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Henryka Ciocha. Studentka studiów doktoranckich z zakresu prawa cywilnego. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół sankcji wadliwości czynności prawnych i ochrony dóbr osobistych.

¹⁷⁶ Warto zaznaczyć, że zarówno orzecznictwo, jak i przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego na ogół podchodzą niezwykle restrykcyjnie do kwestii dokonywania wykładni przepisów ułożonych w sferze prawa publicznego w oparciu o normy prywatnoprawne. Tytułem przykładu, Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 maja 2000 r., III RN 62/00, OSNAPiUS 2001, Nr 4, poz.100 uznał za niedopuszczalne odwoływanie się do przesłanek w postaci „błędu, winy, należytej staranności lub dobrej wiary (...)” przy rozstrzyganiu w zakresie stwierdzenia nieważności decyzji, postrzegając to jako niezasadne odejście od przesłanek enumeratywnie wyliczonych w art. 156 § 1 KPA. Opowiedzenie się za możliwością włączenia problematyki wad czynności prawnej w system prawa publicznego nie oznacza bynajmniej jego pełnej recepcji na wskazanym gruncie.

wzajemnie.¹⁷⁷ Recepja zasady związania sądów cywilnych w zakresie orzekania treścią ostatecznej decyzji administracyjnej zaowocowała rozszerzeniem właściwej dla czynności prawnej kategorii koncepcji sankcji wadliwości, a konkretniej- ich bezwzględnej nieważności o decyzje administracyjne¹⁷⁸. Wraz z takim zapatrywaniem, nieuchronnie pojawia się pytanie o konsekwencje, jakie niesie za sobą przenoszenie w drodze praktyki orzeczniczej konstrukcji nieznanych uprzednio ustawodawcy. Jakie okoliczności mogłyby uzasadniać odejście od znanych już rozwiązań w zakresie eliminacji z obrotu prawnego aktów wadliwych? Czy nieważna bezwzględnie decyzja podziela los dotkniętej kwalifikowanymi wadami czynności prawnej? W miejscu, w którym analizie zostaje poddana kwestia uchybień natury materialnoprawnej, nie sposób uciec od prób zdefiniowania elementów, których brak w ostateczności przesądziłby o niemożności ukonstytuowania się, a niekiedy wręcz zaistnienia aktu w obrocie prawnym.

I. Wokół definicji decyzji administracyjnej

Czym jest decyzja administracyjna? Co powinna zawierać się w swej treści dla zachowania tzw. „czystości konstrukcyjnej”? Z punktu widzenia uczestnika obrotu prawnego szczególnego znaczenia nabiera możliwość uznania, że jest się związanym treścią prawidłowo sporządzonego pisma, dlatego istotne wydaje się określenie elementów konstytutywnych tej szczególnej formy działania administracji publicznej. B. Adamiak definiuje decyzję jako *oświadczenie woli kompetentnego organu administrującego, podjęte w wyniku zastosowania normy materialnego prawa administracyjnego lub w określonym zakresie normy prawa procesowego do ustalonego stanu faktycznego, w trybie, formie, strukturze uregulowanej prawem procesowym, zakomunikowane stronie, w celu wywołania skutku prawnego w sferze stosunku materialnoprawnego (decyzja rozstrzygająca sprawę co do jej istoty w całości lub w części) bądź w sferze stosunku procesowego (decyzja w inny sposób kończąca sprawę w danej instancji)*.¹⁷⁹ Innymi słowy, decyzja administracyjna w ujęciu formalnym to nic innego jak prawna forma załatwienia sprawy w danej instancji.¹⁸⁰ Analizując omawiane zagadnienie w kontekście mocy obowiązującej aktu należy mieć na względzie, że możliwość wydania decyzji powinna znajdować zakotwiczenie normatywne- jedynie taki akt, który został sporządzony przez organ państwowy należycie umocowany do działania na podstawie

¹⁷⁷Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2002 r., I CKN 841/00, Lex nr 76298 z glosą aprobowaną R. Mastalskiego.

¹⁷⁸Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 1958 r., II CR 499/57, OSPIKA 1958, z.5, poz. 135.

¹⁷⁹B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 22-23.

¹⁸⁰Por. art. 104 § 1-2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267).

przepisów prawa materialnego zasługuje na merytoryczne rozpatrzenie.¹⁸¹ Za wskazówkę do wyodrębnienia nieodzownych elementów konstrukcyjnych decyzji powinna posłużyć dyrektywa art. 107 KPA¹⁸², z tym jednak zastrzeżeniem, że odejście w ograniczonym zakresie od wymogów niniejszego przepisu nie zawsze wywiera bezpośredni wpływ na sam byt decyzji, a tym samym bieg sprawy administracyjnej¹⁸³. Oznaczenie organu administracji publicznej oraz stron postępowania, wskazanie rozstrzygnięcia wraz z uzasadniającą je podstawą prawną i motywami, które miałyby przemawiać za konkretnym sposobem ustosunkowania się do sprawy, zwieńczone pouczeniem dotyczącym możliwości zainicjowania procedury odwoławczej, wniesienia powództwa do sądu powszechnego, czy też skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz podpisem osoby kompetentnej do wystosowania niniejszych dyspozycji to wyodrębnione wprost przez ustawodawcę elementy składowe decyzji. W zestawieniu z wyartykułowanymi w art. 156 KPA przesłankami stwierdzenia jej nieważności, o których będzie jeszcze mowa- wyłaniają się pewne zasady poświadczające nie tyle o rozpatrywanej tak naprawdę *in casu* zasadności aktu, co o samej jego dopuszczalności, a niekiedy wręcz istocie. Z uwagi na powyższe, pozostawiając na razie na uboczu mniej istotne czynniki, o bycie prawnym omawianej formy działania administracji decyduje głównie okoliczność w postaci wskazania rozstrzygnięcia, oznaczenia stron postępowania: organu, stanowiącego w granicach i na podstawie przyznanej mu w danej sprawie wiązki kompetencji, uzewnętrznionej w złożonym podpisie oraz osoby, wobec której treść sporządzonego pisma mogłaby wywoływać skutki prawne¹⁸⁴. Chociaż zagadnienie kwalifikacji podmiotowej znajduje swoje odzwierciedlenie w przywoływanych przez ustawodawcę przesłankach stwierdzenia nieważności decyzji, nie wpływa to w żadnej mierze na okoliczność, że bez odpowiednio oznaczonych podmiotów, nawet następczo uznana wadliwość jest dyskusyjna wobec pierwotnych braków aktu¹⁸⁵.

¹⁸¹ M. Dyl [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Warszawa 2015, s. 517-518.

¹⁸² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.)

¹⁸³ Wyrok WSA z dnia 22 września 2010 r., IV SA/Po 304/10, Lex nr 606314 z *głosą krytyczną* P. Brzozowskiego.

¹⁸⁴ Wyrok NSA z dnia 20 września 2002 r., I SA 428/01, Lex nr 83698 z *głosą częściowo krytyczną* A. Gilla. Autor glosy we wskazanym zakresie posługuje się pojęciem „elementów koniecznych decyzji administracyjnej”.

¹⁸⁵ Wyrok WSA z dnia 22 września 2010 r., IV SA/Po 304/10, Lex nr 606314 z *głosą krytyczną* P. Brzozowskiego.

II. O bezwzględnej nieważności słów kilka

Udzielenie odpowiedzi na ukazane dylematy dotyczące uchybień konstrukcyjnych decyzji administracyjnej wymaga odwołania się do zasygnalizowanej uprzednio koncepcji sankcji bezwzględnej nieważności. Choć w kontekście poczynionych już ustaleń, wydaje się, że istnieją przesłanki, które powinny przemawiać za definitywnym usunięciem aktu ze skutkiem wstecznym, problematyka umiejscowienia terminologii głęboko osadzonej w sferze stosunków prywatnoprawnych niewątpliwie nastrocza trudności. W doktrynie prawa cywilnego, owa bezwzględna nieważność to tego rodzaju wadliwość czynności prawnej, która *ipso iure* wywołuje skutki „wobec wszystkich uczestników obrotu- może się na nią powołać każdy, kto ma w tym interes prawny.”¹⁸⁶ Obok skuteczności *erga omnes* szczególnego znaczenia nabiera okoliczność, że dotknięta niniejszą sankcją czynność prawna udaremnia powstanie między stronami stosunku prawnego, zasadniczo nawet w razie przystąpienia do wykonywania umowy.¹⁸⁷ Co więcej, w istotę bezwzględnej nieważności wpisuje się aktualizacja nadanych jej przez prawo cech oraz wynikłych z tego powodu konsekwencji już *od chwili dokonania danej czynności (ex tunc)*.¹⁸⁸ Bazując na treści poczynionych założeń, warto zastanowić się na ile wskazane elementy zasługują na miano autonomicznych cech koncepcji zaczerpniętej wprost z nurtu prawa cywilnego, na ile zaś uzasadnione wydaje się we wskazanym zakresie zatarcie granicy pomiędzy płaszczyznami działania podmiotów prawa poprzez modyfikację prywatnoprawnych rygorów na rzecz możliwości sanowania wadliwej decyzji administracyjnej.

W orzecznictwie zarysował się pogląd, o tym, że *prawu administracyjnemu nie jest znana konstrukcja bezwzględnej nieważności (nieważności z mocy prawa) decyzji dotkniętych nawet kwalifikowanymi wadami prawnymi*.¹⁸⁹ Przedstawiciele doktryny w odniesieniu do aktów na ogół posługują się koncepcją ich wzruszalności.¹⁹⁰ Takie zapatrywanie na ogół wydaje się spójne z regulacją kodeksową, w myśl której usunięcie z obrotu prawnego aktów administracyjnych dotkniętych uchybieniami wyliczonymi enumeratywnie w art. 156 § 1 KPA zasadniczo wymaga unieważnienia na podstawie decyzji o deklaratorywnym charakterze. Choć konstrukcja nieważnego względnie aktu administracyjnego znajduje pewne punkty

¹⁸⁶ U. Ernst, A. Rachwał, F. Zoll, *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2013, s. 162.

¹⁸⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2010 r., II UK 357/09, OSNP 2011 nr 19-20, poz. 258.

¹⁸⁸ U. Ernst, A. Rachwał, F. Zoll, *op. cit.*, s. 162.

¹⁸⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 listopada 1998 r., III SA 1103/97, Lex nr 35126.

¹⁹⁰ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 614.

styczne z obarczoną wskazaną sankcją czynnością prawną warto jednak zaznaczyć, że nie pokrywają się one wzajemnie. Za przykładową różnicę między przytoczonymi koncepcjami można uznać możliwość podjęcia działań weryfikacyjnych zmierzających ku eliminacji wadliwych aktów administracyjnych zarówno na wniosek strony, jak i z urzędu. Wzruszalność w ujęciu cywilnoprawnym wymaga z kolei oddolnej inicjatywy podmiotu zainteresowanego, w kontrze do występującej z *mocy samego prawa, niezależnie od woli stron*¹⁹¹ nieważności bezwzględnej. Jak zauważa Z. Radwański, *sankcja ta nie wyraża się (...) w tym, że organ państwa zadaje podmiotowi jakąś dolegliwość. Może on ją jednak odczuć z tego względu, że nie osiągnie celu, tj. pożądanego stanu rzeczy, jaki przez dokonanie czynności prawnej chciał zrealizować. W konsekwencji stan ten uwzględnia sąd z urzędu*.¹⁹² W przypadku decyzji jako instrumentu władztwa administracyjnego, element jednostronnego oddziaływania w sferę uprawnień i obowiązków jest nierozzerwalnie związany z jej istotą. Zarysowane rozbieżności dodatkowo wzmacnia okoliczność, że stwierdzenie nieważności decyzji napotyka na swoistą barierę w postaci tzw. przesłanek negatywnych. Innymi słowy, ustawodawca dopuścił na gruncie prawa administracyjnego możliwość odstąpienia od działań naprawczych względem aktu, który, zależnie od okoliczności temu towarzyszących, albo wywołał nieodwracalne skutki prawne, albo przestał stanowić uzasadniające stwierdzenie jego nieważności zagrożenie, z uwagi na stosunkowo długi upływ czasu od dnia doręczenia lub ogłoszenia.¹⁹³

Artykuł 156 § 1 KPA odwołuje się do takich pozytywnych przesłanek nieważności jak: naruszenie przepisów o właściwości, brak podstawy prawnej, rażące naruszenie prawa oraz trwała niewykonalność przy wydawaniu aktu administracyjnego, czy też okoliczności w postaci: *res iudicata*, skierowania decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie, potencjalne zagrożenie wywołania przez akt czynu zagrożonego karą, obarczenie wadą powodującą nieważność z mocy prawa. Z punktu widzenia prawa publicznego szczególnie istotne wydaje się to, że aktualizacja każdej z wymienionych przesłanek stwierdzenia nieważności na ogół zrywa z domniemaniem prawidłowości decyzji administracyjnej.¹⁹⁴

¹⁹¹ U. Ernst, A. Rachwał, F. Zoll, *op. cit.*, s. 162.

¹⁹² Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne- część ogólna*, Warszawa 2013, s. 345.

¹⁹³ Por. art. 156 § 2 KPA.

¹⁹⁴ K. Glibowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Warszawa 2015, s. 778.

III. Czy istnieją akty nieistniejące¹⁹⁵?

Katalog przesłanek stwierdzenia nieważności został pomyślany jako instrument ochrony interesu indywidualnego, mający uwolnić *podmioty administrowane od ryzyka subiektywnej oceny prawnych skutków błędów działania administracji publicznej*, [dający] *podstawy [zarówno] do roszczeń ograniczających negatywne skutki wywołane przez wadliwą decyzję, jak i do jej usunięcia z obrotu prawnego*¹⁹⁶. Praktyka dnia codziennego pokazuje jednak, że w obliczu zaistnienia określonych okoliczności strona postępowania administracyjnego staje się bezradna wobec rzekomo gwarancyjnych mechanizmów. Sytuacje w postaci braku podpisu prawidłowo umocowanego organu, upatrywanie aktualizacji fikcji prawnej doręczenia wobec strony postępowania, która zmarła w jego toku¹⁹⁷, czy wreszcie sporządzanie aktu administracyjnego *nie na serio* wymagają reakcji ustawodawcy zbliżonej w swojej istocie do obarczenia wskazanych nieprawidłowości w działaniu sankcją nieważności bezwzględnej. W tym zakresie, naprzeciw potrzebom obrotu wychodzi koncepcja decyzji nieistniejącej, niekiedy określanej mianem nieaktu.

B. Adamiak operując pojęciem decyzji nieistniejącej wyróżnia dwa typy stanów faktycznych, w obrębie których może dojść do zaktualizowania się tego pojęcia. Pierwszy z nich to sytuacja kiedy można w sposób obiektywny uznać, że postępowanie administracyjne istniało, ale w jego trakcie został wydany akt, który nie istnieje. Jako przykład można tutaj wskazać akty, które nie zawierają wymaganych przepisami cech zewnętrznych oraz akty niedoręczone czy też nieogłoszone. Druga grupa dotyczy decyzji wydanych w nieistniejącym postępowaniu, czyli wobec braku strony postępowania i dysponującego zdolnością prawną do prowadzenia postępowania administracyjnego organu administracji publicznej¹⁹⁸. Wobec uznania, że stwierdzenie nieistnienia aktu „stwarzającego pozory decyzji może nastąpić bez zachowania szczególnych wymagań co do trybu postępowania i formy oraz w każdym czasie¹⁹⁹”, wydaje się, że na przekór przytaczanemu uprzednio orzecznictwu, sankcja bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej znajduje swoje doktrynalne podłoże. Jednak i tej postaci wadliwości aktu administracyjnego towarzyszą uzasadnione kontrowersje. Jeszcze na gruncie rpa- poprzednika Kodeksu postępowania administracyjnego, w odniesieniu

¹⁹⁵ Tytuł rozdziału swoim brzmieniem nawiązuje do artykułu S. Sołtysińskiego *Czy istnieją uchwały „nieistniejące”?* zamieszczonego w nr 2 Przeglądu Prawa Handlowego z 2006 r.

¹⁹⁶ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *op. cit.*, s. 615.

¹⁹⁷ Wyrok NSA z dnia 20 września 2002 r., I SA 428/01, Lex nr 83698 z *głosą częściowo krytyczną* A. Gilla.

¹⁹⁸ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 46 i n.

¹⁹⁹ Wyrok NSA z dnia 10 marca 2009 r., II OSK 406/08, Lex nr 604184 z *głosą* Z. R. Kmiecika.

do aktu bezwzględnie nieważnego mówiło się o możliwości ogłoszenia o jego nieważności²⁰⁰. Obecnie, ustalenie nieistnienia decyzji nie wiąże się z uruchomieniem odpowiedniej procedury weryfikacyjnej. Taki stan rzeczy wynika poniekąd z zapatrywania, że nie sposób stwierdzić nieważności, uchylić czegoś, co w obrocie prawnym tak naprawdę nigdy nie miało racji bytu. Nie mniej jednak, nie sposób zaprzeczyć temu, że problem istnieje. Z jednej strony adresat decyzji nieistniejącej, a więc dotkniętej sankcją bezwzględnej nieważności nie powinien być związany jej treścią ani tym bardziej próbą wykazywania tej okoliczności, z drugiej zaś- mylna interpretacja jego sytuacji prawnej przez organ administracji publicznej może napędzać potrzebę uwolnienia się od niekorzystnych skutków prawnych wydania wadliwego aktu.

Zakończenie

Zestawienie różnic występujących w obrębie wzruszalności między czynnością prawną, a decyzją powinno zaowocować stwierdzeniem, że zarysowana w literaturze wizja względnej nieważności aktu administracyjnego stanowi hybrydalną konstrukcję, która dla potrzeb zachowania pewnego rodzaju spójności terminologicznej została jedynie odziana w formę oświadczenia woli w cywilnoprawnym znaczeniu tego słowa. Warto zaznaczyć, że ostatni z wymienionych w art. 156 KPA przypadków dających podstawę dla wzruszenia decyzji w postaci wady powodującej jej nieważność z mocy prawa tak naprawdę operuje przymiotem bezwzględnej nieważności w ujęciu cywilistycznym, utożsamianej na gruncie prawa administracyjnego z koncepcją aktu nieistniejącego. Granice pomiędzy omawianymi w artykule instytucjami zacierają się także w zestawieniu znanej cywilistyce, przypisanej do sankcji bezwzględnej nieważności, konwalidacji czynności prawnej z negatywnymi przesłankami stwierdzenia nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 § 2 KPA. Możliwość sanowania uchybień natury konstrukcyjnej być może nie powinna przesądzać o sposobie kwalifikacji prawnej samej wadliwości, ale nie ulega wątpliwości, że stanowi swoiste spoiwo wzmacniające więzi istniejące między prawem publicznym, a prywatnym.

O kontrowersyjnym charakterze poruszanej problematyki poświadcza okoliczność, że prawu administracyjnemu wciąż nie jest znany efektywny system usuwania wad aktów administracyjnych z obrotu prawnego. Nieudolne powielanie rozwiązań przyjętych na cudzym gruncie, bez uwzględnienia właściwego im kontekstu skutkuje zachwianiem

²⁰⁰ Wyrok NSA z dnia 20 września 2002 r., I SA 428/01, Lex nr 83698 z *głosą częściowo krytyczną* A. Gilla.

bezpieczeństwa obrotu prawnego. Nieuzasadnione wydają się także dokonywane w doktrynie próby wyłączenia tzw. aktu sporządzonego nie na serio, np. jedynie na potrzeby ćwiczeń z zakresu postępowania administracyjnego spod kategorii nieaktów wobec istniejącego już zamieszania terminologicznego.

Istotne uchybienia w obrębie konstruowania decyzji, które tak naprawdę odzierają ją ze swej materialnoprawnej istoty przemawiają za tym, aby w ostateczności odmówić jej miana aktu administracyjnego. Uciekając od formułowania kategorycznych twierdzeń warto rozważyć na ile ochrona interesu indywidualnego i równorzędnie z nim stawianego w orzecznictwie administracyjnym interesu ogółu²⁰¹ wymaga, aby strona postępowania dysponowała czymś więcej aniżeli jedynie iluzorycznym poczuciem, że nie jest związana treścią wadliwie wydanego aktu.

²⁰¹ Wyrok NSA z dnia 21 lipca 1998 r., II SA 506/98, Lex nr 41383.

Bibliografia:

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 1960, nr 30, poz. 168 z późn. zm.)

Orzecznictwo

1. Wyrok WSA z dnia 22 września 2010 r., IV SA/Po 304/10, Lex nr 606314 z glosą krytyczną P. Brzozowskiego.
2. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2010 r., II UK 357/09, OSNP 2011 nr 19-20, poz. 258.
3. Wyrok NSA z dnia 10 marca 2009 r., II OSK 406/08, Lex nr 604184 z glosą Z. R. Kmiecika.
4. Wyrok NSA z dnia 20 września 2002 r., I SA 428/01, Lex nr 83698 z glosą częściowo krytyczną A. Gilla.
5. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2002 r., I CKN 841/00 z glosą aprobującą R. Mastalskiego, Lex nr 76298.
6. Wyrok z dnia 11 maja 2000 r., III RN 62/00, OSNAPiUS 2001, Nr 4, poz.100.
7. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 listopada 1998 r., III SA 1103/97, Lex nr 35126.
8. Wyrok NSA z dnia 21 lipca 1998 r., II SA 506/98, Lex nr 41383.
9. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 1958 r., II CR 499/57, OSPiKA 1958, z.5, poz. 135.

Literatura

1. Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986.
2. Borkowski J. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.
3. Dyl M. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Warszawa 2015.
4. Ernst U., Rachwał A., Zoll F., *Prawo cywilne. Część ogólna*, Warszawa 2013.
5. Glibowski K. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, Warszawa 2015.
6. Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne- część ogólna*, Warszawa 2013.

Rozdział VII

Pozwolenie na wytwarzanie odpadów jako przykład prawnej formy działania administracji publicznej

Radziwon Ilona²⁰²

Abstract:

A classic example of the legal form of the public administration is undoubtedly the decision of an administrative permission for waste production. The legal basis of this subject are the provisions of the Environmental Protection Act and the Waste Act. The article describes the essence of permission for waste production. The study contains information about appropriate authority to issue permission for waste production. Moreover the paper presents the procedure of obtaining permission from the moment of submission of the application after the decision authorizing the production of waste.

Wstęp

Klasycznym przykładem prawnej formy działania administracji publicznej jest niewątpliwie decyzja organu administracji o pozwoleniu na wytwarzanie odpadów. Niniejszy artykuł zawiera kompleksowe omówienie problematyki udzielenia owego pozwolenia w oparciu o obowiązujące przepisy prawa polskiego. W kwestii pozwolenia na wytwarzanie odpadów właściwa jest ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁰³. Z art. 180 a p.o.ś. wynika, że pozwolenie to wydaje się tylko i wyłącznie w związku z eksploatacją instalacji. Natomiast ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach²⁰⁴ zniosła obowiązek uzyskania decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami niebezpiecznymi i decyzji zatwierdzającej program gospodarki odpadami czy też obowiązek przedkładania informacji o wytwarzanych odpadach i o sposobach gospodarowania nimi. Zgodnie z art. 231 ust. 1 i ust. 2 ustawy o odpadach, decyzje wydane na podstawie przepisów dotychczasowych wygasły z dniem 23 stycznia 2013 r. Zatem w przypadku wytwarzania odpadów poza instalacją, podmiot nie jest zobowiązany do uzyskania decyzji na wytwarzanie odpadów, gdyż decyzja taka może być wydana tylko i wyłącznie w związku z eksploatacją instalacji.

²⁰² **Radziwon Ilona** - magister administracji, studentka międzynarodowych stosunków gospodarczych II r. studiów magisterskich, Sekretarz Koła Naukowego Prawa Ochrony Środowiska oraz sekretarz Koła Naukowego Prawa Pracy, członek czasopisma Biuletyn Wydziału Prawa przy Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Pracownik Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej.

²⁰³ Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150, ze zm., dalej jako: „p.o.ś.”.

²⁰⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 21, dalej jako: u.o.”.

Podkreślenia wymaga fakt, iż do pozwolenia na wytwarzanie odpadów nie stosuje się art. 11 ust. 9 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁰⁵. Przepis ten oznacza, że w sytuacji, gdy organ administracji nie rozpatrzy wniosku w terminie, uznaje się, że wydał rozstrzygnięcie zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy, chyba że przepisy ustaw odrębnych ze względu na nadrzędny interes publiczny stanowią inaczej.

I. Istota pozwolenia na wytwarzanie odpadów

Dla dalszych rozważań istotne znaczenie ma ustalenie czy przedsiębiorstwo wytwarzające odpady obligatoryjnie musi uzyskać owe pozwolenie. Zgodnie z art. 180 i 180 a p.o.ś. przedsiębiorstwo wytwarzające odpady w wyniku eksploatacji instalacji musi obligatoryjnie posiadać na to pozwolenie, gdy masa wytworzonych odpadów niebezpiecznych przekroczy 1 Megagram rocznie (1 tonę) lub masa wytworzonych odpadów innych niż niebezpieczne przekroczy 5 000 Megagramów rocznie. W sytuacji, gdy masa odpadów jest niższa niż wskazane wartości graniczne, pozwolenie na wytwarzanie odpadów nie jest wymagane. Zatem w przypadku przekroczenia ustawowych limitów wyróżnia się pozwolenie na wytwarzanie odpadów, pozwolenie na wytwarzanie odpadów niebezpiecznych bądź pozwolenie na wytwarzanie odpadów i odpadów niebezpiecznych.

W tym miejscu należy przytoczyć definicję legalną eksploatacji instalacji. Zgodnie z art. 3 pkt 3 p.o.ś. przez eksploatację instalacji rozumie się użytkowanie instalacji oraz utrzymywanie jej w sprawności. Ustawa Prawo ochrony środowiska definiuje także pojęcie instalacji, która oznacza stacjonarne urządzenie techniczne; zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu albo budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami (art. 3 pkt 6 p.o.ś.), których eksploatacja może spowodować emisję, czyli wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi substancje bądź energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne (art. 3 pkt 4 p.o.ś.). Pozwolenie na wytwarzanie odpadów jest zatem pozwoleniem emisyjnym. Nałożenie na podmiot prowadzący instalację w rozumieniu art. 3 pkt 6 p.o.ś., korzystający ze środowiska, obowiązku sporządzenia przeglądu ekologicznego i przedłożenia go organowi ma charakter decyzji uznaniowej²⁰⁶. Trafnym przykładem praktycznego rozumienia zacytowanych przepisów posługuje się Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Porównajmy dwa przedsiębiorstwa - warsztat samochodowy oraz firmę

²⁰⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 1712.

²⁰⁶ Wyrok NSA z dn. 9.09.2011 r., II OSK 1263/10, LEX nr 1151831.

remontową. Warsztat samochodowy wymienia za pomocą specjalnych urządzeń m.in. oleje i inne płyny samochodowe, które są to odpadami niebezpiecznymi. W przypadku przekroczenia 1 tony wytworzonych odpadów rocznie, wówczas przedsiębiorstwo musi uzyskać pozwolenie na ich wytwarzanie. Z kolei drugie przedsiębiorstwo - remontowe - wytwarza odpady w postaci gruzu, opakowań po lakierach, farbach i resztek innych materiałów wykończeniowych. Ponieważ nie powstają one w wyniku eksploatacji instalacji, przedsiębiorstwo nie musi uzyskać pozwolenia na ich wytwarzanie, niezależnie od tego, ile odpadów wytwarza²⁰⁷. Z. Bukowski podkreśla, że omawiane pozwolenie jest to instrumentem reglamentacji wytwarzania odpadów²⁰⁸.

II. Właściwość organów

Pozwolenie na wytwarzanie odpadów wydaje w drodze decyzji organ ochrony środowiska (art. 183 ust. 1 p.o.ś.). Organem właściwym do wydawania pozwoleń na wytwarzanie odpadów jest marszałek województwa albo starosta - właściwy ze względu na położenie instalacji, co w tym wypadku jest równoznaczne z miejscem wytwarzania odpadów. Marszałek województwa jest organem właściwym w przypadku instalacji, kwalifikowanych jako przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. W pozostałych przypadkach właściwym organem do wydania pozwolenia będzie starosta. Właściwość organów określa art. 378 ust. 2 p.o.ś.

III. Procedura uzyskania pozwolenia na wytwarzanie odpadów

Nie ma wątpliwości, że pozwolenie na wytwarzanie odpadów jest decyzją administracyjną, w związku z tym do procedury uzyskania pozwolenia mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego²⁰⁹.

W doktrynie przyjęto, że nie jest istotna nazwa, jaką nadano konkretnej czynności prawnej organu administracji, lecz jej treść merytoryczna²¹⁰. Zdaniem K. Gruszeckiego pozwolenie na wytwarzanie odpadów jest władczym działaniem administracji, przyznającym określone uprawnienia w zakresie korzystania ze środowiska, a zatem gdyby nie było

²⁰⁷<https://www.akademiaparp.gov.pl/pigulka-wiedzy/217/kiedy-firma-potrzebuje- pozwolenia-na-wytwarzanie- odpadow>, [dostęp: 4.01.2016].

²⁰⁸ Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013 r., s. 306.

²⁰⁹ Ustawa z dnia 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej jako: „kpa”.

²¹⁰ J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Zielona Góra 1998 r., s. 33.

rozwiązań zawartych w art. 183 ust. 1 p.o.ś. to i tak pozwolenie na wytwarzanie odpadów przybrałyby formę decyzji administracyjnej²¹¹.

Pozwolenie na wytwarzanie odpadów wydawane jest na wniosek prowadzącego instalację, ale również na wniosek podmiotu uprawnionego na podstawie określonego tytułu prawnego do władania oznaczoną częścią instalacji (art. 183 i art. 184 p.o.ś.).

Wniosek o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów musi odpowiadać wymogom z kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących podania. Podania mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą. Podanie powinno zawierać wskazanie osoby od której pochodzi, wraz z danymi adresowymi oraz żądaniem, jak również czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. Szczegóły wniosku o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów zostały zawarte w art. 184 ust. 2 p.o.ś. Zgodnie z tym przepisem wniosek musi zawierać informacje formalne o prowadzącym instalację i instalacji (pkt 1-9), o jej emisyjnym oddziaływaniu na środowisko i sposobach jego ograniczenia (pkt. 10, 16-17 b), oraz o potencjalnym czasie ważności pozwolenia (pkt 18). Ponadto wnioskodawca we wniosku o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów musi dodatkowo zawrzeć informację o ilości, rodzaju, składzie chemicznym odpadów, wskazanie sposobów zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko; opis dalszego sposobu gospodarowania odpadami, z uwzględnieniem zbierania, transportu, odzysku i unieszkodliwiania odpadów; wskazanie miejsca i sposobu oraz rodzajów magazynowanych odpadów. Szczegółowe dokumenty, które powinny być dołączone do wniosku zawiera ustawa Prawo ochrony środowiska. Należy jednak zaznaczyć, że każdy wniosek o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów należy traktować indywidualnie. Przykładowo trudne do wskazania jest miejsce i sposób gromadzenia odpadów w sytuacji, gdy od razu są one odzyskiwane albo unieszkodliwiane²¹².

Do wniosku o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów należy dołączyć także: dokument potwierdzający, że wnioskodawca jest uprawniony do występowania w obrocie prawnym, jeżeli prowadzący instalację nie jest osobą fizyczną oraz streszczenie wniosku sporządzone w języku niespecjalistycznym (art. 184 ust. 4 p.o.ś.). Celem tych rozwiązań jest niewątpliwie ułatwienie zrozumienia treści wniosku przez osobę posiadającą ogólne

²¹¹ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 394.

²¹² Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska... op. cit.*, s. 320- 321.

wykształcenie w związku z regulacją dotyczącą publicznego dostępu do informacji o środowisku.

Organ administracji publicznej mając kompletny wniosek o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów musi ocenić ich wiarygodność stosując ogólne zasady postępowania administracyjnego. Wnioskodawca składający wniosek o wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów może zostać wezwany do usunięcia braków w terminie 7 dni. Jeżeli wnioskodawca nie uczyni tego w terminie, podanie pozostawia się bez rozpatrzenia. Podobnie dzieje się w sytuacji, gdy wnioskodawca nie wskazał adresu zamieszkania i nie ma możliwości ustalenia owego adresu na podstawie posiadanych danych (art. 64 kpa) . Do wniosku, oprócz dokumentów i informacji wymienionych w ustawie p.o.ś. dołącza się dodatkowe informacje wynikające z art. 18 ust. 1 u.o., m.in. informacje o rodzaju, ilości, sposobie gospodarowania odpadami, a także miejscu i sposobie ich gromadzenia.

IV. Strony postępowania

Stronami postępowania o wydanie pozwolenia są: właściwy organ administracji i prowadzący instalację oraz, jeżeli w związku z eksploatacją instalacji utworzono obszar ograniczonego użytkowania, władający powierzchnią ziemi na tym obszarze. Co więcej nie ma tu zastosowania reguła kpa stanowiąca o udziale organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym (art. 185 p.o.ś.).

V. Wydanie decyzji o pozwoleniu na wytwarzanie odpadów

W przypadku poprawności i kompletności wniosku organ właściwy wydaje decyzję udzielającą pozwolenia na wytwarzanie odpadów. Pozwolenie na wytwarzanie odpadów jest tzw. decyzją związaną, co oznacza, iż organ administracji nie może odmówić wydania pozwolenia w przypadku, gdy wniosek o wydanie pozwolenia został sporządzony poprawnie. Pozwolenie na wytwarzanie odpadów wydawane jest na czas oznaczony nie dłuższy niż 10 lat (art. 188 p.o.ś.).

Jeżeli przemawia za tym szczególnie ważny interes społeczny związany z ochroną środowiska, a w szczególności z zagrożeniem pogorszeniem stanu środowiska w znacznych rozmiarach organ administracji w pozwoleniu na wytwarzanie odpadów może ustanowić zabezpieczenie roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w

środowisku i ich naprawie²¹³. Eksploatacja instalacji jest dozwolona po wniesieniu zabezpieczenia, o ile zostało ono ustanowione.

VI. Odmowa wydania pozwolenia na wytwarzanie odpadów

Zgodnie z art. 186 p.o.ś. odmowa wydania pozwolenia może nastąpić w przypadkach określonych przepisami ochrony środowiska, w szczególności jeżeli planowany sposób gospodarki odpadami mógłby powodować zagrożenia dla zdrowia, życia ludzi lub środowiska (art. 141 ust. 2 p.o.ś.), ewentualnie w sytuacji gdy jest niezgodny z planem gospodarki odpadami. Organ administracji może odmówić wydania pozwolenia na wytwarzanie odpadów w przypadku niespełnienia wymagań odnośnie technologii stosowanych w nowo uruchamianych lub zmienianych w sposób istotny instalacjach (art. 143 p.o.ś.), jak również eksploatacja instalacji powodowałaby przekroczenie dopuszczalnych standardów emisyjnych i standardów jakości środowiska. Ponadto nie jest możliwe wydanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów, jeśli jest ono sprzeczne z programem ochrony środowiska (art. 17 p.o.ś), programem ochrony powietrza (art. 91 ust. 1 p.o.ś.) oraz programem ochrony przed hałasem (art. 119 ust. 1 p.o.ś.).

VII. Wygaśnięcie pozwolenia na wytwarzanie odpadów

Ustawodawca dopuszcza także możliwość modyfikacji pozwolenia na wytwarzanie odpadów poprzez decyzję o wygaśnięciu, cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia. Czynności te są zastrzeżone jedynie dla organu, który wydał pozwolenie (art. 183 ust. 2 p.o.ś.). Na tle tego przepisu pojawiają się błędne interpretacje, co do określenia organu administracji właściwego do wydania pozwolenia. Mianowicie organem właściwym jest ten organ, który byłby upoważniony do wydania decyzji w pierwszej instancji, a zatem bez względu na to, czy w danej sprawie rozstrzygał organ odwoławczy, organem właściwym do stwierdzenia wygaśnięcia, cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia będzie ten organ, który byłby upoważniony do orzekania w pierwszej instancji²¹⁴.

Ustawodawca przewidział także instytucję wygaśnięcia pozwolenia na wytwarzanie odpadów. Z art. 193 p.o.ś. wynika, że pozwolenie wygasa po upływie czasu, na jaki zostało wydane. Po drugie, jeżeli podmiot przestał być prowadzącym instalację, lub z innych powodów pozwolenie stało się bezprzedmiotowe. Ponadto wygaśnięcie pozwolenia następuje także na wniosek prowadzącego instalację. Pozwolenie wygasa także, gdy prowadzący

²¹³ t.jedn. Dz. U. z 2007 r., Nr 75, poz. 493, ze. zm.

²¹⁴ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska... op. cit.*, s. 394.

instalację nie rozpoczął działalności objętej pozwoleniem w terminie dwóch lat od dnia, w którym pozwolenie stało się ostateczne, ale także w sytuacji, gdy prowadzący instalację nie prowadził działalności objętej pozwoleniem przez dwa lata.

VIII. Cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia na wytwarzanie odpadów

Ustawa Prawo ochrony środowiska przewiduje formę obligatoryjną oraz fakultatywną cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia na wytwarzanie odpadów. Pozwolenie podlega cofnięciu lub ograniczeniu bez odszkodowania, jeżeli instalacja nie jest należycie eksploatowana, przez co stwarza zagrożenie pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenie życia lub zdrowia ludzi. W tym przypadku formą prawną cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia jest decyzja, której nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (art. 194 p.o.ś.). W tym przypadku, aby organ cofnął lub ograniczył pozwolenie na wytwarzanie odpadów wystarczy zaistnienie tylko jednej przesłanki.

Dopuszczalne w świetle ustawy p.o.ś. jest fakultatywne cofnięcie lub ograniczenie bez odszkodowania pozwolenia na wytwarzanie odpadów. Następuje to w sytuacji, gdy eksploatacja instalacji jest prowadzona z naruszeniem warunków pozwolenia, innych przepisów ustawy lub ustawy o odpadach. Organ administracji przed wydaniem decyzji w przedmiocie cofnięcia pozwolenia na wytwarzanie odpadów wzywa uprzednio prowadzącego instalację do usunięcia naruszeń wyznaczając konkretny termin. Ponadto fakultatywne ograniczenie lub cofnięcie pozwolenia na wytwarzanie odpadów może nastąpić, gdy przepisy dotyczące ochrony środowiska zmieniły się w stopniu uniemożliwiającym emisję lub korzystanie ze środowiska na warunkach określonych w pozwoleniu (art. 195 p.o.ś.).

Trzecią formę stanowi ograniczenie lub cofnięcie pozwolenia na wytwarzanie odpadów za odszkodowaniem w sytuacji, gdy przemawiają za tym względy ochrony środowiska lub korzystanie z pozwolenia stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi (art. 196 p.o.ś.). Jak podkreśla Z. Bukowski organ administracji nie może dodawać do pozwolenia nowych elementów, tj. modyfikować praw i obowiązków inaczej niż przez ich bierne cofanie lub ograniczanie. Instytucja ta także w tym wypadku nie stanowi formy odpowiedzialności administracyjnej, ponieważ prowadzący instalację nie narusza przez swoje działania prawa. Ma ona w pewien sposób charakter zbliżony do wywłaszczenia prawa (art. 161 k.p.a.), gdyż w obu przypadkach chodzi o uchylenie lub zmianę (w tym przypadku tylko ograniczenie) legalnie posiadanej decyzji, której skutki faktyczne są w pewnym zakresie negatywne. Konsekwencjami podjęcia tej procedury obarczono organ, który wydał legalne pozwolenie,

powodujące jednakże szczególnie negatywne skutki²¹⁵. Ustawodawca przewidział także możliwość ustalenia odszkodowania od organu właściwego do cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia, co następuje w drodze niezaskarżalnej decyzji. Nie ma bowiem informacji, czy decyzja o cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia i decyzja o odszkodowaniu stanowią jeden dokument oraz jedno postępowanie. Strona niezadowolona z przyznanego odszkodowania może w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji, wnieść powództwo do sądu powszechnego. Droga sądowa przysługuje także w razie niewydania decyzji przez właściwy organ w terminie 3 miesięcy od zgłoszenia żądania przez poszkodowanego. Wystąpienie na drogę sądową nie wstrzymuje wykonania decyzji. Roszczenie o odszkodowanie przedawnia się z upływem roku od dnia, w którym decyzja o cofnięciu lub ograniczeniu pozwolenia stała się ostateczna.

Podkreślenia wymaga fakt, iż fakultatywne cofnięcie lub ograniczenie (i w jakim zakresie) pozwolenia na wytwarzanie odpadów oparte jest na uznaniowości, gdyż to organ posiada kompetencję do oceny zgromadzonego materiału dowodowego. Decyzja powinna być wynikiem wszechstronnej oceny konkretnego przypadku, dokonanej na podstawie analizy całokształtu materiału dowodowego sprawy, przy uwzględnieniu zasad postępowania przewidzianych w kpa nakazujących dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywatela²¹⁶. Z powyższego wynika, że organ administracji w każdym przypadku powinien wyważyć interes indywidualnego adresata pozwolenia na korzystanie ze środowiska z interesem ochrony środowiska i od wyników takiej oceny uzależnić treść podjętego rozstrzygnięcia²¹⁷.

IX. Opłaty związane z wydaniem pozwolenia na wytwarzanie odpadów

Za uzyskanie pozwolenia na wytwarzanie odpadów pobierana jest opłata skarbową w myśl przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej²¹⁸. W załączniku do ustawy w części III pkt. 40 określona jest wysokość opłaty. W przypadku pozwolenia na wytwarzanie odpadów w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą wnioskodawca zobowiązany jest uiścić kwotę 2011 zł. Natomiast, w związku z działalnością gospodarczą prowadzoną przez podmioty prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie, mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców opłata wynosi 506 zł. Ponadto,

²¹⁵ Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska... op. cit.*, s. 344.

²¹⁶ Wyrok NSA z dnia 26 maja 1981 r., SA 810/81, ONSA 1981, nr 1, s. 45.

²¹⁷ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska... op. cit.*, s. 425.

²¹⁸ t. jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 783.

jeśli ustanowiono pełnomocnika, to należy również wnieść opłatę skarbową za pełnomocnictwo w wysokości 17 zł.

Zakończenie

Pozwolenie na wytwarzanie odpadów jest prawną formą działania administracji publicznej. Co więcej, pozwolenie na wytwarzanie odpadów, mimo swej nazwy, jest decyzją administracyjną o charakterze władczym i zewnętrznym, w konkretnej sprawie, opartą na podstawie obowiązujących przepisów prawa, rozstrzygającą sprawę konkretnego podmiotu, poprzedzoną przeprowadzonym przez organ postępowaniem.

Podkreślenia wymaga fakt, iż nie każdy podmiot wytwarzający odpady obligatoryjnie musi uzyskać pozwolenie na ich wytwarzanie. Muszą zaistnieć dwa kryteria- po pierwsze- wytwarzanie odpadów następuje na skutek eksploatacji instalacji, zaś po drugie- gdy masa wytworzonych odpadów niebezpiecznych przekroczy 1 Megagram rocznie (1 tonę) lub masa wytworzonych odpadów innych niż niebezpieczne przekroczy 5 000 Megagramów rocznie.

Postępowanie w sprawie udzielenia pozwolenia na wytwarzanie odpadów ma charakter skomplikowany. Przejawia się to m. in. przez szczegółowość wniosku oraz załączników, które wnioskodawca musi przedstawić organowi ochrony środowiska, lecz także przez stosowanie jednocześnie przepisów ustawy prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach jak również kodeksu postępowania administracyjnego oraz wynikających z niego zasad postępowania. Procedura wydania decyzji w przedmiocie pozwolenia na wytwarzanie odpadów ma charakter skomplikowany, o czym świadczy m.in. wydanie przez Ministerstwo Środowiska poradnika²¹⁹ przeznaczonego dla osób sporządzających tego rodzaju akt administracyjny.

W pozwoleniu na wytwarzanie odpadów zawarty jest kompleksowy opis warunków, których naruszenie przez podmiot wnioskujący może powodować obligatoryjne bądź fakultatywne jego cofnięcie lub ograniczenie.

Pozwolenie na wytwarzanie odpadów jest tzw. decyzją związaną, co oznacza, iż organ administracji nie może odmówić wydania pozwolenia w przypadku, gdy wniosek o wydanie pozwolenia został sporządzony poprawnie.

²¹⁹ https://www.mos.gov.pl/g2/big/2011_08/198f23d90e64f8b874d5b1fc407bd2fd.pdf, [dostęp: 4.01.2016].

Bibliografia

Akty prawne

- 1) Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz. U. z 2013 r., poz. 21, dalej jako: „u.o.”
- 2) Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, Dz.U. 2007, Nr 75, poz. 493, t. j. z późn. zm.
- 3) Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, Dz. U. z 2015 r., poz. 783 t. j.
- 4) Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 2004 r., Nr 173, poz. 1807, t. j. z późn. zm.
- 5) Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2008 r., Nr 25, poz. 150, z późn. zm., dalej jako: „p.o.ś.”.
- 6) Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm., dalej jako: „kpa”.

Orzecznictwo

- 1) Wyrok NSA z dnia 26 maja 1981 r., SA 810/81, ONSA 1981, nr 1, s. 45.

Literatura

- 1) Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Zielona Góra 1998 r., s. 33.
- 2) Bukowski Z., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
- 3) Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008.

Netografia:

- 1) <https://www.akademiaparp.gov.pl/pigulka-wiedzy/217/kiedy-firma-potrzuje-pozwolenia-na-wytwarzanie-odpadow>, [dostęp: 4.01.2016].
- 2) https://www.mos.gov.pl/g2/big/2011_08/198f23d90e64f8b874d5b1fc407bd2fd.pdf, [dostęp: 4.01.2016]

Rozdział VIII

Umowy o przekazanie zadania publicznego z zakresu działalności pożytku publicznego jako przykład umowy publicznoprawnej

Warchoł Iwona²²⁰

Abstract:

Article concerns subject participation social and growth of meaning of civil society. Author concerns for regulations in polish law cooperation non-government organizations and administration.

Wstęp

Stale rosnąca liczba organizacji pozarządowych wskazuje na wzrost zainteresowania obywateli życiem publicznym i rozwiązywanie problemów lokalnych.²²¹ Partycypacja obywateli w życiu publicznym jest jednym z warunków demokracji i zachowania standardów dobrego rządzenia. Szeroki udział społeczeństwa w pracach administracji, na wszystkich poziomach władz publicznych, a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych (tj. w trakcie programowania, implementacji i monitoringu). Komisja Europejska w Białej księdze na temat europejskiego zarządzania w 2001 roku kładła nacisk na udział organizacji społecznych i pozarządowych w pracach organów administracji (tzw. dialog obywatelski) oraz przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych (tzw. dialog społeczny).²²²

Te fakty wpływają na wzrost rangi rozwiązań prawnych w zakresie regulowania szczegółowych procedur postępowania przy wszelkiego rodzaju formalizowaniu aktów współpracy między organizacjami pozarządowymi a organami administracji. Stąd doniosłość podejmowanego przeze mnie tematu.

²²⁰ **Warchoł Iwona**- adiunkt w Katedrze Prawa Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, zainteresowania naukowe w następujących obszarach tematycznych: prawo administracyjne, ochrona własności intelektualnej, społeczeństwo obywatelskie.

²²¹ Główny Urząd Statystyczny, *Trzeci sektor w Polsce, stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, organizacje samorządu zawodowego, gospodarczego i pracodawców w 2012 r.* – Studia i analizy statystyczne, Warszawa 2014 r., publikacja dostępna na <http://www.stat.gov.pl>

²²² T. G. Grosse, *Czy Polska potrzebuje dobrego rządu?*, Analizy i Opinie ISP 2008 r., Nr 85, str. 1

I. Społeczeństwo obywatelskie jako warunek rozszerzenia partycypacji społecznej w zakresie zarządzania sprawami publicznymi

Ustawa²²³ o działalności pożytku publicznego funkcjonuje już ponad 10 lat i jej wprowadzenie było pierwszym krokiem²²⁴ w zakresie wzmocnienia instytucjonalnego organizacji pozarządowych, które są strukturalną częścią społeczeństwa obywatelskiego.

Koncepcja społeczeństwa obywatelskiego pojawia się w wersji nowożytnej w angielskiej myśli społecznej, która stworzyła jej fundamenty. Znani reprezentanci tej koncepcji to John Locke i David Hume. Początkowo „społeczeństwo obywatelskie” było pojęciem zarówno postulatywnym jak i opisowym, prezentowało bowiem ideały społeczeństwa, które właśnie w XVIII wieku powstawało w Anglii. Według Hegla natomiast „społeczeństwo obywatelskie” stanowiło jeden z trzech elementów systemu społecznego:

- pierwszym elementem, opartym na podstawach etycznych była wspólnota narodowa,
- drugim elementem odwołującym się do rozumu było państwo,
- trzecim elementem było właśnie społeczeństwo obywatelskie, jako sieć współzależności związanych z rynkiem.

W następnych latach historyczna idea społeczeństwa obywatelskiego odchodzi na dalszy plan, natomiast popularność zdobywa z jednej strony idea społeczeństwa demokratycznego, z drugiej zaś koncepcje społeczeństw totalitarnych. Ożywiona dyskusja na temat społeczeństwa obywatelskiego powraca w latach siedemdziesiątych XX wieku w związku z nowymi procesami społecznymi, ekonomicznymi i politycznymi zachodzącymi w Europie Środkowej i Wschodniej.²²⁵

Pojęcie „społeczeństwo obywatelskie” stało się pod koniec XX w. przedmiotem szerokiej dyskusji. Wielu teoretyków podziela przekonanie o ważności samego terminu,

²²³ Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie tj.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1118, 1138, 1164 i z 2015 r., poz. 1255, 1333, 1339, przytaczana dalej jako UDPPW.

²²⁴ W dniu 24 kwietnia 2003 r., Sejm uchwalił, po ustosunkowaniu się do poprawek Senatu dwie ustawy o systemowym znaczeniu dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i w ogóle funkcjonowania demokracji w Polsce: Ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz ustawę – Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Ustawy ogłoszono w numerze 96 Dziennika Ustaw z 29 maja 2003 r., pod pozycjami 873 i 874, weszły zaś w życie 29 czerwca 2003 r. Niektóre przepisy weszły w życie 1 stycznia 2004 roku.

²²⁵ H. Sasinowski, *Społeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, Economy and Management 1/2012 r., str. 31-32

jednak brak jest zgody co do jego znaczenia. Co więcej, pojęcie to jest nie tylko pojmowane na wiele różnych sposobów. Odmienne są także historyczne źródła, do których sięgają posługujący się nim teoretycy. Idea społeczeństwa obywatelskiego ma na celu wyjaśnienie, dlaczego jednostki łączą się z innymi w dobrowolne stowarzyszenia oraz uznają legalność władzy, która jest wobec nich zewnętrzna.²²⁶

Zdaniem prof. Piotra Glińskiego społeczeństwo obywatelskie jest to pewien typ zbiorowej kultury. W swoich pracach wyróżnił ok. 20 cech społeczeństwa obywatelskiego.²²⁷ Zaś znakomity polski socjolog prof. Andrzej Siciński²²⁸ i wyodrębnił trzy podstawowe cechy: aktywność obywatelską, poziomy charakter więzi społecznych i Pooperowską otwartość.

Najważniejszym wymiarem społeczeństwa obywatelskiego jest zaangażowanie w dobro wspólne rozumiane jako umiejętność efektywnego debatowania, definiowania i realizowania tego dobra wspólnego. Co ważne, cechy społeczeństwa obywatelskiego wcale nie są spójne, co może powodować różne napięcia. Całkowita wolność, pochodząca z tradycji liberalnej, kłóci się często z republikańską odpowiedzialnością za dobro wspólne czy wspólnotę; wolność jednej społeczności może zagrażać wolności drugiej. Dlatego nie jest to typ społeczeństwa łatwy do zbudowania.

Nowszą próbą analizy pojęcie „społeczeństwa obywatelskiego” jest publikacja, która ukazała się w 2012 roku Pawła Stefana Załęskiego pod tytułem *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*. Jak sam autor pisze w niej: *Niniejsza książka jest (...) analizą zjawiska, które we współczesnym języku polskim nazywa się „społeczeństwem obywatelskim”, próbą określenia czym było to, co być może niezbyt właściwie jest oddawane obecnie w tłumaczeniach za pomocą tego terminu, ale także próbą sprecyzowania, czym jest obecnie społeczeństwo obywatelskie. Głównym założeniem pracy stała się teza, że słowa zmieniają znaczenie, słowa mają też różne znaczenia i w zależności od kontekstu mogą desygnować*

²²⁶ obszerne opracowanie współczesnej debaty na temat społeczeństwa obywatelskiego przedstawiła Dorota Pietrzyk-Reeves w: *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła*. Monografie FNP. Seria Humanistyczna. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 2004. Autorka pokazuje, że liberalne społeczeństwo obywatelskie nie ma podstawy substancjalnej, lecz proceduralną; „jest niezależną od państwa sferą aktywności jednostek, o charakterze głównie prywatnym, w które państwo nie może wkraczać, a tym bardziej ustalać, co byłoby wspólnym dobrem tego społeczeństwa.”, Str. 161

²²⁷ P. Gliński, *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce – dwadzieścia lat przemian*. w: R. Glajcar, W. Wojtasik, (red.) *Transformacja ustrojowa w Polsce 1089 -2009*, Katowice, Uniwersytet Śląski.

²²⁸ Z inicjatywy prof. A. Sicińskiego powstał w Instytucie Socjologii i Filozofii PAN pierwszy po 1989 r., socjologiczny zakład badawczy zajmujący się problematyką społeczeństwa obywatelskiego.

zupełnie odmienne rzeczy.²²⁹ (...) Publikacja ta nie jest zatem opracowaniem z zakresu teorii idei, ale raczej historyczną analizą dyskursów (autorów i tłumaczy)- stąd niezwykle istotnym jej elementem stała się kwestia dokładnych datowań poszczególnych dzieł i wypowiedzi, czyli ich przebiegu chronologicznego.²³⁰

Istnieją różne tradycje społeczeństwa obywatelskiego: obywatelsko-republikańska, która akcentuje odniesienie do dobra wspólnego, liberalna, która kładzie akcent na realizowanie interesów indywidualnych oraz wspólnotowo-solidarnościowa, w której najważniejsze jest budowanie ludzkiej wspólnoty o charakterze socjalnym, solidarnościowym.

W nowożytności pojawiają się nowe ujęcie reprezentacji: przedmiotem reprezentowanym nie jest już „ciało wspólnotowe”, ale grupy interesów czy jednostki zainteresowane wyłącznie własnymi sprawami, a tym samym, dominuje w dyskursie problem relacji pomiędzy jednostką, społeczeństwem obywatelskim i państwem. Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jest współcześnie łączone z wolnością, podobnie jak w tradycji republikańskiej i liberalnej, jednakże w przeciwieństwie do tej pierwszej nie jest to wolność polityczna zasadzająca się na aktywnej obywatelskości – choć ona również ma swoje znaczenie – lecz wolność jednostki zagwarantowana przez prawo. W tym znaczeniu społeczeństwo obywatelskie jest sferą dobrowolnego ludzkiego zrzeszenia, jego podmiotami są wolne i autonomiczne jednostki uwikłane w sieć różnego rodzaju relacji.²³¹

Zdaniem Edmunda Wnuka-Lipińskiego spór pomiędzy liberalizmem i republikanizmem (i koncepcjami komunitarystycznymi) ma charakter ontologiczny i epistemologiczny, co sprawia, iż pozostaje trudny do rozstrzygnięcia. Głównymi osiami sporu są kwestie natury społeczeństwa obywatelskiego i usytuowania w nim jednostki.²³² Teoretyczna, epistemologiczna i ontologiczna nierozstrzygalność została jednakże osłabiona

²²⁹ P.S. Załęski, *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*. Toruń 2012 r., Fundacja na Rzecz Nauki Polskiej, str. 10;

²³⁰ Tamże: str. 18;

²³¹ W 2001 roku Joanna Kurczewska pisała o dwóch sposobach zastosowań do warunków polskich, zastanych koncepcji społeczeństwa obywatelskiego. Pierwszy polegał na imitacji podejść zachodnich, podkreślających jego zrzeszeniowy charakter, z dominantą liberalno-ekonomiczną oraz akcentem na wielopoziomowe związki społeczeństwa obywatelskiego z państwem. Drugi, wywodzący się z polskiej tradycji politycznej odwoływał się do samoorganizacji społecznej poza sferą polityki, akcentował bardziej wspólnotę niż zrzeszenie oraz organiczne, trwałe więzi współpracy, uwzględniał obecne w polskiej kulturze tendencje wspólnotowe i narodowe, co czyniło go bliższym konserwatystom i republikanom (J. Kurczewska, *Lokalne społeczeństwa obywatelskie w Polsce lat dziewięćdziesiątych. Próba diagnozy*. w: E. Hałas (red.) *Rozumienie zmian społecznych*. Wydawnictwo Naukowe KUL Lublin 2001, str. 117).

²³² E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005 r., Wyd. Scholar, str. 132-134.

przez doświadczenia krajów wschodnioeuropejskich. Okazało się bowiem, że impulsem i fundamentem odrodzenia samoorganizacji w krajach postsocjalistycznych był ruch związkowy robotników „Solidarność”.

Z zagadnieniem wspólnot lokalnych wiąże się kwestia kapitału społecznego i zaufania społecznego. Struktury społeczeństwa obywatelskiego uznaje się za środowiska potencjalnie wytwarzające kapitał społeczny i generujące zaufanie. Z perspektywy teorii zaufania, aktywność i innowacyjność stanowi jeden z przejawów kultury zaufania, a w braku tego ostatniego upatruje się jedną z głównych przyczyn słabej aktywności obywatelskiej.

Wskazują na to zarówno prace na temat kapitału społecznego, jak i zaproponowana przez Piotra Sztompkę teoria zaufania społecznego.

Nowożytna wersja społeczeństwa obywatelskiego podkreśla jego pięć wymiarów:

- społeczeństwo obywatelskie jest założone przez instytucje bardziej czy mniej sformalizowane: to sieć form, poziom społecznej autonomii, tak gdy chodzi o państwo, jak z uwagi na życie rodzinne i domowe *sensu stricto*. Te instytucje mają różne funkcje (nie tylko ekonomiczne, ale także religijne, kulturalne, społeczne) i odgrywają znaczącą rolę w procesie integracji społecznej;
- przynależność jednostek do instytucji społeczeństwa obywatelskiego dokonuje się na płaszczyźnie dobrowolnej: członkowie stowarzyszeń, przedsiębiorstw, zbiorowości, które gromadzą społeczność obywatelską nie są nigdy przymuszani do przynależności, ani w imię obowiązku politycznego, ani w imię domyślnej przynależności „naturalnej” do jakiegokolwiek wspólnoty;
- społeczeństwo obywatelskie jest zbudowane na prawie i zasadach demokratycznych z szacunkiem dla życia prywatnego, wolności przekonań, wolności stowarzyszeń, które stanowią podstawę normatywną społeczeństwa obywatelskiego. Niezależne od państwa, społeczeństwo obywatelskie nie jest w żaden sposób miejscem bez prawa;
- społeczeństwo obywatelskie jest miejscem kształtowania się woli zbiorowej i reprezentacją obywateli: organizacje społeczeństwa obywatelskiego grają ważną rolę „ciał pośrednich” między jednostką a państwem. Dialog demokratyczny nie może odbywać się bez jego pośrednictwa;
- społeczeństwo obywatelskie wprowadza przestrzeń pomocniczości, jak to proponuje kierunek myśli chrześcijańskiej; ta idea pomocniczości otwiera możliwość

wprowadzania autonomicznych poziomów władzy w relacji do państwa, ale przez państwo uznanych;

Urzeczywistnienie idei społeczeństwa obywatelskiego zakłada:

- 1) samookreślenie się obywateli jako aktywnych podmiotów życia politycznego, społecznego i ekonomicznego; jednostka ludzka, która kieruje się w swym postępowaniu dobrem wspólnym jest obywatelem;
- 2) powstawanie pozarządowych organizacji i stowarzyszeń społecznych, których celem jest urzeczywistnianie dobra wspólnego;
- 3) tworzenie poziomych więzi interpersonalnych opartych na zasadach równości, szacunku i współodpowiedzialności.

Współczesne teorie społeczeństwa obywatelskiego akcentują również etyczny wymiar jego funkcjonowania. Społeczeństwo obywatelskie umożliwia ludziom dokonywanie wyborów i przejmowanie za nie odpowiedzialności. Według Glińskiego obecność etycznego elementu w definicji społeczeństwa obywatelskiego i potrzebę jego uwzględniania w definicji operacyjnej uzasadnia pozytywna konotacja pojęcia w języku polskim, związana z godnościowopodmiotowym odbiorem pojęcia, grecka i rzymska tradycja, w której wymiar moralny był podstawowym wyznacznikiem obywatelskości, etyczny charakter współczesnych wymogów przypisywanych społeczeństwu obywatelskiemu.²³³

II . Współpraca organizacji pozarządowych z administracją publiczną

Ramy współpracy między organizacjami pozarządowymi a organami administracji są określone w Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Od chwili wejścia w życie aż do 2010 roku Ustawa nie była poddawana istotnym nowelizacjom. Dynamika zmian społecznych (rozwój trzeciego sektora, ale także technologii informatycznych) oraz spojrzenie na praktykę stosowania poszczególnych instytucji ustawowych z perspektywy czasu stały się impulsem do pierwszej obszernej nowelizacji. Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 r., Nr 28, poz. 146) poprzedzona była szerokimi konsultacjami społecznymi wszystkich zainteresowanych środowisk. W ich rezultacie zakresem nowelizacji objęto w zasadzie wszystkie instytucje regulowane przez UDPPW. Zmiany dotyczyły nie tyle

²³³ P. Gliński, *O społeczeństwie obywatelskim w Polsce. Teoria i praktyka*, w: *Homo eligens. Społeczeństwo świadomego wyboru. Księga jubileuszowa ku czci Andrzeja Sicińskiego*, Warszawa Wydawnictwo IFiS, PAN, str. 111-119.

ich istoty (jako że instytucje te, zakorzenione już w obrocie prawnym, nie budziły większych kontrowersji) co pragmatycznych aspektów ich stosowania.

Przed wszystkim usprawniono mechanizmy zlecania zadań publicznych (pozakonkursowe tryby wyłaniania ofert, rezygnacja z anachronicznego wymogu zamieszczania ofert w prasie). Wzmocniono także mechanizmy dialogu obywatelskiego (obowiązkowe konsultacje społeczne aktów prawa miejscowego i programów współpracy, uchwały o sposobie prowadzenia tych konsultacji, tworzenie rad działalności pożytku publicznego na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego). W związku ze znaczącym rozwojem statusu „organizacji pożytku publicznego” doprecyzowano kryteria jego przyznawania, oraz położono nacisk na transparentność działania tych organizacji (powiązanie wypełniania obowiązku sprawozdawczego z uprawnieniem do otrzymywania 1% podatku).

Kolejna nowelizacja ustawy nastąpiła w 2011 roku Ustawą z dnia 19 sierpnia o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r., Nr 209, poz. 1244). W nowelizacji tej przeważały zmiany o charakterze legislacyjnym i redakcyjnym, natomiast zmiany merytoryczne miały przede wszystkim na celu udoskonalenie niektórych instytucji wprowadzonych poprzednią nowelizacją z 2010 roku.

Kolejną nowelizację Sejm uchwalił 24 stycznia 2014 r., prezydent podpisał ją 11 lutego 2014 r., weszła w życie 22 marca tegoż roku. Była to Ustawa z 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 19 lutego 2014 r., poz. 223). Dotyczyła ona zmiany sposobu prowadzenia przez Ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego wykazu organizacji mających status organizacji pożytku publicznego oraz w Ustawie z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych sposób przekazywania 1% podatku przez Naczelnika Urzędu Skarbowego wybranym organizacjom.

Ostatnia nowelizacja Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie miała miejsce w 2015 roku i nastąpiła poprzez wydanie Ustawy z 5 sierpnia o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach (Dz. U. z 9 września 2015 r. poz. 1339). Wprowadzone zmiany dotyczyły między innymi obowiązku w zakresie informacji publicznej, konsultacji, zasad przeprowadzania kontroli organizacji, utworzenia Funduszu Wspierania Organizacji Pożytku Publicznego oraz określenia zasad

promocji prowadzonej przez organizacje pożytku publicznego, korzystające z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych a także zasad sprawozdawczości prowadzonej przez te organizacje.

Zgodnie z przepisami Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 UDPPiW, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 UDPPiW, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Współpraca ta odbywa się w szczególności w następujących formach:

- 1) zlecenia organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;
- 2) wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności;
- 3) konsultowania z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji;
- 4) konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4 UDPPiW, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 UDPPiW oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej;
- 6) umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie;
- 7) umowy partnerskiej określonej w art. 28a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.2)) oraz porozumienia albo umowy o partnerstwie określonych w art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014– 2020 (Dz. U. poz. 1146).

Współpraca między organizacjami pozarządowymi i organami administracji publicznej odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Badania KLON/Jawor²³⁴ wskazują, że niezmiennie najważniejszym partnerem organizacji pozarządowych pozostaje (obok innych fundacji i stowarzyszeń oraz lokalnej społeczności) samorząd terytorialny. Kontakty utrzymuje z nim aż 92% fundacji i stowarzyszeń, przy czym dla 46% są to relacje o trwałym i regularnym charakterze. Szczególnie istotną rolę kontakty z samorządem terytorialnym grają na wsi i w małych miastach. Tam ponad połowa organizacji utrzymuje z nim częsty, regularny kontakt. Rzadziej ma to miejsce w średnich oraz w największych miastach. Kontakty pomiędzy sektorem pozarządowym, a samorządami przybierają na ogół postać współpracy finansowej oraz merytorycznej. Ta pierwsza w zdecydowanej większości przypadków polega na startowaniu w otwartych konkursach ofert lub staraniach o tak zwany „mały grant”. Trzecia możliwość, czyli zamawianie przez samorzady u organizacji pozarządowych usług lub produktów z pominięciem zasady konkursu, wykorzystywana jest zdecydowanie najrzadziej. W 2014 roku nieco ponad połowa (52%) fundacji i stowarzyszeń próbowała ubiegać się o dotację ze swojego urzędu gminy lub miasta, przy czym dla 43% organizacji działania te zakończyły się sukcesem, a dla 9% niepowodzeniem. Te organizacje, które nie mają żadnych kontaktów z samorządem, a także te, które mimo starań nie otrzymały dotacji, częściej niż pozostałe mają negatywną opinię o mechanizmach pozyskiwania środków finansowych od samorządu. Zdaniem połowy z nich o przyznawaniu środków publicznych decydują nieformalne układy, znajomości lub polityczne rozgrywki. Bardziej skomplikowana sytuacja dotyczy współpracy o charakterze merytorycznym. Może mieć ona bowiem bardzo różny charakter: od nieoficjalnych spotkań po formalny udział w konsultacjach decyzji, uchwał, planów, strategii czy innych dokumentów. 71% przedstawicieli organizacji jest zdania, że umówienie się z przedstawicielem urzędu na spotkanie nie następuje zbyt wielu trudności, a 64% uważa, że urzędnicy z własnej inicjatywy proponują działania ułatwiające współpracę pomiędzy samorządem a sektorem pozarządowym. Większość przedstawicieli organizacji uważa więc swoje lokalne samorzady za otwarte na współpracę i wykazujące inicjatywę w kontaktach.

W Europie dominują dwa modele współdziałania administracji publicznej i organizacji pozarządowych w obszarze pożytku publicznego: model niemiecki i model angielski.

²³⁴ P. Adamiak, *Wspierane ale bez wpływu? Organizacje wobec samorządu*. Artykuł napisany na podstawie danych zebranych w badaniu: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015*. Przeprowadzonym między kwietniem a wrześniem 2015 r., na ogólnopolskiej losowej próbie 4 tysięcy stowarzyszeń i fundacji oraz na podstawie wywiadów realizowanych z pracownikami organizacji pozarządowych. <http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/1883755.html>, [dostęp 25.02.2016].

Model niemiecki charakteryzuje się pełnym wdrożeniem zasady pomocniczości państwa, ustalonej w systemie prawnym jako zasada pierwszeństwa podmiotów społecznych w zakresie świadczenia usług społecznych przy wykorzystaniu funduszy publicznych oraz korporacyjnym charakterem relacji administracja publiczna –organizacje pozarządowe. Odzwierciedleniem tego ostatniego jest wysoki poziom sfederalizowania trzeciego sektora i faktyczne odtworzeniem w nim struktur kompatybilnych do struktur administracji publicznej, zdolnych negocjować warunki współpracy na każdym poziomie podziału administracyjnego państwa.

Model angielski charakteryzuje większe otwarcie na konkurencję między świadczeniodawcami, a co za tym idzie większa rola mechanizmów rynkowych (lub quasirynkowych) w systemie zlecania zadań publicznych i związany z tym brak preferencji dla organizacji pozarządowych (nieprzypadkowo właśnie w Wielkiej Brytanii mówi się o współpracy państwa z sektorem niezależnym definiowanym jako ogół podmiotów for-profit i non-profit zainteresowanych udziałem w przetargach na zlecenie zadań publicznych).²³⁵

W tym kontekście warto zauważyć, że model współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi wyłaniający się z Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie zawiera elementy obu porządków: przy zlecaniu zadań publicznych obowiązuje w nim zasada względnego pierwszeństwa organizacji pozarządowych przy równoczesnym wprowadzeniu elementów konkurencji (to charakteryzuje zlecenie zadań w trybie konkursu ofert; otwarty przetarg jest również możliwy, ale UDPPW preferuje tryb konkursu ofert).

III. Umowy zawierane między organizacjami pozarządowymi i organami administracji w ramach współpracy

Zgodnie z przepisami Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie organy administracji publicznej:

- 1) wspierają w sferze, o której mowa w art. 4 UDPPiW, realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 UDPPiW, prowadzące działalność statutową w danej dziedzinie;

²³⁵ M.Rymsza, *Standaryzacja współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako element polityki państwa wobec trzeciego sektora*. w: *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006 r., str. 7

- 2) powierzają w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 UDPPiW, realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 UDPPiW, prowadzącym działalność statutową w danej dziedzinie.

Wspieranie oraz powierzanie zadań mieszczących się w sferze działalności pożytku publicznego odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert albo w trybach określonych w przepisach Ustawy. Szczegółowe zasady konkursu ofert nie są tematem niniejszych rozważań.

Po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej, bez zbędnej zwłoki, zawiera umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 UDPPiW. Ustawa zawiera wspólny dla wszystkich umów tego rodzaju wymóg formy pisemnej pod rygorem nieważności oraz zawarcia jej na czas określony nie dłuższy niż pięć lat.

Z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego istotne jest określenie charakteru prawnego tych umów. Koncepcja umowy publicznoprawnej, którą moim zdaniem można dostosować do tych umów pojawiła się w literaturze odnoszącej się do omawianego tematu.²³⁶

Próbie usystematyzowania cech umowy publicznoprawnej podjął m.in. A. Panasiuk.²³⁷ Według niego umowa publicznoprawna powinna charakteryzować się:

1. tym, że jedną lub obu stronami takiej umowy jest podmiot publiczny;
2. przedmiotem umowy jest realizacja zadań publicznych;
3. realizowane w drodze umowy zadania publiczne urzeczywistniają interes publiczny;
4. strony umowy publicznoprawnej dysponują względna swobodą zawierania umowy, ograniczoną jedynie konkurencyjno-eliminacyjnymi procedurami wyboru partnera;
5. jednoznacznym określeniem rozdziału zadań i czynności podmiotu prywatnego oraz obowiązków podmiotu publicznego; ewentualnie rozdzieleniem takich zadań i czynności między podmiotami publicznymi będącymi stronami umowy;

²³⁶ Z. Cieślak, *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004 r., Z. Cieślak (red.) *Nauka administracji*, Warszawa 2012 r., str. 125 i nast. W. Taras, A. Wróbel, *W sprawie jednolitej koncepcji umów publicznych w: Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999, str. 115.

²³⁷ A. Panasiuk, *Umowa publicznoprawna – próba definicji*, PiP 2008 nr 2 str. 30.

6. jasnym określeniem odpowiedzialności za dokonywane czynności oraz efekt końcowy;
7. określeniem zasad sprawowania nadzoru i kontroli nad sposobem realizacji powierzonych zadań publicznych.

Wszystkie wyżej wymienione punkty postulatów A. Panasiuka mają zastosowanie w przypadku umów zawieranych na gruncie Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Wynika to z poszczególnych przepisów Ustawy gdzie w Dziale I Przepisach ogólnych został określony zakres podmiotowy i przedmiotowy Ustawy.

Ustawa bardzo szczegółowo definiuje organizacje pozarządowe w przepisie art. 3 ust. 2 i 3. Brakuje definicji organu administracyjnego, ale pojęcie to zostało zdefiniowane w nauce prawa administracyjnego i definicja tego pojęcia jest rolą ewentualnych przepisów ogólnych prawa administracyjnego.

Zakres przedmiotowy ustawy został zdefiniowany bardzo dokładnie poprzez pojęcie ogólne (art. 3 ust. 1) oraz wyliczenie numerowane poszczególnych zadań w art. 4 poprzez podanie w punktach merytorycznych kierunków działań.

Na publicznoprawny charakter umów zawieranych na podstawie Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie między organizacjami pozarządowymi a organami administracji publicznej wskazuje fakt, iż treść tych umów musi być zgodna z ramowymi wzorcami, które zostały określone rozporządzeniem Ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego.²³⁸

Organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności:

- 1) stopnia realizacji zadania;
- 2) efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania;
- 3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania;
- 4) prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem.

Przepis art. 18 UDPPiW nakłada na organizacje pozarządowe realizujące zadanie publiczne obowiązek sprawozdawczości. Zgodnie z tym przepisem sprawozdanie z

²³⁸ Obecnie obowiązujące: Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 15.12.2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania. (Dz. U. 2011 r., Nr 6. Poz. 25).

wykonania zadania publicznego określonego w umowie należy sporządzić w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego. Okresem sprawozdawczym jest rok budżetowy. Organ administracji publicznej może wezwać do złożenia w roku budżetowym częściowych sprawozdań z wykonania zadania publicznego, nie wcześniej niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia wezwania.

Zakończenie

Rozwój nauki prawa administracyjnego przejawiający się pojawieniem koncepcji umowy publicznoprawnej zaowocował także zmianą regulacji prawnych. Postanowienia końcowe wzoru umów z wspomnianego Rozporządzenia MIPS w paragrafie 21 odsyłają w zakresie nieuregulowanym do przepisów Kodeksu Cywilnego. Nie oznacza to jednak, iż zmienia to klasyfikację omawianych umów przynajmniej na tle dotychczasowego ustawodawstwa i dorobku nauki. Czym innym jest klasyfikacja form prawnych działań administracji a czym innym jest bezpośrednie stosowanie przepisów do wykonywania umów. Oczwistym jest, że jeżeli mamy do czynienia z umowami, to poza regulacjami wynikającymi z ustaw szczególnych zawsze będą miały do nich zastosowanie przepisy Kodeksu Cywilnego, co nie wyklucza klasyfikowania takich umów jako szczególnej wybranej formy prawnej działań administracji, w tym przypadku umowy publicznoprawnej.

Istotnym postulatem *de lege ferenda* byłoby zdefiniowanie pojęcia umowy publicznoprawnej w przepisach ogólnych prawa administracyjnego. Ten postulat również pojawiał się w nauce: (...) *W dziedzinie, o której mowa, specjalnego znaczenia nabierają obecnie formy dwustronne- porozumienia administracyjne i umowy administracyjne. Formy te chociaż są wprowadzane często, to jednak okazjonalnie a nie systemowo i dopiero z rozwiązań szczegółowych można wywnioskować jaki mają charakter. Ustawodawca nie wprowadził dotąd jednolitej kategorii umowy administracyjnej, (...). Wydaje się, że w tym zakresie przepisy ogólne prawa administracyjnego mogą spełnić istotną rolę(...).*²³⁹

Komisja Sprawiedliwości i Praw człowieka przygotowała projekt Ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego.²⁴⁰ Celem projektowanej Ustawy jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa administracyjnego i działań administracji publicznej. Wspomniany projekt jednak nie wnosi pozytywnych rozwiązań w omawianej materii. Proponowana przez niego definicji umowy administracyjnej dotyczy innych kwestii, niż te, które są omawiane w artykule, ponieważ donosi się do umowy administracyjnej jako opozycji do władczego

²³⁹ J. Zimmermann, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, RPiS 2009 r., nr 2, str. 170

²⁴⁰ Druk nr 3942, Warszawa 29.12.2010. Sejm RP VI Kadencji, Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka SPC-020-1/10.

indywidualnego rozstrzygnięcia sprawy przez organ. Dodać ponadto należy, iż próby ujęcia przepisów ogólnych prawa administracyjnego w ramach jednego aktu prawnego podejmowano w Polsce już pod koniec lat 80-tych XX wieku. I jak do tej pory nie przyniosły one pozytywnego rezultatu. Dotychczasowe rezultaty działalności legislacyjnej w tym zakresie nie napawają do optymistycznych prognoz.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie tj.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1118, 1138, 1164 i z 2015 r.,
2. Ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Dz. U. z 29 maja 2003 r., poz. 874,
3. Rozporządzenie MIPS z 15.12.2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania. Dz. U. 2011 r., nr 6, poz. 25.

Literatura

- 1) Adamiak P. *Wspierane ale bez wpływu? Organizacje wobec samorządu*. Artykuł napisany na podstawie danych zebranych w badaniu: *Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015*. Przeprowadzonym między kwietniem a wrześniem 2015 r., na ogólnopolskiej losowej próbie 4 tysięcy stowarzyszeń i fundacji oraz na podstawie wywiadów realizowanych z pracownikami organizacji pozarządowych. <http://fakty.ngo.pl/wiadomosc/1883755.html>,
- 2) Cieślak Z. (red.) *Nauka administracji*, Warszawa 2012 r.,
- 3) Cieślak Z. *Umowa administracyjna w państwie prawa*, Kraków 2004 r.,
- 4) Gliński P. *Spółeczeństwo obywatelskie w Polsce – dwadzieścia lat przemian*. w: R. Glajcar, W. Wojtasik, (red.) *Transformacja ustrojowa w Polsce 1089 -2009*, Katowice, Uniwersytet Śląski,
- 5) Gliński P. O społeczeństwie obywatelskim w Polsce. Teoria i praktyka. w: Homo eligens. Społeczeństwo świadomego wyboru. Księga jubileuszowa ku czci Andrzeja Sicińskiego, Warszawa Wydawnictwo IFiS, PAN,
- 6) Główny Urząd Statystyczny, *Trzeci sektor w Polsce, stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, organizacje samorządu zawodowego, gospodarczego i pracodawców w 2012 r. – Studia i analizy statystyczne*, Warszawa 2014 r., publikacja dostępna na <http://www.stat.gov.pl>
- 7) Grosse T. G. *Czy Polska potrzebuje dobrego rządu?*, Analizy i Opinie ISP 2008 r., Nr 85,
- 8) Kurczewska J. Lokalne społeczeństwa obywatelskie w Polsce lat dziewięćdziesiątych. Próba diagnozy. w: E. Hałas (red.) *Rozumienie zmian społecznych*. Wydawnictwo Naukowe KUL Lublin 2001,
- 9) Panasiuk A. Umowa publicznoprawna – próba definicji, PiP 2008 nr 2,

- 10) Pietrzyk-Reeves D. w : *Idea społeczeństwa obywatelskiego. Współczesna debata i jej źródła.* Monografie FNP. Seria Humanistyczna. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 2004.
- 11) Rymśza M. *Standaryzacja współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi jako element polityki państwa wobec trzeciego sektora.* w: *Standardy współpracy administracji publicznej z sektorem pozarządowym*, Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006 r.,
- 12) Sasinowski H. *Spółeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji*, Economy and Management 1/2012 r.,
- 13) Taras W., Wróbel A, *W sprawie jednolitej koncepcji umów publicznych* w: *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999,
- 14) Wnuk-Lipiński E. *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005 r., Wyd. Scholar,
- 15) Załęski P. S. , *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*. Toruń 2012 r., Fundacja na Rzecz Nauki Polskiej,
- 16) Zimmermann J., *Przepisy ogólne prawa administracyjnego i definiowanie pojęć*, RPIS 2009 nr 2.

Rozdział IX

Zasady Ustroju Gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej

Warchoł Iwona²⁴¹

Abstract:

European integration constitutes a problem to the traditional understanding of sovereignty, which for centuries was associated exclusively with a state. This is because it means establishing sovereign supranational authority, but without all the attributes of sovereign political power. The legal system of the European Communities, which has been developing for many years, is a complex and broad structure. This system includes thousands of normative acts and extensive collection of judicial decisions of the European Court of Justice. They are dominated by economic issues.

The Constitution of the Republic of Poland by the National Assembly on 2 April 1997 is a set of norms-principles constituting the foundation of the political, social and economic order in Poland. The democratic state of law following the principles of social justice is a state that additionally pursues some concepts of the social state, namely a state that fulfils functions of social welfare. These functions are fulfilled with consideration given to the support principles and the social market economy principle, and hence their range should not exempt a citizen from the duty to make his own efforts to achieve the assumed objectives.

Wstęp

W ramach zagadnienia prawnych aspektów zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce istotnym są zasady ustroju gospodarczego państwa. Stanowią one pewnego rodzaju środowisko dla tworzenia i stosowania prawa, w tym prawa bezpośrednio odnoszącego się do działalności gospodarczej, czyli prawa gospodarczego publicznego. Stosunki prawne, które występują w ramach prowadzenia działalności gospodarczej częściowo statystycznie należą do stosunków regulowanych prawem prywatnym, mam tu na myśli wszelkiego rodzaju umowy, które stanowią podstawę wykonywania wszelkiego rodzaju działalności gospodarczej. Tym nie mniej ja chcę przedstawić zagadnienie w aspekcie prawnego otoczenia podmiotów prowadzących taką działalność poprzez system norm

²⁴¹ **Warchoł Iwona**- adiunkt w Katedrze Prawa Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, zainteresowania naukowe w następujących obszarach tematycznych: prawo administracyjne, ochrona własności intelektualnej, społeczeństwo obywatelskie.

konstytucyjnych, stanowiących ramy dla działania podmiotów tworzących i stosujących prawo.

Dla krótkiego, syntetycznego ujęcia przedmiotu istotne jest ustalenie źródeł prawa, które po akcesji Polski do Unii Europejskiej uległy znacznemu rozszerzeniu poprzez zjawisko wzajemnego przenikania się porządków prawnych Unii i państw członkowskich. Również dosyć nowym zagadnieniem toaletycznoprawnym jest tzw. Konstytucja Gospodarcza, której poświęcono punkt artykułu. Całościowym rozwinięciem tematu jest przedstawienie Konstytucji Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej, z której wynikają zasady ustroju gospodarczego państwa polskiego.

I. Źródła prawa gospodarczego publicznego

Problematykę źródeł prawa gospodarczego publicznego wyznacza obowiązująca koncepcja źródeł prawa, która nakazuje przez pojęcie „źródła prawa” rozumieć określone fakty prawotwórcze. Wyróżniony na gruncie obowiązującego prawa system źródeł prawa gospodarczego publicznego został ukształtowany przez ogólne postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a w szczególności przez postanowienia przepisów Art. 8. Ust. 1, Art. 9, art. 87 Ust. 1, Art. 90 i 91 Konstytucji.

Wyżej wymienione przepisy stanowią podstawę konstytucyjną współobowiązujących podsystemów prawa pochodzących z różnych centrów prawodawczych. Wieloskładnikowość systemu prawa potwierdził Trybunał Konstytucyjny w Orzeczeniu z 11 maja 2005 r. K 18/04: *Prawną konsekwencją Art. 9 Konstytucji jest konstytucyjne założenie, że na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obok norm (przepisów) stanowionych przez krajowego legislatora, obowiązują uregulowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych*²⁴². W przytoczonym wyżej Wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu Akcesyjnego znalazło także wyraz przekonanie, że istnieje ścisły związek zasady nadrzędności Konstytucji z suwerennością Rzeczypospolitej Polskiej²⁴³. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego normy Konstytucji stanowią wyraz suwerennej woli narodu i dlatego *nie mogą utracić mocy obowiązującej bądź ulec zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy określonymi przepisami (aktami wspólnotowymi a Konstytucją)*²⁴⁴.

²⁴² Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r., dotyczące zgodności Traktatu Akcesyjnego z Konstytucją, K 18/04, OTK-A 2005, nr 5 poz. 49

²⁴³ K. Działocha, *uwagi do Art. 8 Konstytucji RP*, (w:) *Konstytucji RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, str. 34, Warszawa 2007 r.

²⁴⁴ Tak w uzasadnieniu Wyroku z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK-A 2005, nr 5 poz. 49.

Podobny pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny w Wyroku²⁴⁵ z 24 listopada 2010 r., w sprawie zgodności Traktatu z Lizbony²⁴⁶ z Konstytucją RP. Jednak znamienne jest wskazanie także w tym wyroku na wieloskładnikowość i multicentryczność współczesnego systemu prawnego. *W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego pojęcie suwerenności jako władzy najwyższej i nieograniczonej, zarówno w stosunkach wewnętrznych państwa jak i jego stosunkach zewnętrznych, podlega zmianom odpowiadającym przeobrażeniom, które dokonują się w świecie w ostatnich stuleciach. (...) Wynikają one również ze wzrostu roli prawa międzynarodowego, jako czynnika kształtującego stosunki międzynarodowe, są skutkiem rozwoju procesu instytucjonalizacji społeczności międzynarodowej, a także następstwem globalizacji oraz konsekwencją integracji europejskiej. W rezultacie wspomnianych zmian suwerenność nie jest już postrzegana jako nieograniczona możliwość wpływu na inne państwa lub jako wyraz potęgi nie podlegającej wpływom zewnętrznym, przeciwnie, swoboda działań państwa podlega ograniczeniom prawnomiędzynarodowym. Zarazem jednak z punktu widzenia współczesnej polskiej doktryny prawa międzynarodowego suwerenność jest nieodłączną cechą państwa, która pozwala odróżnić je od innych podmiotów prawa międzynarodowego²⁴⁷. (...) W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego zaciąganie zobowiązań międzynarodowych i ich wykonywanie nie prowadzi do utraty lub ograniczenia suwerenności państwa, ale jest jej potwierdzeniem, a przynależność do struktur europejskich nie stanowi w istocie ograniczenia suwerenności państwowej, lecz jest jej wyrazem²⁴⁸.*

W literaturze przedmiotu podkreślono, że w wyniku zaciągania zobowiązań państwo niekoniecznie dokonuje samoograniczenia swobody swego działania, lecz niekiedy rozszerza spektrum swej działalności na sfery, w których wcześniej nie było obecne, a zdolność do zaciągania zobowiązań międzynarodowych jest tym, co prawo międzynarodowe wpisuje w naturę prawną państwa i konstytuuje tożsamość państwa w prawie międzynarodowym. Nie jest to więc czynnik ograniczający suwerenność, gdyż pierwotnie pełni on raczej funkcję dowodu suwerenności²⁴⁹.

²⁴⁵ Sygn., akt K 32/09, publikacja OTK-A 2010, nr 9, poz. 108 oraz Dz. U. nr 229, poz. 1506.

²⁴⁶ Podpisany 13 grudnia 2007 r., Traktat z Lizbony (Dz.Urz. UE 2007 C 306/1) wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., zastąpił odrzucony Traktat ustanawiający Konstytucje dla Europy, przekształcił Unię Europejską w spójną organizację międzynarodową, finalizując trwającą kilka lat trudną debatę nad jej reformą.

²⁴⁷ Z uzasadnienia Wyroku z 24 listopada 2010 r., Sygn., akt K 32/09, publikacja OTK-A 2010, nr 9, poz. 108 oraz Dz. U. nr 229, poz. 1506.

²⁴⁸ Tamże;

²⁴⁹ R. Kwiecień, *Suwerenność państwa. Rekonstrukcja i znaczenie idei w prawie międzynarodowym*, Kraków, 2004 r., str. 128.

Tym samym Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd wyrażony w doktrynie prawa konstytucyjnego, że przystąpienie do Unii Europejskiej jest postrzegane jako pewnego rodzaju ograniczenie suwerenności państwa, nieznaczające jej przekreślenia i związane z efektem kompensacyjnym w postaci możliwości współkształtowania decyzji podejmowanych w Unii Europejskiej²⁵⁰.

Wieloskładnikowość polskiego porządku prawnego jest konsekwencją obowiązku przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego skutkującego obowiązkiem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oprócz aktów prawnych stanowionych przez krajowe organy prawodawcze – aktów prawnych stanowionych poza krajowym systemem organów prawodawczych. Źródłami prawa są umowy międzynarodowe, w tym także te, które powierzają organizacjom międzynarodowym wykonywanie niektórych kompetencji w zakresie stanowienia prawa. Szczególny charakter, jako składnik wieloskładnikowego porządku prawnego ma prawo Unii Europejskiej, które nie jest w pełni zewnętrznym prawem w stosunku do prawa krajowego.

Tworzy to zjawisko współzależności między państwami członkowskimi w tym Polską a Unią Europejską, które wymyka się jednoznacznej klasyfikacji w kategoriach tradycyjnie pojmowanej suwerenności, nakierowanej na rozdzielenie zakresu kompetencji między państwami. Niektórzy przedstawiciele doktryny wskazują, że z procesu integracji europejskiej wynika konieczność konstruowania pojęcia suwerenności w sposób otwarty na uwzględnienie narastającej współzależności²⁵¹.

Prawo obowiązujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym także prawo gospodarcze publiczne, jest genetycznie niejednorodne. Składa się ono z prawa unijnego oraz z prawa polskiego, które stanowi prawo krajowe. Prawo gospodarcze publiczne zaś jest rezultatem podziału kompetencji co do jego tworzenia. System źródeł prawa gospodarczego publicznego uwzględnia skutki prawne przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Jednym z takich skutków jest między innymi obowiązek pełnego i natychmiastowego przejęcia całego dorobku unijnego, a w szczególności nakaz stosowania przepisów Unii Europejskiej na warunkach określonych w traktatach założycielskich i Akcie Akcesyjnym.

²⁵⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009 r., str. 57

²⁵¹ J. Barcz, M. Górka, M. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2011 r., oraz cytowana tam literatura

II. Konstytucja Gospodarcza

Termin „Konstytucja Gospodarcza” można rozpatrywać w wielu aspektach. Kazimierz Strzyczkowski w swojej obszernej publikacji *Prawo gospodarcze publiczne* nadaje temu pojęciu znaczenie w wielu sensach między innymi w sensie empirycznym, normatywnym, materialnym i formalnym. Najwcześniejsze koncepcje konstytucji gospodarczej dała nauka niemiecka²⁵².

W znaczeniu empirycznym Konstytucja Gospodarcza oznacza rzeczywistą organizację i przebieg procesów gospodarczych oraz faktyczne relacje między państwem i gospodarką. Normatywne ujęcie tego pojęcia jest natomiast uogólnieniem obowiązujących w danym państwie norm prawnych, które organizują życie gospodarcze i określają relacje między państwem a gospodarką. W odróżnieniu od systemu prawnego, system gospodarczy ma zupełnie inną strukturę. Składa się bowiem z faktów (które są czynnikiem natury obiektywnej) i reguł natury normatywnej (które są czynnikiem subiektywnym, w tym sensie, że wyrażają określony paradygmat modelu działania indywidualnego i grupowego uznany w danym czasie za właściwy do osiągnięcia w danym czasie celów jednostkowych i zbiorowych). W odniesieniu do tego drugiego czynnika, który pojęciowo jest – z uwagi na swoją normatywność – bliski prawu, można jednak dostrzec najistotniejsze różnice w stosunku do prawa. Pierwsza różnica polega na deklarowanym, prakseologicznym charakterze norm ekonomicznych. Druga różnica polega natomiast na konkurencyjności modeli prakseologicznych, w ramach których formułowane są normatywne twierdzenia ekonomii. System prawny zaś danego państwa jest budowany poprzez normy prawne na bardziej uproszczonych założeniach²⁵³.

W znaczeniu materialnym Konstytucja Gospodarcza oznacza całokształt norm prawnych dotyczących organizacji życia gospodarczego danej społeczności jako ogół zasad prawnych regulujących i utrwalających organizację i przebieg procesu gospodarczego. Co oznacza całokształt norm prawnych regulujących życie gospodarcze na wszystkich poziomach regulacji prawnej.

Konstytucja Gospodarcza w znaczeniu formalnym oznacza całokształt przepisów konstytucyjnych organizujących gospodarkę, czyli przepisów o podstawowym znaczeniu dla określenia mechanizmu koordynacji gospodarki i ochrony podmiotów gospodarujących. Konsekwencją Konstytucji Gospodarczej tzn. zawarcia w Ustawie Zasadniczej określonej

²⁵² K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Wyd. 6, Warszawa 2011 r., str. 56 i nast. oraz cytowana tam literatura

²⁵³ A. Nowak-Far (red.), *Konstytucja Gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, Warszawa 2010 r., str. 4.

koncepcji porządku gospodarczego jest związanie konstytucyjną koncepcją ustawodawczy, rządu, sądów i innych podmiotów życia gospodarczego.

III. Konstytucja Gospodarcza Unii Europejskiej

Konstytucję Gospodarczą Unii Europejskiej tworzą zasady traktatowe, które organizują gospodarkę w ramach określonego ustroju gospodarczego w samej Unii i w państwach członkowskich oparte na aksjologii podstawowych celów społecznych i gospodarczych Unii Europejskiej, które jednocześnie współtworzą konstytucję gospodarczą państwa członkowskiego, w tym także Polski, wobec tego zasadne jest w tym miejscu wskazanie tych zasad jako obowiązujących również na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej.

W tym miejscu przedstawię i omówię pokrótce te zasady. Są nimi zasada społecznej gospodarki rynkowej, zasada otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją, zasada rynku wewnętrznego, swobody rynku wewnętrznego, zasada pomocniczości i proporcjonalności, zasada neutralności traktatowej, zasad usług w ogólnym interesie gospodarczym, zasada niedyskryminacji i zasada zrównoważonego wzrostu gospodarczego²⁵⁴.

Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej powstała w latach czterdziestych ubiegłego stulecia w niemieckiej neoliberalnej myśli ekonomicznej, w której konkurowały dwa warianty liberalizmu, tzw. ordoliberalizm i koncepcja społecznej gospodarki rynkowej. Społeczna gospodarka rynkowa w aspekcie historycznym jest związana z niemieckim powojennym cudem gospodarczym i osobą Ludwika Erharda – pierwszego powojennego ministra gospodarki Republiki Federalnej Niemiec. Mimo wielu prób syntezy, nie jest to dotychczas precyzyjnie określony system teoretyczny, ale zbiór pewnych idei społeczno-politycznych dla wolnego i sprawiedliwego pod względem socjalnym społeczeństwa oraz pewne ogólne zasady polityki gospodarczej. W literaturze przedmiotu pierwszą definicję społecznej gospodarki rynkowej przypisuje się Alfredowi Müllerowi-Armackowi – bliskiemu współpracownikowi Erharda, w świetle której *sens społecznej gospodarki rynkowej polega na połączeniu zasady wolności na rynku z zasadą równości społecznej*²⁵⁵.

Zgodnie z Art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy

²⁵⁴ K. Strzyczkowski, *opt. cit...* str. 73-79.

²⁵⁵ K. Kamińska, *Społeczna gospodarka rynkowa jako model ładu gospodarczego Unii Europejskiej*, *Ekonomia* 4(25)/2013 r., str. 230.

oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Zgodnie zaś z Art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności. Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do państw członkowskich.

Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

Rynek wewnętrzny Unii konstytuują przede wszystkim tzw. swobody rynku wewnętrznego, regulowane przez przepisy prawne Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej kreujące następujące swobody: swobodę przepływu towarów (Art. 28-37 TFUE), swobodę przepływu osób w tym pracowników (Art. 45-48 TFUE), swobodę przedsiębiorczości (Art. 49-55 TFUE), swobodę świadczenia usług (Art. 56-62 TFUE), swobodę przepływu kapitału (Art. 63-66 TFUE). Przepisy zapewniające rynek wewnętrzny stosuje się bezpośrednio, co oznacza, że wiążą nie tylko państwa członkowskie, lecz także obywateli Unii Europejskiej. Stanowią tym samym podstawy praw, które mogą być dochodzone przed krajowymi sądami i organami administracji publicznej na podstawie prawa uwzględniającego zasadniczo pierwszeństwo prawa Unii Europejskiej przed prawem wewnętrznym państwa członkowskiego.

W nawiązaniu do wcześniejszych rozważań o wieloskładnikowości systemu prawa i jego multcentryczności, należy skonstatować, iż faktem jest postępująca europeizacja prawa, która oznacza wzajemne wpływanie porządków prawnych państw członkowskich i Unii na siebie²⁵⁶.

Europeizacja prawa gospodarczego publicznego oznacza oddziaływanie przez porządek unijny na prawo krajowe tworzone przez organy państw członkowskich i jego przekształcanie

²⁵⁶ S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (Zarys problematyki)*, (w:) *Studia prawno-europejskie*, t. VI, red. M. Seweryński, Łódź 2002 r., str. 72 oraz podana tam literatura.

przez europejską myśl prawną oraz judykaturę europejską, przede wszystkim Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Należy zarazem zwrócić uwagę na nieporównywalnie większą rolę w systemie prawa Unii jej organu sądowego, którym jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w stosunku do sądów i trybunałów w wielu państwach. Stoi on na straży ochrony swobód obywatelskich i realizacji konkretnych uprawnień osób fizycznych i prawnych.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontroluje praworządność działań organów wspólnotowych, samych państw członkowskich i podmiotów prywatnych w sposób dalece wykraczający poza typową działalność trybunałów międzynarodowych. Pełni równocześnie istotną rolę w uzupełnianiu luk w prawie, co ma niebagatelne znaczenie w świetle częstokroć ogólnego charakteru uregulowań i konieczności dostosowywania jego norm do celów procesu integracji²⁵⁷.

IV. Konstytucja Gospodarcza Rzeczypospolitej Polskiej

Konstytucje gospodarczą na poziomie krajowym tworzą postanowienia Konstytucji o szczególnej doniosłości dla ustroju gospodarczego państwa. Konstytucja RP nie zawiera wyraźnego katalogu zasad prawa gospodarczego publicznego. W związku z tym konieczne jest odwołanie się do praktyki konstytucyjnej i doktryny²⁵⁸.

W świetle praktyki konstytucyjnej i doktryny można wskazać następujące zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej: zasada społecznej gospodarki rynkowej, zasada ochrony własności prywatnej, zasada solidarności, zasada dialogu i współpracy partnerów społecznych, zasada demokratycznego państwa prawnego, zasada państwa sprawiedliwości społecznej, zasada pomocniczości, zasada proporcjonalności, zasada wolności gospodarczej, zasada równości i zasada konkurencji²⁵⁹.

Zgodnie z Art. 20 Konstytucji RP deklarującym społeczną gospodarkę rynkową jej podstawa jest wolność gospodarcza i prawo własności prywatnej.

Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej należy do podstawowych zasad polskiego porządku prawnego, w tym publicznego prawa gospodarczego. Jej zakres i znaczenie dla funkcjonowania przedsiębiorców w systemie społecznej gospodarki rynkowej, też określonym przez konstytucję, jest zasadnicze. W doktrynie prawa, zwłaszcza gospodarczego i administracyjnego, jest to powszechnie uznany fundament gospodarki. Jednakże w systemie

²⁵⁷ A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze, Tom I Swobody Rynku Wewnętrznego*, Warszawa 2009 r. str. 14.

²⁵⁸ K. Strzyczkowski, *opt. cit.*... str.79.

²⁵⁹ Tamże str. 80-113.

prawa pojawiają się regulacje ustawowe, które zakres wolności gospodarczej poddają różnorodnym ograniczeniom²⁶⁰.

Ograniczenia wolności działalności gospodarczej wynikać muszą z obowiązku spełnienia przewidzianych prawem warunków prowadzenia działalności gospodarczej, a dotyczących ochrony przed zagrożeniem życia i zdrowia ludzkiego oraz innych warunków określonych w przepisach budowlanych, sanitarnych, przeciwpożarowych i ochrony środowiska. B. Banaszak, interpretując art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. wyraźnie podkreśla związek z interwencjonizmem państwowym. Zasadność ograniczeń wolności gospodarczej usprawiedliwiać powinien ważny interes publiczny. Konstytucja go nie definiuje, ale w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i w nauce powszechnie przyjmuje się, że pojęcie to obejmuje bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia publicznego oraz moralności publicznej²⁶¹.

Zdaniem K. P. Łabendy Polskę można określić mianem państwa o średnim stopniu wolności gospodarczej²⁶². Autor stawia swoją tezę świetle badań właściwych dla nauk ekonomicznych.

D. Walczak-Duraj w aspekcie nauk społecznych stawia następujące tezy: przyjęcie w Polsce modelu gospodarki liberalnej w wersji neoliberalnej wygenerowało cały szereg problemów, z którymi wcześniej (w gospodarce socjalistycznej) nie mieliśmy do czynienia. Państwo zaczęło się wycofywać z tych obszarów, w których winno jeszcze jakiś czas, czy nawet na stałe, pozostać, tam zaś, gdzie nadal spełnia swoje funkcje, staje się głównie areną walki o wpływy i korzyści ekonomiczne. W tej sytuacji coraz częściej możemy doświadczać deficytów odpowiedzialności wszędzie tam, gdzie zasada wolności działań miała szanse na realizację. Należy zdawać sobie także sprawę z tego, że w zrozumieniu moralnych problemów nowej rzeczywistości gospodarczej, społecznej i politycznej nie możemy opierać się wyłącznie na doświadczeniach krajów wysoko rozwiniętych. Przemiany systemowe

²⁶⁰ J. Ciechanowicz-McLean, *Konstytucyjna zasad wolności gospodarczej a ochrona środowiska*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XXXI, 2014 rok, str. 99.

²⁶¹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. 2, Warszawa 2012 r., str. 171-173.

²⁶² Patrz: K. P. Łabenda, *Wolność gospodarcza. Polska na tle Europy i świata – zarys problemu*. Studia Gdańskie, Tom VI, str. 216-118. Indeks wolności gospodarczej *The Fraser Institute* powstaje w kooperacji z niezależnymi instytucjami badawczymi w poszczególnych krajach. W przypadku Polski jest to Centrum im. Adama Smitha. W rozumieniu autorów tego indeksu klasyczna definicja wolności gospodarczej (ekonomicznej) obejmuje poszanowanie legalnie zdobytej własności i prawo do dysponowania nią przy jednoczesnym respektowaniu praw innych podmiotów, a wskaźnik wolności ekonomicznej powinien mierzyć zakres, w którym prawidłowo uzyskana własność jest chroniona i używana w dobrowolnych transakcjach dysponentów tej własności. Indeks przybiera wartości od 0 (najniższa) do 10 (najwyższa). Polska klasyfikowana jest w tym rankingu od 1985 roku (początkowo, tak jak pozostałe kraje, w cyklu pięcioletnim).

każdego społeczeństwa, jego tradycje i możliwości, implikują bowiem odmienne wybory moralne²⁶³.

Podsumowując temat wolności gospodarczej należy uznać, iż jej model w ujęci ustrojowym ma bezpośrednie przełożenie na akty niższej rangi, zaś szczegółowe analizowanie wyłączeń ustawowych rozszerzyłoby ramy publikacji poza przyjęty zakres. Wolność gospodarcza historycznie wywiedziona z prawa własności i wolności osobistej przynależy jednostce jako prawo naturalne²⁶⁴.

Ze względu na treść Art. 20 Konstytucji RP, zgodnie z którym własność prywatna stanowi jedną z podstaw społecznej gospodarki rynkowej, własność prywatna uzyskała funkcjonalnie pozycję dominującą. Tym samym ustawa zasadnicza, nie negując istnienia własności innych podmiotów (państwowych i samorządowych) i nakazując równą ochronę prawną wszelkich form własności, uznała, że gospodarka zasadniczo jest realizowana w ramach własności prywatnej²⁶⁵.

Uprzywilejowana pozycja własności prywatnej jako podstawy ustroju społecznej gospodarki rynkowej znajduje ochronę konstytucyjną w przepisie Art. 21 Ust. 1 Konstytucji RP. Wyrażona w tym przepisie zasada ustrojowa odgrywa znaczącą rolę jako wzorzec w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności przepisów prawnych, jeśli konstytucja nie zawiera norm bardziej szczegółowych²⁶⁶. Konstruowane zasad ustrojowych służy kształtowaniu pewnych kierunków działania państwa, z zwłaszcza jego celów i zadań. W świetle postanowień Konstytucji RP jednym z celów i zadań państwa jest ochrona własności²⁶⁷. Wydaje się, że art. 21 Konstytucji można potraktować jako bardziej ogólny wyraz unormowania zawartego w art. 64, zaś zamieszczenie go w rozdziale I Konstytucji należy tłumaczyć dążeniem do podkreślenia znaczenia ochrony prawa własności. Podobnie należy interpretować także art. 20 Konstytucji, tj. przede wszystkim *jako normę programową nakazującą wycofanie się państwa ze sfery gospodarczej*²⁶⁸. Przepis art. 64 wprowadzony został natomiast do Konstytucji z intencją zapewnienia podmiotowi prawa własności możliwości stosowania wszelkich konstytucyjnych procedur służących jego ochronie oraz zaakcentowania ewolucji oraz zmiany jakościowej polskich unormowań w sferze

²⁶³ D. Walczak-Duraj, *Wolność gospodarcza a poczucie odpowiedzialności za dobro wspólne*, Annales. Etyka w życiu gospodarczym, T. 17, nr 3/2014 r., str. 14.

²⁶⁴ K. Strzyczkowski, *opt. cit.*.... str.100

²⁶⁵ Tamże, str. 109

²⁶⁶ Por. E. Łętowska, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, z. 4, s. 889.

²⁶⁷ S. Jarosz-Zukowska, *Konstytucyjna ochrona własności*, Kraków 2003, str. 32

²⁶⁸ M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007 r., str. 193

własnościowej. Nie jest on zatem zbędnym powtórzeniem art. 21 ust. 1 Konstytucji, o czym świadczą także różnice zakresu podmiotowego wskazanych przepisów.

Pojęcie i zakres zasady równości zostały sformułowane w Art. 32 Ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Norma ta jest adresowana do wszelkich organów władzy publicznej, w tym do organów stanowiących i stosujących prawo.

W literaturze z zakresu prawa konstytucyjnego ugruntował się pogląd, że norma prawna zawarta w art. 32 Konstytucji stanowiąca, że wszyscy są równi wobec prawa, jest zasadą prawa i ma charakter *lex generalis*, zatem obowiązuje wobec wszystkich podmiotów prawa, poddanych polskiej jurysdykcji, to jest zarówno wobec osób fizycznych, jak i prawnych, a nadto oznacza zarówno równość praw, jak i równość w prawie²⁶⁹.

Zasada demokratycznego państwa prawnego należy do podstawowych zasad ustrojowych, gdyż stanowi zasadę wyznaczającą granice oddziaływania państwa na gospodarkę, która jest zasadniczo dziedziną aktywności jednostek. W związku z zasadą państwa prawnego występuje, sformułowany w Art. 22 Konstytucji RP, wymóg ustawowej drogi ograniczenia wolności gospodarczej, wyrażający zasadę wyłączności ustawowej. Jest to wymóg uzasadniony, gdyż ingerencja w sferę wolności gospodarczej odnosi się do aktywności jednostek, których prawa zostały zagwarantowane w sensie formalnym zastrzeżeniem regulacji ustawowej. W ujęciu materialnym zasada państwa prawnego oznacza obowiązek sprawowania władzy publicznej z uwzględnieniem gwarancji w sferze praw i wolności jednostek oraz realizacji celów sprawiedliwości społecznej²⁷⁰.

Zasada konkurencji jest zasadą prawa gospodarczego publicznego, gdyż konkurencja jako podstawowy mechanizm gospodarki rynkowej orientuje proces oddziaływania organów władzy publicznej na gospodarkę. W przeciwieństwie do wielu konstytucji państw europejskich Konstytucja RP nie zawiera *expressis verbis* postanowienia o gwarancji konkurencji. W pewnym sensie, za podstawę konstytucyjną ochrony konkurencji jako zasady ustrojowej uznaje się Art. 76 Konstytucji, zgodnie z którym władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Brak wyraźnego i bezpośredniego postanowienia uznającego konkurencję za jedną z zasad ustroju

²⁶⁹ I. Bernatek-Zagula, *Konstytucyjna zasada równości wobec prawa w świetle ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, nr 3, 2012 r., str. 74.

²⁷⁰ K. Strzyczkowski, *opt..cit.* str. 89.

gospodarczego nie stanowi przeszkody rekonstrukcji tej zasady z istotnych dla gospodarki postanowień Konstytucji²⁷¹.

Zakończenie

Zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej są ogólnymi ramami, w których działa całość systemu prawa i organów go stosujących a więc sądów powszechnych, Sądu Najwyższego oraz organów administracji państwowej. Ta próba ich przytoczenie stanowi jedynie zarys problemu, z uwagi na ramy publikacji, niektóre zasady zostały jedynie wzmiankowane. Jednak uważam, iż taka forma opracowania jest wystarczająca na zarysowanie ram ustrojowych dla prawa w ramach którego mają funkcjonować podmioty, które zamierzają otwierać i prowadzić działalność gospodarczą w Polsce. Niezwykle istotnym jest uwzględnienie norm wynikających z prawa Unii Europejskiej zwłaszcza wynikających z pierwotnego prawa Unii, które obowiązuje w Polsce bezpośrednio i może być podstawą praw i obowiązków dla obywateli. Po zapoznaniu się z ramami ustrojowymi państwa w zakresie organizacji i prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce można uznać, iż środowisko do takiej działalności w aspekcie norm o największej ogólności jest pozytywne i zachęcające. Problemy mogą się pojawiać, w przypadkach bezpośredniego stosowania prawa, chociażby z uwagi na wiele norm chroniących prawa konsumenta. Regulacja normatywna w zakresie ochrony praw i interesów konsumenta jest bardzo rozbudowana zarówno w obszarze unijnym jak i polskim.

²⁷¹ Tamże str. 113.

Bibliografia:

Literatura:

- 1) Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- 2) Barcz J., Górka M. , Wyrozumska M., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- 3) Bednarek M. *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007.
- 4) Bernatek-Zagula I. *Konstytucyjna zasada równości wobec prawa w świetle ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego,
- 5) Biernat S. *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (Zarys problematyki)*, (w:) *Studia prawno-europejskie*, t. VI, red. M. Seweryński, Łódź 2002.
- 6) Ciechanowicz-McLean, J *Konstytucyjna zasad wolności gospodarczej a ochrona środowiska*, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XXXI, 2014.
- 7) Cieśliński A. *Wspólnotowe prawo gospodarcze, Tom I Swobody Rynku Wewnętrznego*, Warszawa 2009.
- 8) Jarosz-Zukowska S. , *Konstytucyjna ochrona własności*, Kraków 2003.
- 9) Kamińska K., *Spółeczna gospodarka rynkowa jako model ładu gospodarczego Unii Europejskiej*, Ekonomia.
- 10) Łabenda P., *Wolność gospodarcza. Polska na tle Europy i świata – zarys problemu*. Studia Gdańskie.
- 11) Łętowska E., *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009.
- 12) Nowak-Far A.(red.), *Konstytucja Gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, Warszawa 2010.
- 13) Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- 14) Walczak-Duraj D., *Wolność gospodarcza a poczucie odpowiedzialności za dobro wspólne*, Annales. Etyka w życiu gospodarczym., T. 17, nr 3/2014.

