

PRAWO
ADMINISTRACYJNE
w mechanizmie prawa



PRAWO
ADMINISTRACYJNE
w mechanizmie prawa

pod redakcją Józefa Filipka

Kraków 2012

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzja: dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz

Projekt okładki: Oleg Aleksejczuk

Adiustacja: Halina Baszak-Jaroń

Korekta: zespół

ISBN 978-83-7571-256-8

Copyright© by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków 2012

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie,
ani też rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie
za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących,
nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich

Na zlecenie:



Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
www.ka.edu.pl

Wydawca:

Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM,
Kraków 2012

Sprzedaż prowadzi:

Księgarnia U Frycza

Kampus Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków

tel./faks: (12) 252 45 93

e-mail: ksiegarnia@kte.pl

Skład: Oleg Aleksejczuk

Druk i oprawa: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o.

Spis treści

Słowo wstępne – <i>Józef Filipek</i>	7
Wykaz częściej stosowanych skrótów	13
<i>Józef Filipek</i>	
Miejsce i rola prawa administracyjnego w mechanizmie działania prawa	15
<i>Agnieszka Bednarczyk</i>	
Zależność zakładowa	33
<i>Małgorzata Jaśko</i>	
Materialnoprawne przesłanki postępowania administracyjnego	71
<i>Magdalena Kumela-Romańska</i>	
Stan cywilny, obywatelstwo, zamieszkanie	95
<i>Miroslaw Machoń</i>	
Drogi i bezdroża prawa na szlakach leśnych	123
<i>Mariusz Paradowski</i>	
Administracyjno-prawne ograniczenie wolności budowlanej przez plan zagospodarowania przestrzennego	151
Noty o autorach	173



Słowo wstępne

Prezentowany zbiór otwiera opracowanie redaktora naukowego Józefa Filipka pod tytułem *Miejsce i rola prawa administracyjnego w mechanizmie działania prawa*. Według autora ontologiczne założenia filozofii prawa są źródłem nie tylko całokształtu mechanizmu prawa. Są one również źródłem instytucji w jego obrębie. Daje to niepodnoszone dotychczas możliwości oparcia prawa na nowych założeniach, eksponujących narzędzia prawnego działania, które powinny decydować o przedmiocie prawa bardziej, aniżeli jakiegokolwiek kryteria, chociaż nie są dedukowane z faktycznie obowiązującego materiału prawnego.

Żadna gałąź prawa nie powinna być wyodrębniona z całokształtu porządku prawnego na wzór i podobieństwo innej gałęzi prawa. Powinna się ona mieścić w porządku prawnym, stanowiąc jego integralną część, ale jednocześnie wykazywać swoje własne znamiona i to nie tylko negatywne, lecz pozytywne.

Dlatego od początku musiały być skazane na niepowodzenie wysiłki, sprowadzające istotę prawa administracyjnego do pojęcia administracji publicznej. Oznaczało to zejście na płaszczyznę, z której prawo się nie wywodzi bez względu na to, na jakich kryteriach opierano pojęcie administracji publicznej. Kryteria podmiotowe administracji publicznej identyfikowane początkowo z władzą wykonawczą, wyodrębniały ją raczej z polityczno-ustrojowego aniżeli prawnego punktu widzenia. A gdy następnie w teorii Adolfa Merkla zostały sprowadzone do treści formalnoprawnych – stały się nieprzydatne do budowania na nich jakichkolwiek rozgraniczeń lub ocen prawnych. Natomiast kryteria przedmiotowe stały się znane z niekończącego się ich zróżnicowania oraz elastyczności i wieloznaczności, którą w ich odniesieniu do administracji publicznej nie można było wykluczać.

Jeszcze gorsze rezultaty dały tzw. definicje *quasi*-negatywne. Według nich administracją publiczną miała być działalność państwa poza ustawodawstwem i sądownictwem. Obok dyskusyjnych założeń wprowadziły one do definicji administracji publicznej zasady logiki formalnej, które mogą mieć ograniczone znaczenie tylko dla prostej a niekiedy wręcz zawodnej interpretacji już obowiązującego prawa, bez opierania się na zasadach teleologicznego myślenia.

Brak też prawu administracyjnemu tej jednolitości, jaką niosą ze sobą kodeksowe regulacje, charakterystyczne dla prawa cywilnego i prawa karnego oraz postępowania cywilnego i postępowania karnego. Materialne prawo cywilne zawarte zostało w całości w kodeksie cywilnym stanowiącym tzw. *corpus iuris clausum*. Dzięki temu mogą być uregulowane w kodeksie cywilnym także instytucje ogólne prawa cywilnego. I wszystkie normy zawarte w kodeksie mają taką samą strukturę i taką samą moc obowiązująca. Kodeks postępowania cywilnego, stanowiąc również *corpus iuris clausum*, afirmuje te zasady z tym, że odróżnia nieautorytatywne obowiązywanie prawa cywilnego w obrocie prawnym i autorytatywne jego obowiązywanie na podstawie wyroku lub innych orzeczeń sądowych. Jednakże autorytatywne obowiązywanie prawa cywilnego wiąże tylko strony postępowania cywilnego na dzień uprawomocnienia się wyroku lub innych orzeczeń sądowych, z których wynikają ich prawa lub obowiązki. W obrocie cywilno-prawnym może bowiem dojść do nowego ich ukształtowania przez podmioty, które były już stronami postępowania.

Jeszcze większa jest jednolitość materialnego prawa karnego i postępowania karnego, skoro odpowiednie kodeksy, w których te gałęzie prawa są zawarte, przybierają nie tylko postać *corpus iuris clausum*, lecz ponadto ustanawiają wyłącznie prawo bezwzględnie obowiązujące, nawet w takim znaczeniu, że w zakresie unormowań karnistycznych nie są możliwe uprawnienia lub obowiązki, nastawione na wywołanie skutków prawnych w jakiegokolwiek innej dziedzinie prawa.

Natomiast w zakresie prawa administracyjnego potrzebne jest szczegółowe upoważnienie władzy publicznej do wkraczania w relewantną prawnie sferę jednostki. Tyle tylko, że podstawa prawna, w której to upoważnienie może być zawarte, może być w różny sposób rozbudowana. Albowiem do tej samej podstawy faktycznej mogą się odnosić różne upoważnienia prawne. Co więcej, upoważnienia władzy mogą się odnosić nie tylko do istnienia pewnego stanu faktycznego, lecz także do funkcji, jakie władza publiczna w swym działaniu wobec jednostki w obliczu danego stanu faktycznego ma spełniać.

Upoważnienie władzy publicznej do wkraczania w prawnie relewantną sferę jednostki powinno zawsze mieć charakter materialno-prawny. Treść i zakres aktu prawa materialnego determinuje możliwość podejmowania oraz kieru-

nek i zasięg postępowania, które ma poprzedzić jego wydanie. Między innymi francuski system prawa administracyjnego uważa po dziś dzień za zbędne odrębne uregulowanie postępowania obok prawa materialnego, bo właśnie to prawo ma decydować o formalnych przesłankach swego działania. Na gruncie niemieckim ogólne postępowanie administracyjne znajduje zastosowanie tylko wtedy, gdy jego moc wiążącą nie eliminują szczegółowe przepisy wydane dla bardzo licznych kategorii aktów administracyjnych prawa materialnego.

Nic więc dziwnego, że trudno umiejscowić prawo administracyjne w ogólnym porządku prawnym i na jego tle – przeciwstawić innym gałęziom prawa. Nie można jednak zmienić jego wewnętrznej struktury i w jakikolwiek sposób uprościć ją lub udoskonalić. W przypadku dowolnej gałęzi prawa, najpierw trzeba jej znamiona określić do końca, a potem dopiero ustalić jej stosunek do innych gałęzi prawa. Jest to oczywiste. Niemniej w dotychczasowym rozwoju nauki prawa, usiłowano ten postulat spełnić na gruncie określonych systemów prawa pozytywnego, mimo że w ich obrębie musi on prowadzić na manowce. Bo oto prawo pozytywne nie służy wypracowaniu istoty prawa. Pragnie ono posługiwać się prawem tak, jak korzysta się z narzędzi, by zapewnić porządek w życiu społecznym i rozwój pożądaných wartości ludzkich.

Natomiast istota prawa jest tożsama z mechanizmem jego działania. Wynika ona z ontologicznych wartości przyjętych przez człowieka, z których w drodze dedukcyjnego wnioskowania są wyprowadzane instytucje, najpierw ogólne, potem z nich coraz bardziej szczegółowe w miarę, jak jest to potrzebne w życiu prawnym.

Prawo pozytywne powinno korzystać z tak ujętego mechanizmu. Tylko wtedy, gdy będzie na nim oparte, będzie mogło być wolne od treści, do których prowadzi w drodze indukcji. Bo tylko wtedy będzie można oprzeć instytucje obowiązującego prawa na gruncie nadrzędnych wartości prawnych i porównywać ze sobą przy pomocy pozytywnych kryteriów.

Należy do charakterystycznych znamion prawa administracyjnego, że w jego ramach następuje określenie uprawnień lub obowiązków zawsze w sposób pierwotny a jednocześnie wyłączny i w zasięgu prawa materialnego ostateczny. Uprawnienia te i obowiązki nie mogą być poprzednio w innej gałęzi prawa określane albo następnie w innej gałęzi prawa zmieniane. W takich warunkach prawo administracyjne oddaje w ręce administracji publicznej uprawnienie lub zobowiązanie do działania w sposób autorytatywny. Nie jest możliwa w jego obrębie nieautorytatywna działalność, która miałaby wpływać na treść i zakres działalności autorytatywnej. Natomiast jednostka jest zarówno obowiązującemu prawu przedmiotowemu, jak wykonywanej z jego upoważnienia działalności administracji publicznej autorytatywnie podporządkowa-

na. Zbliża to działalność administracji publicznej do działalności prawodawcy i dzięki temu porządek prawny otrzymuje niezbędne w jego ramach szczególnie rygorystyczne i dalece sankcjonowane działania już w zakresie stanowienia norm prawnych a następnie przy wydawaniu aktów nienormatywnych przez administrację publiczną.

Normy prawa administracyjnego są nie tylko podstawą prawną uprawnień lub obowiązków, które ich adresatowi przysługują bezpośrednio w sferze rzeczywistości, ale określają także treść i zakres tych uprawnień lub obowiązków oraz stan faktyczny, na jakim mają być oparte. Dlatego ustanawiają zindywidualizowane stosunki prawne, w których administracja publiczna upoważniona zostaje lub zobowiązana do podejmowania konkretnych faktycznych działań prawnych wobec jednostki, gdy jednostka ma się im w swym konkretnym faktycznym zachowaniu podporządkować.

Tym samym powstają uprawnienia lub obowiązki w prawie administracyjnym jedynie na gruncie prawa przedmiotowego. Nie ma miejsca w prawie administracyjnym na to, aby administracja publiczna mogła kierować swoją działalność do jednostki w sferze jej praw podmiotowych albo, aby jednostka w sferze swych praw podmiotowych miała występować wobec administracji publicznej. Prawa podmiotowe względem siebie mogą mieć tylko podmioty, którym mogą przysługiwać analogiczne prawa podmiotowe. I nie może występować w obrębie praw podmiotowych prawnopredmiotowa regulacja uprawnień lub obowiązków.

Również w prawie administracyjnym bezprzedmiotowa staje się subiektywistycznie pojmowana zdolność prawna. A obok niej wraz z całą tematyką praw podmiotowych musi być bezprzedmiotowa instytucja zdarzeń prawnych. Zdarzenia te są nienormatywnymi formami działania prawa, powodującymi następstwa prawne w rzeczywistości, które ze względu na znamiona w tym zakresie nie mogą urastać do udziału w kształtowaniu normatywnych podstaw prawnych w prawie administracyjnym. Poza tym nie mogą być uznawane za składnik w podstawach faktycznych, skoro są niewątpliwie narzędziem, a nie przedmiotem działania prawa.

Administracyjno-prawne rozwiązania co do stanu faktycznego przyjęte w konkretnej sprawie, nie mogą być obojętne dla rozwiązań co do stanu faktycznego, rozwiązań, które w jakikolwiek sposób są od nich uzależnione, chociaż są podejmowane w innych sprawach administracyjno-prawnych. Analogicznie uprawnienia i obowiązki podmiotów przyjęte w konkretnej sprawie, nie mogą być obojętne dla związanych z nimi uprawnień lub obowiązków określonych podmiotów w innej sprawie administracyjno-prawnej.

Słowo wstępne

Podjętą przez Józefa Filipka problematykę rozwijają następnie w opracowaniach zamieszczonych w zbiorze: Agnieszka Bednarzyk w artykule pt. *Zależność zakładowa*, który instytucję zakładu administracyjnego pokazuje przez pryzmat zależności zakładowej jako najbardziej typowej cechy charakteryzującej zakłady administracyjne. Poruszone kwestie podkreślają konieczność kompleksowego omówienia tematyki zakładów administracyjnych w obecnie obowiązującym reżimie prawnym, zwłaszcza w kontekście zmieniającego się orzecznictwa. Małgorzata Jaśko w artykule pt. *Materialnoprawne przesłanki postępowania administracyjnego* podkreśla służebną funkcję postępowania administracyjnego w stosunku do prawa administracyjnego. Wskazuje również na istotę prawa materialnego, dla określenia podstawowych przesłanek prowadzenia postępowania administracyjnego. Praca zawiera wiele cennych spostrzeżeń i jest wnikliwą analizą prezentowanego tematu. Kolejnym artykułem jest praca pt. *Stan cywilny, obywatelstwo, zamieszkanie* Magdaleny Kumeli-Romańskiej. Autorka podjęła się opisanie istoty pojęć z zakresu nauki prawa administracyjnego służących określeniu położenia prawnej osoby fizycznej wobec organów administracji publicznej. Wyciągnięte z przeprowadzonej analizy wnioski stanowią punkt wyjścia do dalszych rozważań na ten temat i otwierają nowe pola do naukowej dyskusji. Mirosław Machoń w artykule pt. *Drogi i bezdroża prawa na szlakach leśnych* podjął próbę przedstawienia możliwości poprawy i uporządkowania sytuacji prawnej ciągów komunikacyjnych przebiegających przez obszary leśne. Obecny reżim prawny nie sankcjonuje istnienia dróg leśnych, a poruszenie omówionych w nim zagadnień daje praktyczne i teoretyczne podłoże do rozwiązania istniejących problemów. Zbiór zamyka praca Mariusza Paradowskiego pt. *Administracyjno-prawne ograniczenie wolności budowlanej przez plan zagospodarowania przestrzennego*. Artykuł porusza problemy związane z administracyjno-prawnym ograniczeniem wolności budowlanej przez plan zagospodarowania przestrzennego, tematyką planowania oraz wolności budowlanej. Rozpoczyna dyskusję na temat uznania planu zagospodarowania przestrzennego za akt prawa miejscowego, otwierając pole do szerszego zajęcia się tym problemem. Wszystkie wyżej wymienione opracowania zasługują na publikację.

Józef Filipek



Wykaz częściej stosowanych skrótów

art. – artykuł

Dz.U. – Dziennik Ustaw

GUNB – Główny Urząd Nadzoru Budowlanego

k.c. – kodeks cywilny

kpa – Kodeks postępowania administracyjnego

LP – Lasy Państwowe

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

PGL – Państwowe Gospodarstwo Leśne

poz. – pozycja

SN – Sąd Najwyższy

udp – ustawa o drogach publicznych

uol – ustawa o lasach

uPb – ustawa Prawo budowlane

ust. – ustęp

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny



Józef Filipek

Miejsce i rola prawa administracyjnego w mechanizmie działania prawa

1. Tematyka mechanizmu działania prawa

Prawo powinno być ujmowane jako mechanizm działania nie tylko wtedy, gdy na tle myśli filozoficznej niezależnej od źródeł prawa pozytywnego powinno być w swym całokształcie przeciwstawione innym wartościom ontologicznym. Również powinny składać się na mechanizm działania prawa instytucje, pojęcia i podziały tworzone w jego obrębie. Gdy jest przeciwstawione innym wartościom, mechanizm działania prawa powinien być ujmowany jednolicie. Natomiast w obrębie swego własnego działania nie może być jednolity, bo trzeba w nim wyróżnić odmienne narzędzia działania. Po stronie władzy publicznej są to narzędzia organizacyjne, kompetencyjne i zadaniowe. Po stronie jednostki – jej prawa podmiotowe. Mechanizmowi działania prawa powinna być nadawana przedmiotowa moc obowiązywania. W takiej postaci ma on określać przede wszystkim uprawnienia i granice prawnie dozwolonego działania. Natomiast obowiązki powinny wynikać z uprawnień. Mechanizm prawa ma sam zapewniać, by był przestrzegany, wprowadzać obok nieautorytatywnych również autorytatywne formy działania, przewidywać sankcje za naruszenie uprawnień lub niewykonanie obowiązków, łączyć zróżnicowane skutki prawne z działalnością zgodną z prawem oraz z działalnością, która jest niezgodna z prawem.

W konsekwencji jest w różnych dziedzinach prawa różna treść i zakres działania mechanizmu prawa, różna struktura i przedmiot instytucji określających jego skuteczność, różne ustawienie podmiotów, które go stosują, i podmiotów, do których ich aktywność jest adresowana. Różna może być też podstawa prawna i różna podstawa faktyczna jego funkcjonowania oraz różne przesłanki mogą decydować o jego podejmowaniu i różne przesłanki o sposobie jego wykonywania.

Z założeń przyjmowanych dla całości prawa mogą być wyprowadzane w drodze dedukcji różne podziały, koncepcje lub pojęcia. Dlatego mogą występować obok siebie wewnątrznie odmiennie ukształtowane systemy prawne albo systemy prawne poprzednio obowiązujące w jednym i tym samym państwie lub na jednym i tym samym terytorium mogą być zastępowane przez nowe systemy prawne. Można też porównywać ze sobą różne systemy prawne pod warunkiem, że nie będzie zróżnicowana wspólna płaszczyzna, na której są porównywane. Niewątpliwie powinna ją stanowić rodzajowo najbliższa prawu płaszczyzna, którą jest płaszczyzna teleologicznego myślenia. To właśnie na niej powinny znajdować swoją odrębność instytucje prawne wobec instytucji determinowanych przez prawdy lub dogmaty wiary, powinności etyczne albo instytucje nie mające za przedmiot zachowanie człowieka.

Mechanizm działania prawa powinien być opierany przez człowieka na wartościach ludzkiego istnienia, zapewniające byt jednostki i jej rozwój w ramach różnorodnych więzów zależności, jakie niesie ze sobą życie społeczne. Pod tym kątem widzenia ma być tworzony i mają być wypracowane w jego zasięgu rozwiązania, zanim będzie wykorzystany dla praktyki prawa pozytywnego. Natomiast materiał prawa pozytywnego powstaje rozpięty w swojej treści i zakresie obowiązywania pomiędzy uwarunkowaniami, które go poprzedzają i dążeniami *de lege ferenda*. A z drugiej strony powinien być wypracowany w swojej postaci *de lege lata* przy nastawieniu w punkcie wyjścia na regulowanie ludzkich dążeń, interesów lub zamiarów widzianych w perspektywie spodziewanego rozwoju społecznego. Dlatego jest to materiał, który nie powinien stanowić podłoża dla uogólnień wykraczających poza zakres konkretnego systemu prawa pozytywnego. Syntetyczne ustalenia ogólne mogą być i faktycznie są tu niejednokrotnie zbyteczne. Albowiem prawo powinno być stosowane w takim praktycznym ujęciu, jakie nadał mu prawodawca.

Dopiero ustawienie prawa jako mechanizmu działania umożliwi odnalezienie jego znamion, które mają być oderwane od konkretnych systemów prawa pozytywnego. Właśnie tak ustawione prawo wypełnia jego istotę. Daje ono porządek uniezależniony od poszczególnych prawodawców, bo jest wy-

prowadzone z założeń lokujących go wśród nadrzędnych wartości a jednocześnie odgranicza od dyscyplin, które mają swój udział w tych nadrzędnych wartościach, ale wobec prawa zachowują dostatecznie wyraźną odrębność.

Z założeń ujmujących prawo w roli mechanizmu działania trzeba wyprowadzić w drodze dedukcji, którą należy uznać za jedynie słuszną metodę poszukiwań prawnych, bardziej szczegółowe ustalenia w miarę, jak są potrzebne. Tym samym w swym zastosowaniu do mechanizmu prawa dedukcja otwiera, ale nie zamyka wysiłków zmierzających do tworzenia kolejnych, coraz bardziej skonkretyzowanych pojęć prawnych, użytecznych do dalszych poszukiwań i zapewnienia rozwinięcia porządku prawnego, gdy prawo pozytywne swym obowiązywaniem takie poszukiwania odrzuca.

Gdy natomiast przyjmuje się, że poglądy na wartości ludzkiego istnienia i warunki rozwoju człowieka też są zmienne – trzeba podnieść, że te zmiany nie dotyczą dziedziny, w jakiej mieści się prawo pozytywne. Mechanizm prawa ma swój własny przedmiot i metodę działania. Ma też swój własny stosunek do zachowania człowieka oraz elementów woli, interesu i rozumowania. Stąd możemy się nim zajmować bez zajmowania prawem pozytywnym.

Determinując sposób działania prawa, mechanizm prawa powinien być narzędziem ustawienia, krzewienia, ochrony, a nawet zapewnienia skuteczności praktyki opartej na źródłach prawa pozytywnego. Może on służyć w różny sposób systemom prawa pozytywnego. Powinien też być dostatecznie rozwinięty, aby dla systemów prawa pozytywnego mógł spełniać swoją rolę. Oznacza to, że najpierw musi zostać opracowany mechanizm działania prawa, aby mógł działać efektywnie oparty na nim system prawa pozytywnego. Prawo pozytywne nie może go tworzyć, bo musi się nim posługiwać, gdy już jest stworzony. Nie znaczy to, aby mechanizm działania prawa nie miał być uszczegóławiany w kierunkach, w których instytucje w jego ramach wypracowane są w praktyce potrzebne. Albowiem w systemach prawnych budowanych bez opierania na znamionach mechanizmu prawa, brak jest czynnika, który powinien przesądzać o ich przynależności do prawa.

Moc obowiązywania materiału prawa pozytywnego opiera się na źródłach prawa stanowionych lub uznanych przez człowieka w swej normatywnej postaci. Natomiast mechanizm prawa opiera się na założeniach, które człowiek uznaje za miarodajne dla genezy prawa. Warunkuje ona zasięg, w jakim powinna być rozwijana treść i zakres mechanizmu prawa. Zasluguje to na podkreślenie, ponieważ powoduje przesunięcie kluczowych ustaleń dotyczących prawa z płaszczyzny zmiennych i zróżnicowanych unormowań prawa pozytywnego na płaszczyznę, dla której punktem wyjścia są poglądy człowieka na prawo nie-

zależne od efektów działania prawodawcy. Daje to nowe możliwości ujmowania narzędzi prawnych działania, w tym również spojrzenia na podział prawa na dyscypliny. Ich wyodrębnienie powinno być uznane za zasadne wtedy, gdy najpierw stanowią w mechanizmie działania prawa odrębną a jednocześnie niezbędną jego część.

2. Mechanizm prawa administracyjnego w zestawieniu z mechanizmem prawa cywilnego

W zakresie prawa administracyjnego same normy prawne, mające mieć przedmiotową moc obowiązywania, ustanawiają treść i zakres uprawnień lub obowiązków, które mogą przysługiwać konkretnym podmiotom w określonym stanie faktycznym. Normy prawne nie mogą tu być w niczym zastępowane w określaniu treści i zakresu uprawnień lub obowiązków. Są one niezbędnym warunkiem uruchamiającym działanie prawa. Po prostu bezpośrednio sam prawodawca wyznacza treść i zakres administracyjno-prawnych uprawnień lub obowiązków i nie jest możliwe odebranie mu tej roli. Niemniej działanie prawa może być w prawie administracyjnym dwojakie.

Norma prawna może upoważniać lub zobowiązywać do działania, zaniechania lub znoszenia, które jest już całkowicie skonkretyzowane w jej obrębie. Wtedy uprawnienia i obowiązki są wyłącznie określone w ramach normatywnie obowiązującego prawa przedmiotowego i w sferze rzeczywistości może nastąpić tylko podjęcie egzekucji w celu spowodowania ich wykonania. Z tego powodu normodawca nie ogranicza się w tych przypadkach do występowania w sferze normatywnej, albowiem jego aktywność wykazuje w istotnej mierze znamiona działalności wykonawczej. Właśnie ona przesądza o treści i zakresie uprawnień lub obowiązków w sferze rzeczywistości. Gdy tą drogą osadzamy działalność wykonawczą w stanowieniu prawa osadzamy jednocześnie i łączymy jej zręby ze stanowieniem norm prawnych. Norma prawna może jednak pozostawać w sferze normatywnego obowiązywania i przekazywać działalność wykonawczą w ręce podmiotów mających stanowić administrację publiczną przez upoważnienie jej do konkretyzowania uprawnień lub obowiązków adresatów jej aktów. Wtedy norma ma stanowić dla aktów administracyjnych podstawę prawną, regulować formę i procedurę ich powstawania, kompetencje i zakres organów działających w imieniu administracji publicznej, znamiona prawne adresatów działalności administracji publicznej i stan faktyczny, w jakim administracja publiczna i adresat jej aktów mają się znajdować.

Natomiast w zakresie prawa cywilnego odróżnianie sytuacji, w których uprawnienia lub obowiązki wynikają bezpośrednio z normy prawnej i sytuacji, w których wynikają one z czynności prawnych lub innych zdarzeń, jest bezprzedmiotowe, albowiem tam pozostaje norma prawna zawsze ponad obrotem prawnym a działalność podmiotów tego prawa nie może zawierać elementów działalności wykonawczej w stosunku do prawa przedmiotowego.

Prawo cywilne określa i sankcjonuje następstwa wynikające z działań ludzkich lub innych zdarzeń w rzeczywistości. Poza tym są jakiegokolwiek uprawnienia lub obowiązki skonkretyzowane dopiero w wyniku czynności prawnych lub innych zdarzeń, które w konkretnym stanie faktycznym upoważniają lub zobowiązują do określonego zachowania: faktycznego czynienia, nieczynienia lub znoszenia. Nie ma też uprawnień lub obowiązków w sferze rzeczywistości, które by wynikały bezpośrednio ze zdolności prawnej lub praw podmiotowych podmiotów prawa cywilnego.

Akt administracyjny ma autorytatywną moc obowiązywania podobną do autorytatywnej mocy obowiązywania normatywnej podstawy prawnej, na której jest oparty w chwili jego wydania. Oznacza to, że nie może być uchylony ani zmieniony innym aktem administracyjnym. Nawet nie może on być uchylony ani zmieniony w wyniku zmiany lub uchylecia podstawy prawnej, na której jest oparty, chyba że nowa podstawa prawna wyraźnie zmienia lub uchyla akty wydane na podstawie poprzedniej podstawy prawnej. Dlatego można powiedzieć, że akt administracyjny obowiązuje trwale również na przyszłość i to wobec każdego podmiotu, który mógłby się z nim zetknąć, i dla każdego stanu faktycznego, który będzie z nim powiązany. Natomiast wyrok sądu cywilnego stwarza stan rzeczy osądzonej tylko dla stron, które w stanie faktycznym danej sprawy występowały w chwili jego wydania.

W prawie administracyjnym normy prawne determinują stan faktyczny, w którym akt administracyjny będzie obowiązywał wobec określonych podmiotów.

Natomiast w prawie cywilnym jest na odwrót. Stan faktyczny mający przed sądem uzasadniać roszczenie powoda wobec pozwanego wytycza normy, na których będzie oparty wyrok w określonej sprawie. Dlatego wyrok sądowy zawsze jest aktem indywidualnym, a akt administracyjny może być skierowany także do adresatów określonych generalnie, z tym tylko że także generalne akty administracyjne 1) określają indywidualnie uprawnienia lub obowiązki każdego adresata z osobna, 2) determinują odpowiedzialność każdego adresata indywidualnie za przestrzeganie uprawnień lub spełnianie obowiązków i 3) gdy zachodzi taka potrzeba – są indywidualnie egzekwowane.

W prawie administracyjnym zarówno norma prawna, jak akt administracyjny wytyczają stosunkowo szczegółowo i wyraźnie uprawnienia i obowiązki mające łączyć władzę publiczną i podmioty, które są jej podporządkowane. Domniemanie przemawia bowiem na rzecz praw podmiotowych jednostki. Dlatego pomimo powszechnego obowiązywania prawa administracyjnego z punktu widzenia tematyki źródeł prawa, z punktu widzenia uprawnień i obowiązków na nich opartych – można tu mówić o dwustronnym obowiązywaniu prawa. Co więcej inne prawa i obowiązki ma władza publiczna, a inne adresat jej działalności. Tylko administracja publiczna konkretyzuje sytuację prawną jednostki autorytatywnie, gdy jednostka powinna się tej konkretyzacji podporządkować. Nie narusza to obowiązku władzy do równego traktowania adresatów. Natomiast w prawie cywilnym uprawnienia i obowiązki są wytyczone zarówno przez prawodawcę, jak i przez sąd w ramach całego porządku prawnego w sposób powszechnie wiążący. Podmioty prawa cywilnego mają zawsze analogiczne uprawnienia lub obowiązki w granicach ich zdolności prawnej i praw podmiotowych.

Zarówno normy prawa administracyjnego, jak akty administracyjne określają uprawnienia lub obowiązki w sposób pierwotny, co sprawia że władza publiczna i jednostka są tu obejmowane bezpośrednio więzami stosunków prawnych, które mają ich łączyć. Władza publiczna występuje w nich wyłącznie bezpośrednio wobec jednostki a jednostka wyłącznie bezpośrednio wobec władzy publicznej.

Natomiast podmioty prawa cywilnego wchodzi najpierw w nieautorytatywne stosunki pomiędzy sobą, gdy autorytatywnie może konkretyzować ich roszczenia tylko sąd w granicach, pozostawionych działaniu norm prawa cywilnego.

Gdy prawo administracyjne przewiduje sformalizowane postępowanie mające poprzedzić wydanie autorytatywnego aktu przez władzę publiczną, postępowanie to musi się mieścić w ramach stosunku prawnego, w którym ma być wydany akt rodzący materialne następstwa prawne. Jest ono zróżnicowane w swym normatywnym ustawieniu w zależności od aktu, którego wydaniu ma służyć. Ale nie jest w normach tego postępowania zawarta podstawa prawna lub podstawa faktyczna obowiązująca dla tego aktu. Treść jego ustala jednostronnie władza publiczna na podstawie prawa materialnego. Natomiast normy postępowania cywilnego niosą ze sobą formalną podstawę prawną dla wyroku sądowego równie ważną, jak ta którą daje materialne prawo cywilne. Co więcej, normy postępowania cywilnego wiążą jednolicie i bezwzględnie tak, jak wiąże prawo publiczne, czym wprowadzają działalność prawa publicznego do postępowania cywilnego.

W zakresie prawa administracyjnego nie tylko wydanie aktu prawa materialnego, lecz także przeprowadzenie postępowania podjętego w celu jego wydania powinno być podporządkowane prawu przedmiotowemu. Dlatego wydanie aktu prawa materialnego i postępowanie powinny tu być prowadzone na gruncie tych samych podstaw prawnych i faktycznych. Trzeba tylko zaznaczyć, że akt wydany w zakresie prawa materialnego ma być dostatecznie w obliczu prawa zindywidualizowany, gdy w ramach postępowania mogą być wydawane liczne akty w terminologii Kodeksu postępowania administracyjnego nazywane postanowieniami, które w obliczu prawa nie są z góry zindywidualizowane. Akty administracyjnego postępowania powinny służyć w ramach każdego postępowania z osobną prawu materialnemu i w prawie materialnym znajdować uzasadnienie swego zastosowania. Również w każdym postępowaniu z osobną powinny być ukierunkowane przez akt prawa materialnego, wydawany przy uwzględnieniu wyników postępowania przez ten sam organ, który prowadził postępowanie. Tylko materialny akt administracyjny może wpływać swoją mocą wiążącą na inne akty prawa materialnego.

Natomiast w sporze pomiędzy podmiotami prawa cywilnego sędzia orzeka na podstawie prawa materialnego o roszczeniach jednych podmiotów wobec innych. Za to na podstawie przepisów postępowania cywilnego orzeka o zakresie zdolności prawnej i praw podmiotowych podmiotów prawnych a także o znamionach, jakie powinna przybierać ich zdolność do czynności prawnych. W konsekwencji zbliża się działalność wykonywana na podstawie postępowania cywilnego do działalności administracyjno-prawnej. Sędzia orzeka na podstawie norm postępowania cywilnego o sytuacji prawnej każdego podmiotu w danym postępowaniu. Dlatego materie, o których orzeka na podstawie norm postępowania cywilnego, determinują możliwości występowania w zakresie norm materialnego prawa cywilnego. Umożliwiają też stosowanie swoistych sankcji publiczno-prawnych, bez których porządek prawa cywilnego nie może istnieć.

Bezpośrednio na podstawie norm prawa przedmiotowego powstaje w prawie administracyjnym stosunek łączący administrację publiczną z jednostką, w którym są spełnione wszystkie istotne znamiona stosunku prawnego, tj. podmioty, które są w nim stronami i przedmiot, do którego się odnosi. I właśnie w ramach tego stosunku ma być podejmowana wobec jednostki działalność administracji publicznej, którą ma ona wykonywać jednostronnie, w sposób autorytatywny w granicach, w jakich prawo ustanawia dla niej potrzebną podstawę prawną. Jedynie treść i zakres stanu faktycznego, który według obowiązującej podstawy prawnej ma stanowić podstawę faktyczną działalności administracyjnej, jest ustalany przy udziale jednostki.

W przypadkach jurysdykcji administracyjnej, autorytatywny akt administracyjny powstający w stosunku prawnym powinien być skonkretyzowaną formą działania, wydaną w sformalizowanym postępowaniu. Czynności prawne lub inne zdarzenia cywilno-prawne nie tylko powstają, lecz także rodzą następstwa prawne w sferze ogólnej zdolności prawnej jednostek. W takiej postaci są one niezbędnym źródłem cywilistycznych uprawnień lub obowiązków, które w nieautorytatywnym działaniu mogą być realizowane bez potrzeby opierania się na wyroku sądowym i korzystania z środków przymusu.

Dopiero, gdy powstanie pomiędzy stronami spór co do ich uprawnień lub obowiązków, sąd powinien go rozstrzygnąć w wyroku autorytatywnie na podstawie norm prawa przedmiotowego. Ale nadal prawo nie działa automatycznie. Wierzyciel przed sądem może dochodzić swoje roszczenia w różnym zakresie. Dlatego sąd w gruncie rzeczy rozpoznaje tylko zasadność roszczeń przedstawionych przez wierzyciela. Gdy są zasadne – zasądza je, gdy nie są zasadne – oddala. W odróżnieniu od czynności prawnych i innych zdarzeń ustanawiających uprawnienia lub obowiązki w obrocie cywilno-prawnym, wyrok sądowy w zakresie przewidzianym przez prawo przedmiotowe rozciąga przedmiotową moc obowiązywania norm prawnych na uprawnienia i obowiązki ustanowione przez strony w obrocie prawnym w miarę, jak je zasądza. Niemniej jest to moc obowiązywania obejmująca tylko strony, do których się odnosi. Poza tym wierzyciel może nie egzekwować wobec dłużnika uprawnień zasądzonych na jego rzecz.

Postępowanie przed sądem odbywa się według norm charakterystycznych dla prawa administracyjnego. Ale nie tylko treść wyroku, lecz także postępowanie przed sądem jest nastawione na to, by dla roszczeń wierzyciela, które przed ich zasądzeniem przybierają postać nieautorytatywnego wiązania, znaleźć lub nawet wypracować normy uzasadniające prawno-przedmiotowe, autorytatywne rozstrzygnięcie co do zasądzenia albo oddalenia powództwa w całości lub części.

Tylko uprawnienia i obowiązki objęte wyrokiem mogą być przedmiotem egzekucji. W konsekwencji nie może sąd orzekać o zdolności prawnej podmiotów prawa cywilnego, bo jest ona oparta na normach prawa publicznego, które jej – tak jak i innym instytucjom prawa cywilnego – zakreslają granice występowania.

W uzasadnieniu wyroku sąd powołuje normy, na jakich go oparł. W odróżnieniu jednak od administracji publicznej nie jest stroną w konkretyzowaniu lub dochodzeniu uprawnień lub obowiązków. Dlatego w gruncie rzeczy spełnia swoją rolę po stronie prawodawcy z tym, że wyznacza normy dla in-

dywidualnego przypadku, który w wyroku otrzymuje postać autorytatywnie określonego stosunku prawnego, eliminującego w zakresie swego obowiązywania poprzednio istniejące nieautorytatywne stosunki prawne, które są charakterystyczne dla obrotu cywilno-prawnego.

Pojęcie nadzoru wykształciło się na gruncie prawa administracyjnego. Podmiot nadzorujący ma być upoważniony lub zobowiązany do stosowania administracyjnych form działania wobec podmiotu nadzorowanego. Gdy w tym zakresie punktem wyjścia jest zależność oparta na założeniach centralizacji na rzecz organu nadzorującego przemawia domniemanie, że wobec organu nadzorowanego dysponuje wszelkimi formami administracyjno-prawnego działania, które ustawa nie wyłącza wyraźnie. Za to, gdy punktem wyjścia jest zależność oparta na założeniach decentralizacji, organ nadzorujący dysponuje wobec organu nadzorowanego tylko formami administracyjno-prawnego działania, które ustawa wyraźnie mu przyznaje. Stąd w układzie scentralizowanym domniemanie przemawia również za upoważnieniem do korzystania z wszelkich form kontroli dopuszczalnej w ramach prawa administracyjnego. W układzie zdecentralizowanym organ nadzoru nie powinien być pozbawiony form kontroli potrzebnych do przeprowadzenia nadzoru. Niemniej w obu przypadkach ustawa może ograniczać prowadzenie nadzoru przez ograniczenie form kontroli. Może też przyznawać formy kontroli w szerszym zakresie, aniżeli nadzór tego wymaga.

Natomiast sąd w zakresie swego orzecznictwa może wykonywać tylko działalność kontrolną. Jego działalność nie rozstrzyga o uprawnieniach lub obowiązkach na gruncie podstaw prawnych, które regulują stosunki pomiędzy nim a stronami postępowania, bowiem pozostaje ponad tymi uprawnieniami lub obowiązkami. Sąd ogranicza się do ustalenia tylko stanu faktycznego w zakresie dokonanych czynności prawnych stron lub innych zdarzeń oraz stwierdzenia, o ile powodują one następstwa w obliczu norm obowiązującego prawa. Egzekwowanie wyroku nie należy już do sądu działającego w trybie orzekania, tylko do administracji wymiaru sprawiedliwości, która w razie potrzeby posługuje się administracyjno-prawnymi formami działania.

Proces teleologicznego działania przyjmowany dla administracji publicznej wykazuje własne znamiona. Rozpoczyna się on od ustanowienia lub stwierdzenia mocy obowiązującej norm upoważniających lub zobowiązujących swoją treścią i zakresem wiązania adresatów przez nie powołanych do działań w obliczu odpowiedniego stanu faktycznego, który jest w nich określony. Nie stan faktyczny wyzwała tu działanie norm, ale działanie norm określa stan faktyczny, dla którego normy będą działać. Również normy, po stwierdzeniu ich

zastosowania do sfery rzeczywistości, wyznaczają uprawnienia i obowiązki do podjęcia czynności, których treść i zakres jest przez nie powołana. Dla administracji publicznej będą to uprawnienia lub obowiązki co do autorytatywnego działania, dla jednostki – uprawnienia lub obowiązki co do poddania się autorytatywnemu działaniu administracji publicznej. Dlatego zwłaszcza administracja publiczna będzie tu kompetentna do spowodowania działania normy w imię stworzenia sytuacji faktycznej lub prawnej, która jest w niej przewidziana.

Natomiast w działalności teleologicznej sądu cywilnego, wykonywanej w trybie orzekania, ustalany będzie najpierw stan faktyczny, który strony postępowania lub inne zdarzenia stworzyły w danej sprawie. Będzie to stan faktyczny w sprawie, którą powód w obliczu przysługujących mu praw podmiotowych przedkłada sędziemu do rozstrzygnięcia. Podmiot, który przedkłada sprawę do rozstrzygnięcia sądowi może proponować kwalifikację prawną stanu faktycznego, ale nie może o niej przesądzać, bo tylko sąd rozstrzyga o kwalifikacji prawnej stanu faktycznego, dla którego jego wyrok ma obowiązywać. W tym celu sąd ocenia moc wiążącą norm prawa przedmiotowego, której w równej mierze jest analogicznie podporządkowany jak strony postępowania. Jakakolwiek ocena stron nie stwarza dla wyroku sądu następstw prawnie wiążących. To, który sąd jest właściwy do wydania wyroku wiążącego nadrzędnie wobec wyroków innych sądów zależy od ustawienia go w porządku prawnym. Dlatego mamy tu do czynienia z kontrolą w znaczeniu przyjmowanym na kontynencie europejskim, obejmującą działalność faktyczną ocenianą według różnych kategorii norm, które mają stanowić kryteria kontroli.

Administracja publiczna określa autorytatywnie w zasięgu władztwa woli udzielonego jej przez normy prawa przedmiotowego, prawa lub obowiązki jednostki i innych adresatów zrównanych z jednostką w obliczu prawa. Jest to działalność nastawiona na spowodowanie następstw prawnych w postaci praw lub obowiązków, które wiążą w sferze rzeczywistości. Tym różni się od działalności normatywnej, ustanawiającej potencjalnie wiążące prawa lub obowiązki. Natomiast sentencja wyroku sądu cywilnego też ustanawia prawa i obowiązki wiążące w sferze rzeczywistości. Niemniej te prawa lub obowiązki sąd wyznacza autorytatywnie w zakresie, w jakim wierzyciel w granicach swych praw podmiotowych pragnie ich określenia w zasięgu swego nieautorytatywnego władztwa woli i jest w stanie wykazać, że mu przysługują.

Dla sądu administracyjnego powinno uchodzić za początek teleologicznej działalności uznanie za stan faktyczny dotychczasowej działalności administracji publicznej, w tym wydanie przez nią autorytatywnego aktu admini-

stracyjnego. Bez tego nie jest możliwe prawnie uzasadnione ustawienie jego orzecznictwa, albowiem tylko w obliczu takiego jego ustawienia sąd administracyjny może ocenić, czy i o ile działalność administracji publicznej spełnia wymagania stawiane jej przez ustawę. Tak, jak sądy powszechne, sąd administracyjny nie powinien jednak wkraczać w sferę administracji publicznej. Dlatego jedynie w przypadku stwierdzenia, że działalność administracyjna była dotknięta istotną wadą, uchyla akty administracyjne i może nastąpić ustanowienie sankcji za wadliwe działanie. To, że sąd administracyjny będzie w różnej mierze upoważniony lub nawet zobowiązany co do ich ustanowienia, a nie sąd powszechny, nie oznacza, że nastąpiło w tym zakresie odebranie kompetencji należnej władzy sądowej, bo nastąpiło jej przekazanie do rąk innego sądu.

Prawa lub obowiązki może realizować tylko osoba fizyczna. W charakterze organów administracji publicznej mogą występować zarówno osoby fizyczne mające działać indywidualnie, jak osoby fizyczne mające działać kolegialnie. W obu przypadkach przysługuje im wtedy odrębny status prawny, albowiem normy, które go ustanawiają są adresowane mimo wszystko do osób fizycznych. Tyle tylko, że paralelnie do statusu osoby fizycznej w zakresie prawa powszechnie obowiązującego normy konstruują dla organów administracji publicznej szczególne stosunki zależności administracyjno-prawnej. Ponadto, obok uzasadnienia prawnego powinny być spełnione wymagania faktyczne, tzn. konkretna osoba fizyczna musi faktycznie istnieć, zanim otrzyma prawny status organu.

Osoby fizyczne mające reprezentować administrację publiczną mogą w jej imieniu występować nie tylko wtedy, gdy wykonują władztwo administracyjne w ścisłym znaczeniu. Mogą one występować w imieniu administracji publicznej także wtedy, gdy na jej rzecz wykonują działalność cywilno-prawną albo działalność tylko faktyczną, jak długo odpowiednia działalność jest determinowana przez prawo administracyjne.

Powinno należeć do przeszłości łączenie władzy publicznej ze znamionami jej podmiotowości. Aby władza publiczna była konsekwentnie podporządkowana prawu, musi nastąpić prawno-przedmiotowe ustawienie jej wykonywania. Odnosi się to już do działalności normatywnej, albowiem działalność ta powinna najpierw zmierzać do otrzymania przedmiotowego obowiązującego, zanim będzie można posługiwać się nią w praktyce życia prawnego. Odnosi też do działalności nienormatywnej, która z jednej strony ma być podporządkowana normom prawa przedmiotowego a z drugiej strony ma powodować następstwa prawno-przedmiotowe w sferze rzeczywistości. Prawno-przedmiotowe ujmowanie władzy publicznej umożliwia jej parcelację, tj. ustawienie

w odmienny sposób jej wykonywania w różnych dziedzinach i podporządkowanie prawu na odmiennych zasadach. Ponadto mogą zachodzić w jej obrębie dalekie od jednolitości więzy prawne.

Osoby fizyczne powołane do wykonywania władzy publicznej nie tylko nie działają w swoim imieniu i na swoją rzecz, lecz także nie jest ich działanie reprezentowaniem władztwa woli jakiegokolwiek podmiotu, w imieniu i na rzecz którego miałyby występować. Zamiast tego prawo powinno nadawać im tylko przedmiotowe znamiona organów. Właśnie w takim znaczeniu mają uzewnętrzniać narzędzia swego działania bez względu na miejsce i rolę, jakie im porządek prawny wyznacza.

Organ reprezentujący władzę publiczną ma wyłącznie prawo przedmiotowemu zawdzięczać swoją pozycję i na jego gruncie wykonywać działalność, która w obliczu prawa przedmiotowego ma być zawsze prawnie relewantna. Ma też podejmować swoją aktywność w ramach prawnie mu zakreślonych struktur organizacyjnych, w ich obrębie korzystać z kompetencji i form działania, by tą drogą spełniać zadania w normach prawnych dla niego przewidziane.

Prawno-przedmiotowe rozczłonkowanie władzy publicznej jest niezbędne dla wydobycia szczególnych znamion charakterystycznych dla jej wykonywania na różnych odcinkach. Ale jednocześnie powinien ustrój każdego związku publicznego zapewnić jednolitość władzy, jaka w nim jest wykonywana. Stąd powinno być wyodrębnione zwierzchnie jej wykonywanie i wykonywanie jej na odcinkach, które są mu podporządkowane. W niektórych dziedzinach jest wskazany monopol sprawowania władzy, w innych nadrzędność i podporządkowanie jednego rodzaju władzy innemu. Niezbędne są instytucjonalne formy kontroli lub nadzoru, określenie zasad jej reprezentowania itp.

Natomiast w prawie cywilnym, prawo przedmiotowe określa działalność sądu, który w zakresie roszczeń wierzyciela prawnie uzasadnionych zobowiązuje dłużnika do świadczenia albo odszkodowania za niespełnione świadczenie. Dlatego sąd działa na podstawie prawa przedmiotowego tylko w obrębie praw i obowiązków, które powstały pomiędzy stronami w wyniku czynności prawnych lub innych zdarzeń.

Osoby prawne, które działają w ramach prawa cywilnego, działają w obrębie przysługujących im praw podmiotowych, podobnie jak osoby fizyczne. Także organy osób prawnych prawa cywilnego działają w obrębie praw podmiotowych osób reprezentowanych. Są nimi również zawsze osoby fizyczne. Dlatego działają same w obrębie swych praw podmiotowych. W konsekwencji rozgrywa się stosunek prawny, łączący osoby prawne i ich organy w prawie cywilnym całkowicie w sferze cywilistycznych praw podmiotowych.

W normach prawa administracyjnego są wytyczone zarówno uprawnienia i obowiązki administracji publicznej, jak uprawnienia i obowiązki jednostki co do działalności mającej rodzić następstwa administracyjno-prawne w określonym stanie faktycznym. Są w nich wytyczone skutki prawne, jakie powołana działalność ma wywołać. Działalność administracji publicznej nie może być zastąpiona przez jednostkę, a działalność jednostki – przez administrację publiczną. Działalność administracji publicznej zawsze powoduje analogiczne następstwa jak normy, na których jest oparta z tym jednak, że następstwa te są skonkretyzowane dla stanów faktycznych, których dotyczą. Dlatego działają dla tych stanów faktycznych, gdy normy prawne przewidują działanie abstrakcyjne.

Ponadto działalność administracji publicznej korzysta z ochrony prawnej także ze strony prawa cywilnego, prawa karnego lub prawa dyscyplinarnego. Mogą dalej być stosowane bezpośrednio środki uproszczonej egzekucji wobec każdego, kto uniemożliwia lub utrudnia działalność administracji publicznej. Takie znamiona nie wykazuje w prawie administracyjnym działalność jednostki. W zakresie prawa cywilnego konkretyzują następstwa prawne czynności lub innych zdarzeń mających mieć miejsce w sferze rzeczywistości jednostki w ramach praw podmiotowych. Podmioty prawa cywilnego decydują tam o treści i zakresie czynności prawnych. Decydują też o następstwach innych zdarzeń prawnych. Decydują o stanie faktycznym, w którym czynności lub inne zdarzenia mają wywołać następstwa prawne. Decydują o dochodzeniu roszczeń wobec innych podmiotów przed sądem, rozstrzygającym na podstawie prawa przedmiotowego tylko w zakresie żądania, jakie mu zostało przedłożone przez powoda. I w końcu decydują o wszczęciu egzekucji oraz zakresie, w jakim będzie prowadzona.

Prawo administracyjne najmocniej zespala uprawnienia i obowiązki administracji publicznej z uprawnieniami i obowiązkami jednostki w przypadku aktów administracyjnych nakładających obowiązki na jednostkę. W tych przypadkach, gdy jednostka nie wykonuje nałożonego na nią obowiązku, administracja publiczna jest konsekwentnie upoważniona i zobowiązana, by doprowadzić do jego wykonania. Obowiązki, które nie mają osobistego charakteru i nie zanikają wraz ze śmiercią zobowiązanego, nie przedawniają się. Wzrastają też w miarę upływu czasu koszty obciążające zobowiązanego za ich niewykonanie. Uprawnieniom jednostek odpowiadają wyraźnie określone obowiązki administracyjno-prawne, gdy akt administracyjny, który je określa, obciąża administrację publiczną spełnianiem określonych świadczeń. Gdy jednak uprawnienia jednostki znajdują swój wyraz w ustanowieniu ich przez

akt administracyjny, który uchylił wobec jednostki ogólny normatywny nakaz lub zakaz co do podejmowania określonej działalności, korzystania z pewnych wartości lub tp. możemy mieć do czynienia tylko z ochroną praw nabytych. Analogicznie należy traktować przypadki, gdy prawa co do określonej działalności, korzystania z pewnych wartości lub tp. wynikają z odrębnych normatywnych podstaw prawnych działania. Dalej może być administracja publiczna upoważniona lub zobowiązana do wydania aktu administracyjnego, który powoduje następstwa prawne tylko wtedy, gdy przyznaje pewne prawa jednostce. Gdy nie przyznaje, nie rodzi on następstw prawnych. Tak np. decyzja odmowna w sprawie przyznania prawa do otwarcia kancelarii notarialnej nie powoduje w tej sprawie rzeczy osądzonej. Akty administracyjne mogą być wydawane z urzędu albo na wniosek jednostki. Gdy są wydawane z urzędu, określają zwykle obowiązki jednostki. Ale gdy są wydawane na wniosek jednostki, określają zwykle jej uprawnienia i w tych przypadkach jednostka ma wpływ na podjęcie aktu. Bez jej wniosku akt nie powinien być wydany. Niemniej wniosek jednostki rozstrzyga tylko o wszczęciu postępowania w sprawie podjęcia aktu. O tym, czy faktycznie zostanie on wydany oraz jaka będzie jego treść i zakres decyduje administracja publiczna. Jeszcze większy wpływ ma jednostka na treść i zakres aktu, gdy ma być on podjęty przez administrację publiczną za zgodą jednostki. Ale i wtedy ma być zdeterminowana treść i zakres aktu przez administrację publiczną na podstawie prawa przedmiotowego i jednostka ma tylko wyrazić zgodę na akt, w którym uprawnienia lub obowiązki nie zostały skonkretyzowane z udziałem jej woli. Tak np. powołanie do zawodowej służby wojskowej może nastąpić zarówno po uprzednim wyrażeniu na nią zgody przez jednostkę, jak po wyrażeniu zgody jednostki na akt powołania.

W przypadku dwustronnych czynności administracyjno-prawnych, wśród których wykształciła się w systemach prawnych na Zachodzie Europy instytucja umowy administracyjnej, mamy mieć do czynienia ze zgodnym oświadczeniem woli zarówno administracji publicznej, jak i jednostki. Administracja publiczna i jednostka mają wypracować wspólnie treść i zakres wiązania czynności prawnej. Pamiętajmy jednak, że prawo administracyjne powinno określić dziedziny, w których jest możliwa umowa administracyjna. Powinno też określić warunki jej zawarcia i warunki rozwiązania. Może określić wymagania, od których administracja publiczna nie powinna odstąpić oraz możliwości zerwania umowy ze względu na okoliczności, które się później pojawiły. I pozostaje odpowiedzialność administracji publicznej za wypełnienie obowiązków przez jednostkę w wyniku zawartej umowy wobec odbiorców świadczeń, które mają być wykonywane w jej ramach wraz z domaganiem się

od administracji publicznej odszkodowania a nawet złożenia na nią skargi do sądu administracyjnego za brak nadzoru nad podmiotem, z którym poprzednio zawarta była przez administrację publiczną umowa administracyjna. Podobna tematyka wyłania się w zakresie zlecenia zadań rządowych podmiotom administracji samorządowej lub zawierania porozumień pomiędzy podmiotami administracji publicznej.

W prawie cywilnym powiązanie uprawnień i obowiązków jednych podmiotów z obowiązkami i uprawnieniami innych podmiotów jest wyrazem analogicznej sytuacji prawnej wszystkich podmiotów tego prawa. Wszystkie podmioty prawa cywilnego mogą mieć takie same uprawnienia lub takie same obowiązki, póki naturalne cechy lub szczegółowy przepis ustawy nie ograniczają ich zdolności prawnej. Jednocześnie powstają lub ustają tam stosunki prawne w wyniku takich samych czynności prawnych lub innych zdarzeń w ramach ogólnych swobód prawnych lub praw podmiotowych charakterystycznych dla prawa cywilnego. Dlatego nie jest możliwe określenie treści i zakresu uprawnień lub obowiązków podmiotów prawa cywilnego przez same normy prawa przedmiotowego. Typowe dla prawa cywilnego są roszczenia powstałe w wyniku dwustronnych czynności prawnych podmiotów tego prawa. Jednak mogą powstać roszczenia także w wyniku jednostronnych czynności prawnych, czynu niedozwolonego lub przepisu ustawy ingerującego bezpośrednio w sferę rzeczywistości. W zakresie, w jakim obrót prawa cywilnego mieści się w granicach prawa, normy prawa publicznego, które się do niego odnoszą, chronią go albo warunkują zakres lub skuteczność prawną, stają się integralną częścią możliwości stosowania prawa cywilnego.

Prawu karnemu jest właściwa szczególna moc obowiązywania. Nie może być zgodne z wymaganiami żadnej innej dziedziny prawa, co jest sprzeczne z prawem karnym. Jednocześnie jest możliwa w zakresie prawa karnego tylko odpowiedzialność. Natomiast nie jest możliwe nabywanie uprawnień lub obowiązków. Jest możliwe tylko autorytatywne orzeczenie o odpowiedzialności oddane w ręce sądu w myśl zasady *nulla poena sine iudicio*. Każdy przypadek odpowiedzialności karnej musi być wyraźnie przewidziany w szczegółowej normie, albowiem domniemanie przemawia za niewinnością obwinionego, któremu postępowanie sądowe nie udowodniło naruszenia określonej normy prawa karnego, co wyraża zasada *nullum crimen sine lege*. Ponadto jest postępowanie sądu karnego prowadzone rygorystycznie. Obwiniony nie może odpowiadać tylko za część popełnionego przestępstwa. Poza przypadkami z oskarżenia prywatnego, w których oskarżyciel prywatny może odstąpić od oskarżenia, oskarżyciel publiczny może nie wnosić oskarżenia tylko w przy-

padkach małej wagi. Wyrok w sprawach karnych podlega egzekucji, gdy szczególne normy jej nie wyłączają.

3. Udział prawa administracyjnego w znamionach charakterystycznych dla całości mechanizmu prawa

Misja nauki nie może się ograniczać do dublowania pracy sędziego, adwokata, prokuratora, radcy prawnego lub urzędnika, która ma za swój przedmiot zajmowanie się obowiązywaniem, wykładnią lub stosowaniem prawa pozytywnego. Na gruncie prawa pozytywnego można tylko sprawdzać, czy i o ile w konkretnym systemie jego obowiązywania ogólne koncepcje lub instytucje prawne znajdują zastosowanie. Natomiast wysiłki zmierzające do ich wypracowania są skazane na niepowodzenie, gdy nie mają własnego przedmiotu, punktu wyjścia, sposobu widzenia i celu oderwanego od praktyki prawniczej.

Prawodawca ustanawiający normy prawa pozytywnego musi uwzględniać bieżące możliwości i potrzeby działania. W różnym zakresie względy polityki działania górują nad doskonaleniem prawa albo wręcz doskonalenie prawa jest świadomie lub celowo zaprzeczane.

Prawodawca nie reguluje tego wszystkiego, co nie określa w bardzo wyraźny sposób stosunku prawa do rzeczywistości. Formalne zasady obowiązywania prawa mogą być stawiane przed merytoryczną zasadnością instytucji. Nie jest zapewniane osiągnięcie rozwoju prawa. Metoda prawno-porównawcza jest omijana. To samo można powiedzieć o określaniu relacji prawa do innych wartości oraz o miejscu poszczególnych dyscyplin w całości porządku prawnego.

Tymczasem rozwój samego prawodawstwa musi się rozpocząć od nieustannego doskonalenia narzędzi prawnego działania. Dla spełnienia tego zadania prawo powinno odgrywać rolę, którą wyłącznie samo niesie ze sobą. O jego treści i zakresie powinny decydować wartości w stosunku do niego nadrzędne oraz wartości od niego odmienne pozwalające go wyodrębnić na płaszczyźnie, na której jest wolne od pozaprawnych elementów. Powinno też mieć prawo własną metodę i własny przedmiot działania.

Skoro prawo w swojej całości ma być mechanizmem działania – również gałęzie, które są w jego obrębie wydzielane, powinny być wyodrębnione, właśnie ze względu na kryteria mechanizmu działania i wносить do całości prawa bardziej szczegółową strukturę tego mechanizmu w zakresie swego obowiązywania. Podobnie jak cała tematyka prawa ustawiona na gruncie sprowadzania jej do mechanizmu działania, tematyka różnych gałęzi prawa umieszczona na

Miejsce i rola prawa administracyjnego w mechanizmie działania prawa

tym gruncie otrzymuje zaprzepaszczone dotychczas możliwości ustawicznego doskonalenia i rozwijania bez ulegania tym wszystkim ograniczeniom, na jakie nauka prawa jest narażona, gdy jej działalność jest opierana tylko na źródłach faktycznie obowiązującego prawa pozytywnego.

Streszczenie

Miejsce i rola prawa administracyjnego w mechanizmie działania prawa

Ontologiczne założenia filozofii prawa są źródłem nie tylko całokształtu mechanizmu prawa. Są one również źródłem instytucji w jego obrębie. Także w tym drugim zakresie podziały i instytucje prawne powinny być tworzone w obrębie mechanizmu prawa i wyprowadzone w drodze dedukcji z założeń przyjmowanych dla całości prawa. Na gruncie prawa pozytywnego można tylko uzasadnić potrzebę wypracowania koncepcji wytyczanych na płaszczyźnie ontologicznej.

Słowa kluczowe: wartości ontologiczne, mechanizm prawa, narzędzia prawnego działania

Summary

The place and the role of administrative law in a mechanism of activity of law

The ontological assumptions of philosophy of law constitute the source not only of entirety of mechanism of law. They determine also the source of institutions within the law. Also in the second area divisions and law institutions should be created in the scope of administrative law and derived by way of a deduction form assumption receiving for all system of law. Under legal law only a need of implementing a concept marking out on the ontological field can be justify.

Key words: ontological values, mechanism of law, instruments of legal activity



Agnieszka Bednarczyk

Zależność zakładowa

1. Pojęcie zakładu administracyjnego

Zależność zakładowa jest główną i najistotniejszą cechą zakładów administracyjnych. Określa ona specyfikę zadań statutowych wykonywanych przez zakład i wpływa na definiowanie samego pojęcia zakładu administracyjnego. Zakład administracyjny jest jedną z form decentralizacji administracji publicznej, a w związku z tym nie podlega władzy hierarchicznej organów administracji rządowej i sprawuje funkcje administracji publicznej samodzielnie i niezależnie, korzystając z władztwa zakładowego. Zakład administracyjny otrzymuje od podmiotu, który go tworzy określoną misję oraz pozostaje pod stałym wpływem i nadzorem założyciela. Ze względu na rodzaj zadań, jakie są powierzane zakładom administracyjnym (oświata, kultura, ochrona zdrowia) organy zakładu posługują się specyficznymi instrumentami prawnymi¹.

Władztwo zakładowe, często utożsamiane z zależnością zakładową nie jest samoistnym władztwem państwowym, lecz częścią władztwa, wynikającą z upoważnienia organów zakładu do działania na podstawie i w ramach ustaw. Stosunek zależności zakładowej jest w swej istocie stosunkiem szczególnej zależności administracyjnoprawnej, niesie za sobą prawa i obowiązki zarówno dla użytkowników zakładu, jak i dla organów wykonujących władztwo. Biorąc powyższe pod uwagę nie należy używać zamiennie pojęcia władztwo zakładowe i zależność zakładowa. Przez władztwo zakładowe powinno się rozumieć krąg uprawnień i obowiązków leżących po stronie zakładu, natomiast operując pojęciem zależności zakładowej należy odnosić je do sytuacji prawnej

¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 113.

użytkowników zakładu, obowiązanych do poddania się reżimom obowiązującym w zakładzie. W zakładzie administracyjnym proces realizacji zadań publicznych przebiega w obrębie szeroko pojętej organizacji. Wynika to z faktu, że grupa społeczna złożona z użytkowników zakładu administracyjnego ma zawsze (w danym przedziale czasu) charakter mniej lub bardziej zamknięty². Cechy tej grupy wiążą się z pozaprawnym charakterem kryteriów, które ją cechują i czynią podporządkowaną strukturze wewnętrznej.

Wit Klonowiecki zakład administracyjny definiował jako zespół osób, rzeczy i praw, „zorganizowany przez podmioty administracji publicznej i trwale z nimi związany, przeznaczony do indywidualnego użytkowania przez osoby uprawnione, w sporach między którymi a użytkodawcą, przynajmniej w kwestii możliwości korzystania z zakładu, wyłączona jest droga sądowa”³.

Definicję swoją Klonowiecki wywiódł na podstawie porównania zakładu administracyjnego z innymi formami organizacyjnymi administracji publicznej. Zakres zależności zakładowej i związanej z nią swobody działania organów zakładu determinował słuszność szerokiego ograniczenia ingerencji sądów w sprawy pomiędzy zakładem a użytkownikami. Lata międzywojenne, kiedy to autor precyzował swoje poglądy, dały podwalinę obecnie formułowanym definicjom. W. Klonowiecki przez porównanie sytuacji prawnej użytkowników zakładu oraz osób korzystających z usług oferowanych przez przedsiębiorstwa państwowe czy fundacje wyprowadził szereg wniosków potwierdzających istotę i specyfikę zależności łączącej destynatariuszy z zakładem publicznym. Przywołując poglądy Stefana Zawadzkiego i Władysława Jaworskiego, doszedł do przekonania, że przedsiębiorstwa publiczne w sferze życia gospodarczego przyjmują formy określone przez prawo. Stosunek pomiędzy przedsiębiorstwem prywatnym, a osobami korzystającymi z jego usług regulują normy prawa prywatnego⁴.

Zakłady publiczne natomiast są kreowane przez prawo publiczne, podobnie jak stosunek pomiędzy zakładem a użytkownikiem. W zakresie prawa do użytkowania o publicznym charakterze zakładu administracyjnego świadczy-

² W takim tonie wypowiadał się J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 2003, s. 267, podobne stanowisko reprezentowane jest w: Postanowieniu WSA w Warszawie z dnia 10 października 2007 r., I SA/Wa 1319/07, wyroku WSA w Olsztynie z dnia 30 grudnia 2009 r., II SA/Ol 606/09 czy Postanowieniu NSA z dnia 19 maja 2010 r., I OSK 774/10, opublikowanych w centralnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

³ W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawn-administracyjne*, Lublin 1933, s. 121.

⁴ *Ibidem*, s. 103.

ło także wyłączenie drogi sądowej w sporach pomiędzy zakładem a użytkownikiem, podczas gdy w przedsiębiorstwach publicznych mogło ono być przedmiotem postępowania sądowego. Cechą wspólną obydwu instytucji było to, że przedsiębiorstwa publiczne, podobnie jak zakład, mogły być włączone w system administracyjny państwa lub gminy i stanowiły „zespół osób i rzeczy tworzący jedność techniczną”⁵.

Wit Klonowiecki⁶ definiował nie tylko zakład jako konstrukcję prawa publicznego, ale i fundację. Wynikało to z uregulowań prawnych obowiązujących na ziemiach byłych zaborów. Stosunek użytkownika do zakładu i fundacji miał charakter publicznoprawny, a spory pomiędzy nimi rozstrzygały władze administracyjne, co jednak nie dawało podstaw do utożsamiania ich ze sobą. Zdaniem Klonowieckiego, każda fundacja była osobą prawną, ale już nie każdy zakład taką osobowość posiadał, fundacja mogła służyć wyłącznie celom ogólnym i w ogóle nie posiadać indywidualnych użytkowników, natomiast zakład przeznaczony był (i jest) do indywidualnego użytkowania. Autor podkreślał szczególne relacje pomiędzy zakładem i użytkownikiem, regulowane przez prawo pozytywne, czego nie wykazywały stosunki pomiędzy fundatorem a fundacją.

Przedstawione poglądy stanowiły ogromną wartość dla rozwoju późniejszej myśli prawniczej. Eugeniusz Ochendowski definiował zakłady administracyjne jako „jedność osób i rzeczy, powołaną przez organy administracji publicznej, bądź za ich zezwoleniem przez inne podmioty, dla trwalej realizacji określonego zadania publicznego”⁷. Zgodnie z przytoczoną definicją zakłady mogą być tworzone przez organy państwowe, organy samorządów terytorialnych, korporacje publiczne, ale także przez osoby prawne czy osoby fizyczne, jeżeli celem działania zakładu jest realizacja zadań administracji publicznej.

Zdaniem Józefa Filipka natomiast zadania zakładu administracyjnego określa porządek prawny i to on przyznaje organom zakładu administracyjnoprawne formy działania⁸. Według profesora to podmioty pozostające poza

⁵ Takie stanowisko prezentował m.in. profesor Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, a po II wojnie światowej profesor Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach i Uniwersytetu Wrocławskiego, twórca definicji samorządu terytorialnego – Tadeusz Bigo w: *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 200.

⁶ W. Klonowiecki, *op. cit.*, s. 113 i n.

⁷ E. Ochendowski, *Pojęcie zakładu publicznego*, [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci Profesora Marka Elżanowkiego*, Warszawa 1996, s. 204.

⁸ J. Filippek, *Prawo administracyjne...*, cz. 1, s. 261.

ramami organizacyjnymi zakładu (tj. korporacje) są upoważnione do powołania zakładu, i do regulowania stosunków prawnych w obrębie samego zakładu. To właśnie normy prawne powodują powstanie układów szczególnej zależności administracyjnoprawnej pomiędzy użytkownikiem a zakładem, w obrębie których następuje ograniczenie zakresu działania ogólnych norm prawa administracyjnego. Należy zgodzić się z poglądem profesora, że zakład ma spełniać zadania w postaci wykonywania świadczeń i usług, w oparciu o kryterium fachowości oraz doświadczenia praktycznego i tylko w pewnym stopniu może być determinowany przez obowiązujące prawo. Patrząc przez pryzmat zdań zakładu, stosunek zależności zakładowej, będący stosunkiem administracyjnoprawnym, powoduje powstanie specyficznych praw i obowiązków w obrębie ogólnie obowiązującego prawa administracyjnego.

Niektóre twory porządku prawnego wykazują wyłącznie cechy zakładów, np: szkoły i przedszkola⁹, szpitale¹⁰, zakłady ubezpieczeniowe, takie jak ZUS¹¹, więzienia¹².

Natomiast niektóre twory porządku prawnego wykazują cechy zakładów jedynie w części, co przesądza o braku ich całkowitej tożsamości z zakładami administracyjnymi, a co za tym idzie relacje wewnątrz zakładowe nie muszą cechować się przede wszystkim zależnością zakładową.

2. Źródła prawa administracyjnego w zakładzie administracyjnym

Tematyka źródeł prawa w zakładzie administracyjnym w znaczący sposób wpływa na zakres i sposób realizowania władztwa zakładowego przez organy zakładu. Normatywne akty wewnętrzne zakładów, zaliczane bezpośrednio w doktrynie do źródeł prawa administracyjnego¹³ odgrywają w organizacji i funkcjonowaniu zakładu znaczącą rolę.

⁹ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991 Nr 95, poz. 425 z późn. zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, Dz.U. 1991 Nr 91, poz. 408 z późn. zm.

¹¹ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 1998 Nr 137, poz. 887 z późn. zm.

¹² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, Dz.U. z dnia 5 sierpnia 1997 r. z późn. zm.

¹³ J. Starościk, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościk, t. 1, Wrocław 1977, s. 86; J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, cz. 1, s. 92; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000, s. 69; J. Boć, *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2003, s. 56.

W pojęciu źródeł prawa w ujęciu rozdziału III Konstytucji mieszczą się zarówno źródła prawa powszechnie obowiązującego, które dzielą się na źródła ogólnokrajowe i lokalne, jak i źródła prawa, które nie mają charakteru źródeł powszechnie obowiązującego prawa (źródła prawa wewnętrznego). Ustrojodawca nie tylko wyodrębnił i sklasyfikował źródła prawa powszechnie obowiązującego, ale także ustalił ich hierarchię. Konstytucyjny system źródeł prawa powszechnie obowiązującego tworzą: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe i rozporządzenia (art. 87 ust. 1 Konstytucji). Źródłami prawa powszechnie obowiązującego RP są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (art. 87 ust. 2).

Oparcie systemu źródeł prawa pozytywnego na zasadzie hierarchicznej budowy i usytuowanie konstytucji i ustaw jako aktów nadrzędnych, stanowi istotny element koncepcji państwa prawnego. Jakże zatem jest miejsce normatywnych aktów prawa zakładowego w tak skonstruowanym systemie źródeł prawa?

Przepisy prawa zakładowego uzupełniają i konkretyzują konstytucyjnie określone prawa podmiotowe, z tym że adresatami tych aktów jest określony krąg osób, ograniczony do użytkowników zakładu oraz do osób pozostających na terenie zakładu, ale niebędących jego użytkownikami. Ze względu na funkcje, jaką pełnią normatywne przepisy zakładowe oraz krąg adresatów, do których są skierowane, często wkraczają one w materię zastrzeżone dla prawa powszechnie obowiązującego¹⁴. Dzieje się tak najczęściej w sytuacji upoważnienia ustawowego do wydania aktu zakładowego, który ma stanowić rozwinięcie ustawy, przy zachowaniu sporej dozy swobody, zapewnionej organowi zakładowemu przy stanowieniu prawa wewnętrznego. Tak ukształtowane przepisy zakładowe stają się podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, kontrolowanych później przez sąd pod względem zgodności z prawem, w tym prawem zakładowym oraz aktów generalnych stosowania prawa. Zbliżenie materii zawartej w normatywnych aktach zakładowych do przepisów prawa powszechnie obowiązującego i uznanie ich za źródło prawa możliwe jest także ze względu na charakter systemu źródeł prawa wewnętrznego w Polsce.

W systemie źródeł prawa administracyjnego wyróżnia się, obok katalogu aktów normatywnych wymienionego w Konstytucji, także centralne akty wykonawcze, które rozwijają treść ustaw, przepisy lokalne (prawo miejscowe) oraz inne źródła, takie jak akty prawa zakładowego, którym jednak przypisuje się mniejszą, aczkolwiek nie mniej istotną rolę.

¹⁴ P. Lisowski, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2003, s. 100.

Usytuowanie aktów prawa zakładowego w kategorii „innych” źródeł prawa wymusza podział na zamknięty i otwarty katalog źródeł prawa. W Konstytucji z 1997 r. system prawa określono jako zamknięty, enumeratywnie wymieniając akty prawa powszechnie obowiązującego. Zamykając katalog źródeł prawa wyłączona została wszelaka swoboda w jego rozszerzaniu. Zgodzić się należy z poglądem H. Izdebskiego i M. Kuleszy¹⁵, że zamknięcie systemu źródeł prawa może odnosić się do prawotwórstwa rozumianego jako ustawodawstwo i źródła pochodne, nie może natomiast odnosić się do „własnych czynności władz administracji” podejmowanych na podstawie udzielonej kompetencji ustawowej, jak również do aktów stosowania prawa podejmowanych przez upoważnione organy administracyjne oraz takich aktów normatywnych jak prawo zakładowe, które również tworzą system prawa wewnętrznego.

Głos w sprawie zajął Trybunał Konstytucyjny¹⁶, zwracając uwagę na niewyczerpujące konstytucyjne wyliczenie źródeł prawa wewnętrznego¹⁷. Katalog aktów prawa wewnętrznego ma w przeciwieństwie do katalogu aktów prawa powszechnie obowiązującego charakter otwarty. Według Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca nie dokonał wyczerpującego wyliczenia w Konstytucji wszystkich aktów wewnętrznych wydawanych w zgodzie z ustawą zasadniczą, a katalog aktów prawa wewnętrznego powinien być tworzony także w oparciu o możliwe upoważnienia ustawowe do ich wydawania. Sednem konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa i uznania normatywnych aktów wewnątrzzakładowych za źródła prawa są jak pisał Kazimierz Działocha dwa założenia: „podział źródeł prawa na powszechnie i wewnętrznie obowiązujące oraz zamknięcie systemu źródeł prawa”¹⁸.

Prawo stanowione jest podstawą działania administracji publicznej i jeżeli norma rangi ustawowej upoważnia organy administracji do wydawania przepisów wewnętrznych, czy to w formie aktów kierownictwa wewnętrznego, czy też normatywnych aktów wewnątrzzakładowych, muszą one zostać uznane za źródła prawa wewnętrznego. Normatywne akty wewnętrzne od aktów prawa powszechnie obowiązującego odróżnia kryterium adresata norm w nich

¹⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 229.

¹⁶ Wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r. U. 5/97, z dnia 1 grudnia 1998 r.; K. 21/98, z dnia 9 listopada 1999 r.; K. 28/98, www.trybunal.gov.pl.

¹⁷ Art. 93 Konstytucji.

¹⁸ K. Działocha, *O prawie i źródłach jego obowiązywania z perspektywy pięciolecia obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji na Zamku Królewskim w Warszawie*, Warszawa 2002, s. 50.

zawartych. Adresatem tym są podporządkowane organowi wydającemu akt jednostki organizacyjne, pracownicy lub też użytkownicy zakładu.

Uznając akty prawa zakładowego za źródła prawa, zastanowić się także należy, jaki wpływ ma fakt ich hierarchicznej zależności dla obowiązywania norm w nich zawartych? Prymat norm konstytucyjnych w systemie źródeł prawa warunkuje zgodność ustaw i wydanych na ich podstawie aktów wewnętrznych z postanowieniami konstytucji. Podstawą obowiązywania aktu niższego rzędu, w omawianym przypadku aktów prawa zakładowego, jest ich zgodność z aktem hierarchicznie wyższym, mimo że normy ustanowione przez organy zakładu obowiązują w takim samym stopniu, jak normy zawarte w ustawie upoważniającej do ich wydania. Użytkownicy zakładu, związani stosunkiem zależności zakładowej obowiązani są przestrzegać norm prawa wewnętrznego w takim samym stopniu, jak innych norm zawartych w źródłach prawa powszechnie obowiązującego. Wywodzenie się jednych aktów normatywnych z drugich, ze względu na ich hierarchiczną zwierzchność, nie oznacza, że akty prawa zakładowego są słabszym prawem lub wiążą w mniejszym stopniu. Jednak, jak pisał J. Filipek może okazać się, że „zastosowanie jednych norm prawnych może być uzależnione od wcześniejszego zastosowania innych norm prawnych. Jakkolwiek więc – abstrakcyjnie rzecz ujmując – dla obowiązywania normy w konkretnym przypadku nie ma znaczenia ranga źródła prawa, w jakim norma prawna została zawarta, to jednak ranga ta nabiera istotnego znaczenia w przypadku zastosowania określonego stanu faktycznego”¹⁹.

W obliczu powyższych rozważań za źródła prawa zakładowego uznaje się: statuty, regulaminy, uchwały organów kolegialnych, czy zarządzenia organów monokratycznych. Akty te kreują prawa i obowiązki osób znajdujących się w zależności zakładowej, służbowej lub organizacyjnej od organów je wydających, a nie prawa i obowiązki obywateli.

Statuty zawierają najczęściej postanowienia dotyczące celu działania zakładu, jego pozycji prawnej i stosunków z innymi podmiotami administracji oraz organami państwowymi, postanowienia regulujące stosunki wewnątrzzakładowe między poszczególnymi organami oraz kwestie reprezentacji zakładu. Głównym zadaniem, dla którego tworzy się statuty, jest jednak przedstawienie roli poszczególnych jednostek organizacyjnych w ramach całości organizacyjnej zakładu.

¹⁹ *Sprawa spójnego obowiązywania norm prawa administracyjnego*, red. J. Filipek, [w:] *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Kraków 2001, s. 42.

Regulaminy korzystania z usług zakładu są aktami bezpośrednio stosowanymi przez organy zakładu, określającymi prawa i obowiązki użytkowników w związku z pobieraniem świadczeń. Reguły zachowania zawarte w regulaminach mają charakter abstrakcyjny, tworzą dyrektywy zachowania o powtarzalnym charakterze, ilekroć powstaną określone warunki i kierowane są do bliżej nieokreślonej liczby osób, zawężając ich krąg jedynie do użytkowników zakładu lub kandydatów. Regulamin może zawierać także postanowienia o charakterze organizacyjnym, tzn. określające zasady funkcjonowania zakładu w związku ze świadczeniem usług²⁰. Obowiązki i uprawnienia użytkowników ustanawiane są w regulaminach z reguły wprost, czyli w sposób obligujący do ich realizacji bez potrzeby wydawania dodatkowych aktów generalnych lub indywidualnych. Postanowienia regulaminów mogą stanowić podstawę wydawania aktów wewnątrzzakładowych w indywidualnych sprawach użytkowników²¹, o czym będzie jeszcze mowa później.

Biorąc pod uwagę treść statutów i regulaminów, należy postawić pytanie, jakie jest ich miejsce w systemie źródeł prawa? Odpowiadając na to pytanie należy zgodzić się z R. Raszewską-Skałęcką²², która wskazuje na problem w udzieleniu odpowiedzi, polegający na wkomponowaniu przepisów wewnętrznych zakładu w konstytucyjny system źródeł prawa. Konstytucja z 1997 r. nie normuje bowiem działalności zakładów administracyjnych, ani wprost nie stanowi na temat normatywnych aktów zakładowych. Autorka powołuje się na racjonalność prawodawcy i konieczność wyinterpretowania z postanowień konstytucji normatywnego charakteru statutów i regulaminów jako źródeł prawa wewnętrznego. Podstawą dla takiego stwierdzenia jest hierarchiczna podległość regulaminów i statutów ustawom, które upoważniają do ich wydania, a więc aktom stanowiącym konstytucyjne źródła prawa powszechnie obowiązującego. Na tym tle istotnym staje się także drugi element – adresatów norm zawartych w statutach i regulaminach oraz ich zależność zakładowa w stosunku do organów zakładu. Zależność zakładowa ma charakter wewnętrzny, a działania zakładu nakierowane są na kształtowanie zakresu tej zależności zgodnie z celem, do jakiego zakład został powołany, i sposobem udzielania świadczeń. W tym celu zakład administracyjny musi stanowić akty

²⁰ M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 129.

²¹ K. Klonowski, *Ochrona praw użytkownika zakładu publicznego*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niznik, Kraków 2001, s. 349.

²² R. Raszevska-Skałęcka, *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródło prawa*, Kolonia Limited 2007, s. 321.

normatywne, gdyż ich wydawanie umożliwia realizację jego działań. Zakładowe akty normatywne w swych podstawowych cechach mocno zbliżają się zatem do prawa lokalnego²³, cechującego się także ograniczonym zasięgiem oddziaływania i wydawanym zazwyczaj przez organy administracji publicznej. Doktryna przypisuje statutom także cechy źródeł prawa miejscowego²⁴, gdyż regulacje w nich zawarte mają cechy prawa miejscowego, stanowionego przez podmioty administracji państwowej. Postanowienia regulujące kwestie ustroju zakładu, warunki korzystania z jego usług, godziny funkcjonowania zakładu, zasady przyjęć do zakładu noszą pewne cechy prawa powszechnie obowiązującego, gdyż jego adresatami są nie tylko osoby będące użytkownikami zakładu, ale także osoby nie związane organizacyjnie, ani stosunkiem zależności zakładowej. Obok wyżej wymienionych norm występują także normy regulujące sprawy ściśle wewnątrzzakładowe. Statuty i regulaminy noszą zatem także cechy prawa wewnętrznego, dotyczącego porządku funkcjonowania zakładu i stosunków pomiędzy organami wewnątrz zakładu.

Co najważniejsze normatywne akty prawa zakładowego niewątpliwie są aktami pochodzenia ustawowego i tworzone są zgodnie z normami konstytucyjnymi, pomimo braku ich wyraźnego wyodrębnienia w konstytucyjnym systemie źródeł prawa. Skoro jednak nie kwestionuje się normatywnego charakteru takich aktów, jak regulaminy i statuty, pamiętać należy, że w swej treści zawierają one zarówno normy o charakterze powszechnie obowiązującym, jak i wewnętrznym. Tego typu działania prawotwórcze organów zakładów administracyjnych należy zatem zaliczyć do źródeł prawa wewnętrznego, gdyż mają one oparcie wprost w aktach wymienionych w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

3. Źródła powstania stosunku zakładowego a zależność zakładowa

Źródła powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego oraz wewnętrzne akty normatywne w zakładzie warunkują i określają sposób powstania stosunku zakładowego. Stosunek zakładowy jako stosunek administracyjno-prawnym i pociąga za sobą powstanie stosunku zależności zakładowej tzn. bez powstania stosunku zakładowego nie możemy mówić o zależności użytkowni-

²³ P. Lisowski, *op. cit.*, s. 62.

²⁴ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969; M. Elżanowski, *op. cit.*; W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych*, Warszawa 1970, s. 79.

ka od organów zakładu. Stosunek administracyjnoprawny cechuje działanie, które to w jego ramach ma podejmować organ oraz uprawnienia i obowiązki jednostki, wynikające z tego działania. Nie chodzi tutaj jednak o działanie prawne, ale o działanie leżące w sferze faktu tzn. „nastawione na pewne czynienie, nieczynienie lub znoszenie, które nie służy wypełnianiu uprawnień i powinności prawnych, przy nastawieniu na określenie praw i obowiązków, lecz wprowadzenie normatywnie określonego stanu prawnego do sfery rzeczywistości”²⁵. Wprowadzenie określonego stanu prawnego do rzeczywistości następuje z kolei na podstawie aktu wydanego przez właściwe organy, który wiąże drugą stronę stosunku administracyjnoprawnego w tym sensie, że obowiązana jest ona akt przyjąć i się mu podporządkować.

Mamy kilka sposobów powstania stosunku zakładowego; w zależności od okoliczności towarzyszących jego powstaniu, forma i sposób wstąpienia w poczet użytkowników zakładu są zróżnicowane. Pociąga to za sobą konsekwencje wpływające na zakres zależności zakładowej i siłę, z jaką wiąże użytkowników zakładu. W związku z powyższym powstanie stosunku zależności pomiędzy destynatariuszem, a organami zakładu ma swój początek w konkretnych okolicznościach.

Doktryna upatruje powstanie stosunku zakładowego w trzech podstawowych źródłach: woli stron, decyzji administracyjnej lub orzeczeniu sądu, które mogą inicjować powstanie stosunku zakładowego samodzielnie, choć znacznie częściej występują łącznie. Przedstawiony podział źródeł powstania stosunku zakładowego nie jest jednak do końca precyzyjny. Stosunek zakładowy, będąc stosunkiem administracyjnoprawnym, może bowiem powstać jedynie na podstawie aktu administracyjnego lub orzeczenia sądu. Sama wola strony nie niesie za sobą bezpośrednich skutków prawnych, a jedynie inicjuje proces wydania rozstrzygnięcia, które określi prawa i obowiązki użytkownika. U podstaw wydania tego aktu administracyjnego, leżą okoliczności faktyczne, których powstanie daje możliwość wydania aktu administracyjnego na wniosek lub z urzędu. Akt taki jest zatem aktem stosowania prawa.

Zaistnienie ściśle określonych przez prawo materialne okoliczności, upoważnia organ do zbadania, czy i jaka norma prawa w danej sytuacji może być zastosowana. Inicjatywa podjęcia aktu administracyjnego nie musi zależeć wyłącznie od woli przyszłego adresata decyzji. Może wynikać z kompetencji organu lub też z wniosku złożonego przez podmiot zewnętrzny. Wola strony lub innego podmiotu upoważnionego przez normę prawną do wystąpienia z wnioskiem, czy też kompetencja organu do wszczęcia postępowania admi-

²⁵ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001, s. 22.

nistracyjnego, nie jest źródłem powstania stosunku zależności zakładowej, a jedynie źródłem pochodzenia inicjatywy do wydania aktu. Sam przejaw woli nie określa bowiem żadnych praw ani obowiązków stron stosunku zakładowego, nie konkretyzuje relacji użytkowników i organów zakładu, a jest jedynie sygnałem dla upoważnionego organu do zbadania, czy w zaistniałej sytuacji prawo przewiduje wszczęcie postępowania kończącego się wydaniem aktu administracyjnego. Nie każdy wniosek musi doprowadzić do wszczęcia postępowania, wydania decyzji o przyjęciu w poczet użytkowników zakładu i w konsekwencji do powstania stosunku zależności zakładowej. Natomiast każdy akt administracyjny, regulujący przyjęcie kandydata w poczet użytkowników zakładu, powoduje powstanie stosunku administracyjnoprawnego. Z tego również powodu, woli szeroko rozumianego podmiotu, nie należy traktować jako źródła powstania stosunku zakładowego.

Mimo usytuowania elementu woluntatywnego poza zakresem omawianych źródeł, nie można umniejszać jego roli jako okoliczności inicjującej późniejsze powstanie stosunku zakładowego. Większość decyzji dotyczących przyjęcia w poczet członków zakładu administracyjnego wydawana jest właśnie na wniosek kandydata. Aby tak się stało wola strony nie musi zostać wyrażona w formie oficjalnego pisma o podjęcie sprawy. Osoba fizyczna, aby zostać użytkownikiem zakładu, wystarczy że złoży niekiedy wyraźne oświadczenie woli, również przez każde zachowanie świadczące o chęci poddania się władztwu zakładowemu np. złożenie podania o przyjęcie na studia, przystąpienie do egzaminu kwalifikacyjnego. W przykładowej sytuacji organy uczelni same decydują, czy kandydat stanie się użytkownikiem czy też nie, oczywiście działając w oparciu o przepisy ustawowe i wewnątrzzakładowe, w tej konkretnej sytuacji na podstawie uchwały określającej zasady przyjęć na studia²⁶. Proces przystąpienia do grona użytkowników zakładu wieńczy wtedy wydanie aktu administracyjnego przez organy uczelni i to on stanowi podstawę dla określenia praw i obowiązków studenta.

Kolejnym przykładem zainicjowania powstania stosunku zakładowego przez wolę stron jest przyjęcie pacjenta w poczet użytkowników Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej²⁷. Osoba fizyczna, aby stać się użytkownikiem SPZOZ, składa oświadczenie woli, tak jak w przypadku

²⁶ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym. Może dodać uchwałę senatu?

²⁷ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 91, poz. 408 z późn. zm.) w związku z ustawą z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 78, poz. 684 z późn. zm.).

kandydatów na studia, albo staje się użytkownikiem SPOZ przez każde zachowanie wyrażające chęć poddania się leczeniu. Do zainicjowania powstania stosunku zakładowego na mocy woli stron dochodzi także w przypadku, gdy np. pacjent ulega wypadkowi i zachodzi potrzeba ratowania życia. W takiej sytuacji przyjmuje się pewną fikcję prawną, dopuszczając do powstania stosunku zakładowego w skutek domniemanej inicjatywy pacjenta, który nie może wyrazić swojej woli ze względu na stan zdrowia lub wiek, a potrzebuje pomocy lekarskiej oraz gdy nie ma możliwości porozumienia się z jego opiekunem faktycznym lub prawnym. Warto w tym miejscu nadmienić, że w zakładzie prywatnym powstanie zależności użytkownika i organów następuje wyłącznie na podstawie aktów wydanych w konsekwencji woli strony, nawet jeżeli zakładowi zostaną nadane uprawnienia instytucji publicznej. Na tej podstawie zakład prywatny wchodzi w więzy zależności z podmiotem nadającym uprawnienia, ale nie ma to wpływu na sposób powstania stosunku zależności pomiędzy użytkownikiem a zakładem.

Źródłem powstania stosunku zakładowego jest zatem decyzja administracyjna, która może być wydana w związku z wolą strony i wtedy uprawnienia użytkownika do przekształcenia lub rozwiązania stosunku zakładowego, w ramach zależności zakładowej, są duże i znaczące. Rola korzystającego ze świadczeń zakładu nie jest więc bierna, gdyż użytkownik może z własnej inicjatywy zrezygnować z korzystania z usług oferowanych przez zakład albo może przekształcić stosunek zakładowy w mniej lub bardziej istotny sposób, a organy zakładu są związane takimi aktami woli. Zakład posiada również uprawnienie do kreowania sytuacji użytkownika, gdyż może wydalić go z zakładu w obliczu zaistnienia przesłanek określonych przez prawo materialne lub przepisy wewnętrzne zakładu, wydane na podstawie delegacji ustawowej.

Sama chęć rozwiązania stosunku zakładowego nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych, tak samo jak w przypadku powstania stosunku zakładowego. Wola strony, jak również uprawnienie organu, do rozwiązania albo przekształcenia, w znaczącym stopniu, stosunku zależności zakładowej następuje dopiero na mocy decyzji administracyjnej. Siła oddziaływania czynnika woli jest w tym przypadku jednak większa niż przy powstaniu stosunku zakładowego. W zakładach, do których przynależność jest dobrowolna organ nie może odmówić wydania aktu znoszącego zależność zakładową w związku z rezygnacją użytkownika z pobierania świadczeń. Oświadczenie woli (składane najczęściej w formie pisemnej) zobowiązuje organ do wydania decyzji o skreśleniu z listy użytkowników zakładu. Możliwa jest również sytuacja, kiedy użytkownik złoży rezygnację poprzez czynność świadczącą o braku dalszej woli do pozostawania w stosunku zależności zakładowej, np. przez zaprzesta-

nie pobierania świadczeń. Wtedy podstawa do wydania decyzji o skreśleniu z listy użytkowników mieści się w sferze faktu²⁸. Zaistnienie określonej prawem sytuacji powoduje wypełnienie przesłanek umożliwiających organom zakładu rozwiązanie stosunku zależności zakładowej. Organ wraz z wydaniem stosownej decyzji administracyjnej może zobowiązać użytkownika do dopełnienia niezbędnych formalności lub uregulowania należności za świadczenia pobierane odpłatnie. Roszczenia związane z niewywiązaniem się z obowiązku ponoszenia kosztów korzystania z usług zakładu dochodzone są jednak na drodze odrębnych postępowań.

Przedstawione powyżej zależności odnaleźć można w relacji student – organy uczelni. Student uprawniony jest w każdym czasie do rezygnacji z pobierania nauki, a uczelnia może go skreślić z listy studentów po zaistnieniu przesłanek określonych w art. 190 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym²⁹ tj. w sytuacji gdy student niepodejmie studiów, nie złoży w terminie pracy dyplomowej lub egzaminu dyplomowego, zostanie wydany z uczelni karą dyscyplinarną, nie wykaże postępów w nauce, nie zaliczy semestru w terminie, nie wniesie stosownych opłat. Student może także przekształcić stosunek zakładowy przez przeniesienie się za zgodą organów uczelni na inny wydział lub kierunek studiów, czy też do innej uczelni. Takie przekształcenie stosunku zakładowego również wymaga wydania aktu administracyjnego inicjowanego przez wolę strony.

Nawiązanie stosunku zakładowego w drodze samej tylko decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądu swą podstawę znajduje w przepisach prawa materialnego rangi ustawowej, na mocy których świadczenie może również zostać udzielone z pominięciem aktu woli użytkownika, w zakładach z których korzystanie jest obligatoryjne. Stosunek zależności zakładowej zostaje wówczas nawiązywany w bardziej autorytatywny sposób, niż gdy źródłem inicjującym jego powstanie jest wola strony, a udział destynatariusza w przygotowaniu aktu – sprowadzony do niezbędnego minimum. Organ działający „z urzędu” zmierza do wydania aktu administracyjnego na podstawie zdarzeń mających charakter prawny np. zmiana regulacji prawnej lub na podstawie zdarzenia faktycznego, wypełniającego zakres normy prawnej upoważniającej do wydania aktu.

Informacja o zaistnieniu konkretnego stanu faktycznego może być znana organowi z urzędu albo też organ może się o niej dowiedzieć z wniosku innego

²⁸ J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 300.

²⁹ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 2005 Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.

podmiotu, niekoniecznie związanego ze sprawą. Uznaje się wtedy, że z formalnego punktu widzenia organ działa z urzędu. Przykładem takiej sytuacji może być podejrzenie lub rozpoznanie zachorowania na chorobę zakaźną. W takim przypadku zgodnie z ustawą o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³⁰ powiatowy inspektor sanitarny może w drodze decyzji administracyjnej nakazać, osobie u której rozpoznano chorobę, poddanie się badaniom, nadzorowi epidemiologicznemu lub hospitalizacji. Oznacza to m.in., że osoba, która na takiej podstawie nawiązała stosunek zależności zakładowej nie można zostać wydalona z zakładu np. w wyniku naruszenia dyscypliny, ani też użytkownik nie może zrezygnować z pobierania świadczeń oferowanych przez zakład w sposób dowolny.

Powyższe znamiona wykazuje także stosunek zakładowy nawiązany w związku z powstaniem obowiązku szkolnego³¹, kiedy to dziecko osiągnące ustawowo określony wiek obowiązane jest rozpocząć naukę. Rodzice dziecka, jako gwarantami wypełnienia nakazu, nie mogą zdecydować o przerwaniu przez podopiecznego stosunku zakładowego z jednym zakładem (szkołą) i nie nawiązać takiego stosunku z innym zakładem (szkołą). Również organy szkoły nie mogą wydalic ucznia, bez zapewnienia mu możliwości pobierania nauki w innej placówce. Wola gwaranta (rodzica lub opiekuna prawnego) ograniczona zostaje jedynie do wyboru placówki.

Podobne konsekwencje niesie za sobą nawiązanie stosunku zakładowego na podstawie orzeczenia sądu. Użytkownik nie może tu sam zdecydować o ustaniu czy zmianie stosunku zakładowego, czyni to zawsze sąd. Zakres zależności zakładowej w takiej sytuacji jest największy w porównaniu z zależnością powstałą w konsekwencji aktu wydanego na wniosek lub decyzji administracyjnej wydanej z urzędu. Stosunek zakładowy powstaje często na mocy orzeczenia sądu, wbrew woli destynatariusza, podobnie jak nie jest od niej uzależniony sposób korzystania z zakładu. Władztwo zakładowe wykonywane przez organy zakładu jest w tym przypadku szczególnie duże, gdyż organy zakładu mają możliwość zastosowania przymusu bezpośredniego (szczególnego rodzaju władztwa), w przypadkach rażącego braku podporządkowania się rygorom zależności zakładowej. Chodzi tu o uprawnienie do stosowania środków przymusu fizycznego, związanych z bezpośrednim udzielaniem świadczenia. Przykładem może być orzeczenie sądu o konieczności leczenia odwykowego

³⁰ Art. 5 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. 2008 Nr 234, poz. 1570.

³¹ Art. 15 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991 Nr 95, poz. 425 z późn. zm.

na podstawie przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³². Zgodnie z art. 26 ustawy po stwierdzeniu przesłanek uzasadniających nadużywanie i uzależnienie od alkoholu, sąd orzeka o obowiązku poddania się przez uzależnionego leczeniu w zakładzie lecznictwa odwykowego. W przypadku uchylania się od nałożonego na obywatela obowiązku istnieje możliwość zastosowania przymusu bezpośredniego. Co więcej na podstawie art. 37 ust 1. tejże ustawy, osoby umieszczone w zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich, uzależnione od alkoholu, mają obowiązek poddania się zarządzonemu leczeniu odwykowemu. Leczenie takie zarządzają organy zakładu i na podstawie władztwa zakładowego – nadanego im przez przepisy prawa materialnego rangi ustawowej – mogą egzekwować obowiązek poddania się ustalonym w zakładzie zasadom korzystania ze świadczeń.

Rozwiązanie stosunku zakładowego powstałego na skutek orzeczenia sądu nie jest również uzależnione od woli użytkownika. Warunki ustania lub rozwiązania stosunku zakładowego określa samo orzeczenie sądu lub przepisy prawa. Jedynie odbycie kary lub spełnienie warunków określonych przepisami stanowi podstawę do rozwiązania stosunku zależności zakładowej.

Można powiedzieć, że prawa i obowiązki użytkownika są powiązane ze sposobem powstania zależności zakładowej. Dobrowolność lub jej brak przy wstępowaniu w poczet użytkowników zakładu decyduje o relacjach destynatariuszy z organami zakładu i sposobie wykonywania władztwa zakładowego. Źródło powstania stosunku zależności zakładowej przesądza również o sposobie jego rozwiązania. Jeżeli przyjęcie w poczet użytkowników uzależnione było od złożenia wniosku, to zakończenie stosunku zakładowego uzależnione jest w dużej mierze od woli użytkownika. Jeżeli natomiast stosunek zakładowy został nawiązany na podstawie decyzji administracyjnej wydanej z urzędu lub na podstawie orzeczenia sądu, wówczas użytkownik nie zawsze będzie mógł swobodnie wpływać na rozwiązanie tego stosunku zależności.

4. Władztwo zakładowe a prawa podmiotowe użytkowników

Główną cechą charakteryzującą zakłady administracyjne jest powstający pomiędzy użytkownikami a zakładem stosunek zależności zakładowej, odpowiadający władztwu zakładowemu z punktu widzenia relacji organy zakładu – użytkownik. Te dwa stosunki łączące organy zakładu z użytkownikami są

³² Ustawa za dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tekst jednolity: Dz.U. 2007 Nr 70, poz. 473 z późn. zm.

niewątpliwie unikatowe i występują w takim kształcie jedynie w zakładach administracyjnych. Zależność zakładową można określić jako stosunek łączący użytkownika z organami zakładu, które obowiązane są regulować sytuację prawną użytkownika przez nakładanie na niego obowiązków oraz przyznawanie mu praw. Użytkownik natomiast obowiązany jest poddać się tym reżimom w zamian za możliwość korzystania z usług oferowanych przez zakład. Takie usytuowanie wzajemnych relacji użytkownika względem organów zakładu umożliwi im wykonywanie władztwa zakładowego. Organy zakładu administracyjnego wyposażone zostają w swego rodzaju zwierzchność nad użytkownikiem, która w swych cechach właściwa jest władztwu administracji państwowej³³.

Oznacza to, że organy zakładu posiadają prawnie uzasadnioną kompetencję do wydawania aktów normatywnych, określających prawa i obowiązki użytkowników, a także posiadają możliwość stosowania środków przymusu i innych środków oddziaływania. Uprawnienia takie dają organom zakładu podstawę egzekwowania określonego rodzaju zachowań użytkowników, w celu zapewnienia właściwego sposobu udzielania oferowanych świadczeń tzn. zgodnego z celami, jakie zostały zakładowi postawione. Im szerszy zakres zależności zakładowej, tym szerszy staje się i zakres władztwa zakładowego i tym większy staje się zakres wkraczania organów zakładu w prawa podmiotowe użytkowników.

Takie określenie wzajemnych relacji w zakładzie umożliwia, a wręcz zobowiązuje zakład do kształtowania sytuacji prawnej użytkownika, a co za tym idzie jego praw podmiotowych na mocy ustanawianych w zakładzie aktów normatywnych, o których była mowa wcześniej. Organy zakładu wywiązując się ze swoich powinności, podejmują odpowiednie działania oparte na przepisach ustawowych, określających pewne ogólne stany faktyczne oraz na normach wyznaczanych przez normatywne akty wewnątrzzakładowe.

Wykonywanie zadań nałożonych na zakład i realizacja związanych z tym praw podmiotowych użytkowników odbywa się na mocy wydawanych aktów generalnych i indywidualnych, które stanowią narzędzie umożliwiające efektywne stosowanie prawa w celu udzielania świadczenia. Działanie organów w tym zakresie może czasami (w pewnym stopniu) odpowiadać sferze normatywnej, ale nigdy nie jest z nią identyczne. Akty normatywne kształtują sytuację prawną użytkownika, nakładając na niego obowiązki i przyznając mu prawa, a akty generalne i indywidualne, które można nazwać aktami „wykonawczymi” je realizują.

³³ E. Ochendowski, *Pojęcie zakładu publicznego*, „*Studia Iuridica*” 1996, nr 32, s. 205.

Podział aktów „wykonawczych” na generalne i indywidualne przydatny jest zwłaszcza dla układów szczególnej zależności, takich jak przykładowo stosunek zależności zakładowej, umożliwiając wykonywanie przepisów normatywnych w sferze praw podmiotowych użytkowników. Zaznaczyć przy tym należy, że zakład wykonuje powierzone mu zadania w oparciu i zgodzie z obowiązującymi przepisami prawa, ale sposób udzielania świadczeń zależy też w dużej mierze od samego zakładu. Czy w związku z tym zakład w swoich działaniach, przez wydawane akty generalne i indywidualne, wpływa na sferę praw podmiotowych użytkowników? Jaka w związku z tym jest natura aktów zakładowych, czemu mają one służyć i w jakim zakresie podlegają one kontroli sądowej?

Zgodnie z dotychczasowym wywoływaniem, zakłady na skutek kształtowania pozycji prawnej użytkowników wpływają na zakres ich praw podmiotowych. Organy zakładów posiadają zatem kompetencję do oddziaływania na prawa podmiotowe użytkowników, lecz takie działanie organów zakładu nie może być nieograniczone. Prawa podmiotowe użytkowników mogą podlegać pewnym ograniczeniom w ramach zależności zakładowej, zależnie od zakresu władztwa zakładowego. W zakładach administracyjnych, z których korzystanie jest dobrowolne, użytkownik ma obowiązek podporządkować się nakładanym na niego ciężarom, w związku z udziałem w świadczeniu, ale jednocześnie jego wpływ na sposób korzystania ze świadczenia pozostaje dość znaczny. Na skutek składanych wniosków i podań użytkownik może współkształtować stosunek zakładowy, a także w każdej chwili zdecydować o zaprzestaniu pobierania świadczeń. Również na etapie tworzenia przepisów zakładowych użytkownicy mogą wpływać na zakres ich praw podmiotowych poprzez opiniowanie wydawanych aktów normatywnych, co często warunkuje także prawo materialne³⁴.

Zakres praw podmiotowych użytkownika w związku z realizacją stosunku zakładowego w zakładach, w których nie korzysta się z nich w sposób dobrowolny jest analogicznie znacznie mniejszy, począwszy od ograniczonej możliwości wpływania na sposób korzystania „z zakładu”, a skończywszy na braku swobody w zakresie rezygnacji z usług zakładu, aż po brak możliwości wpływania na kształt przepisów normatywnych w zakładzie. Rolą zakładu nie jest ochrona praw podmiotowych użytkowników, gdyż nie do takiej funkcji został zakład powołany. W podejmowanych działaniach organy zakładu nie mogą

³⁴ Przykładowo art. 161 ustawy o szkolnictwie wyższym obliguje organy zakładu do uzyskania opinii uczelnianego organu uchwałodawczego samorządu studenckiego w związku z tworzeniem regulaminu studiów. Bez uzyskania pozytywnej opinii przedstawicieli użytkowników organy zakładu nie mogą wprowadzić w życie postanowień niezaakceptowanego regulaminu.

łamać praw podmiotowych użytkowników i obowiązane są je respektować. Jednak do celów kontrolnych w tym zakresie upoważnia się organy zewnętrzne i najczęściej nie związane organizacyjnie z zakładem³⁵.

Patrząc przez pryzmat praw podmiotowych użytkowników zakładu i zakresu ingerencji w te prawa przez organy zakładu, warto zastanowić się, jaka jest natura aktów generalnych i indywidualnych wydawanych w zakładach, na podstawie których realizowane jest udzielanie świadczeń.

Zarówno akty generalne i indywidualne, o których będzie teraz mowa zaliczyć należy do aktów stosowania prawa. Nie kreują one prawa podmiotowych użytkowników, a jedynie mają za zadanie realizować przyznane już prawa podmiotowe, na mocy normatywnych aktów zakładowych i norm prawa powszechnie obowiązującego. Normy prawne, na podstawie których wydaje się akty generalne i indywidualne, przesądzają o tym, czy i jaki akt stosowania prawa powinien zostać wydany w danym stanie faktycznym. Niektóre postanowienia przepisów normatywnych, takich jak statuty czy regulaminy mogą być stosowane wprost i nie ma potrzeby wydawania dodatkowych aktów wykonawczych. W przypadku aktów generalnych stosowania prawa, stan faktyczny, tworzony na podstawie aktu, nie jest tożsamy ze stanem faktycznym warunkującym jego wydanie. Generalne akty administracyjne wydawane w zakładach najczęściej przybierają formę zarządzeń i są zawsze aktami bezpośrednio zobowiązującymi. Na ich podstawie organy administracji upoważnione są do wpływania na sytuację prawną użytkownika w przypadku gdy adresaci tych aktów nie zastosują się do nich. Dotyczy to jednak wyłącznie osób, które są bezpośrednio adresatami tych aktów. Adresaci tego typu aktów generalnych to abstrakcyjnie określone użytkownicy zakładu, których działania powodują powstanie stanów faktycznych umożliwiających zastosowanie aktu generalnego. Adresatami aktów indywidualnych są zazwyczaj użytkownicy określone co do tożsamości, których sytuacja prawna w zakładzie wymaga uregulowania, na wniosek lub z urzędu, poprzez wydanie aktu indywidualnego.

Pojęcie aktów indywidualnych nie jest jednak jednolite. Należy do nich zaliczyć zarówno decyzje indywidualne wydawane zgodnie z przepisami kpa³⁶, jak i decyzje stanowiące akty wewnątrzzakładowe. Podmioty będące adresatami indywidualnych rozstrzygnięć wydawanych w sprawach użytkowników muszą podporządkować się nie tylko ogólnej regulacji prawnej obowiązującej w danym zakładzie administracyjnym, ale i obowiązkom nałożonym na nich

³⁵ Organami takimi są RPO, prokurator czy sądy.

³⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity: Dz.U. 00.98.1071 z późn. zm.

na podstawie regulacji szczególnej. Obowiązek podporządkowania się w ramach zależności zakładowej rozstrzygnięciom w sprawach indywidualnych ma ogromne znaczenie dla realizacji ich praw podmiotowych. W przypadku wydawania takich aktów istnieje największe ryzyko naruszeń lub ekspansywnego działania zakładu w sferze praw podmiotowych. Uprawnienia przyznane ogółowi użytkowników ma mocy norm generalnych, zawartych w zakładowych aktach normatywnych, częstokroć wymagają przyznania ich na mocy aktu indywidualnego, konkretnie określającego użytkownika, ze względu na zaistnienie opisanego w normie generalnej stanu faktycznego. Skutki, jakie wywoła wydanie takiego aktu nie są jednak jednakowe, ze względu na różny charakter aktów indywidualnych. Następstwa prawne w prawie powszechnie obowiązującym mogą wywoływać jedynie indywidualne akty administracyjne zewnętrzne, w przeciwieństwie nie tylko do aktów generalnych, ale i wewnętrznych aktów indywidualnych.

Indywidualnymi aktami wewnątrzzakładowymi są akty oparte na normach określających kompetencje i zakres działania wydających je organów, bez zastosowania prawnie sformalizowanego trybu ich powstania. W związku z tym akty wewnątrzzakładowe mogą zostać w każdym czasie uchylone lub zmienione. Regulują one prawa i obowiązki użytkowników zakładu w sposób pomocniczy do wydawanych w ramach stosunku administracyjnoprawnego decyzji administracyjnych. Nie mogą decydować o powstaniu ustaniu lub istotnym przekształceniu stosunku zakładowego, a jedynie mogą go precyzować i wskazywać formy jego realizacji. Precyzowanie uprawnień i obowiązków użytkownika w ramach aktu wewnątrzzakładowego polega na wskazaniu sposobu wykonania obowiązku nałożonego przez organy zakładu na użytkownika, w celu udzielenia konkretnego świadczenia. Akty wewnątrzzakładowe stanowią swego rodzaju narzędzie w ręku organów zakładu, umożliwiające sprawne udzielanie świadczeń i regulowanie zmieniającej się sytuacji faktycznej użytkownika w ramach stosunku zakładowego. Akty wewnątrzzakładowe nie są aktami administracyjnymi, a co za tym idzie nie podlegają reżimom przypisanym decyzjom administracyjnym.

Aktami zewnętrznymi natomiast są akty oparte na szczegółowej podstawie prawnej i na określonych przez przepisy stanach faktycznych, wydawane są w sformalizowanym postępowaniu i zachowują dużo większą trwałość obowiązywania niż akty zewnętrzne. Ich zmiana, przekształcenie lub uchylenie może nastąpić jedynie na podstawie jasno określonych przez prawo przedmiotowe przesłanek. Na ich podstawie nadawane są uprawnienia i nakładane są obowiązki powodujące powstanie, istotną zmianę lub ustanie stosunku zakładowego. Tylko na mocy aktów zewnętrznych może powstać stosunek admini-

stracyjnoprawy, łączący zakład administracyjny z przyszłym użytkownikiem, warunkującej powstanie zależności zakładowej po stronie użytkownika.

Nomenklatura przyjęta na określenie podziału na akty wewnętrzne i zewnętrzne nie jest jedyną proponowaną w doktrynie. Powyższe nazewnictwo podziału aktów wydawanych w zakładzie Profesor Józef Filipek proponuje zastąpić podziałem na akty wywołujące następstwa prawne w zakresie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego (akty zewnętrzne) oraz akty wydane w szczególnej zależności administracyjnoprawnej, zakreślonej przez stosunek prawny, w którym były wydane³⁷.

Akty wywołujące następstwa prawne w obrębie obowiązującego prawa administracyjnego dotyczą praw i obowiązków, stanów faktycznych i działań prawnych w obrębie całego prawa administracyjnego, czyli ich obowiązywanie nie jest ograniczone do rangi zależności zakładowej użytkownika od organu zakładu. Regulują one pozycję prawną jednostki na podstawie prawa przedmiotowego. Są aktami cechującymi się trwałością obowiązywania zgodnie z prawidłami przyjętymi przez powszechne prawo przedmiotowe.

Natomiast akty wydawane w układzie szczególnej zależności administracyjnoprawnej (akty wewnętrzne) pełnią według profesora J. Filipka rolę służebną dla osiągnięcia celów i spełnienia zadań, które są przedmiotem prawnych regulacji powszechnie obowiązujących. Niemniej jednak wyłącznie akty indywidualne mogą równocześnie kreować pozycję prawną jednostki oraz wiązać w zakresie wykonania obowiązków, jakie na nią nakładają. Co więcej ich podstawa prawna i faktyczna powinna być wyraźnie skonkretyzowana.

Przyznawanie użytkownikom zakładu praw podmiotowych oraz możliwość ich ograniczania w celu udzielenia świadczenia nie miałyby większego sensu bez zapewnienia mechanizmów ochrony praw podmiotowych. Pozostawienie w tym zakresie zbyt dużej swobody organom zakładu może bowiem prowadzić do naruszeń. Użytkownicy zakładu muszą posiadać możliwość poddania aktów administracyjnych wydawanych w ich sprawach kontroli właściwych temu organów.

Ochrona praw podmiotowych użytkowników zapewniana jest przede wszystkim przez system gwarancji instytucjonalnych. Organami ochrony prawnej są m.in. sądy administracyjne, Rzecznik Praw Obywatelskich, prokurator. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 02.153.1270. z późn. zm.) sądy administracyjne kontrolują działalność organów zakładu jako organów administracji publicznej, orzekając w sprawach skarg na: decyzje administracyjne,

³⁷ J. Filipek, *Prawo administracyjne*..., cz. 2, s. 61.

postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty.

Kontroli sądowej podlegają zatem akty administracyjne, czyli wydane w trybie postępowania administracyjnego zewnętrzne akty indywidualne. Akty wewnętrzne nie podlegają co prawda kontroli sądowej, lecz mogą być sprawdzane pod względem legalności w trybie nadzoru. Zakres kontroli sądowej aktów administracyjnych ogranicza się jednak do badania legalności ich wydania, zarówno pod kątem materialnym, jak i formalnym. Sądy administracyjne, jak stanowi art. 1 ust. 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych³⁸ oraz art. 1 i art. 3 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, kontrolują wykonywanie administracji publicznej i kontrola ta, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem. Sądy administracyjne zostały powołane do kontroli działania organów administracji publicznej, zarówno organów administracji rządowej, jak i innych organów administracji, w tym administracji samorządowej i organów zakładów administracyjnych. Przedmiotem kontroli jest zatem kontrola władczych działań organów administracji.

Również na gruncie decyzji administracyjnych wydawanych przez organy zakładu sprawowanie kontroli przez sąd polega na wtórności działań sądu wobec działań organów, a także zaniechania działań organów zakładu. Rozstrzygnięcia sądu nie mogą jednak zastępować działalności administracji w administrowaniu poprzez wydawanie rozstrzygnięć merytorycznych w sprawie. Sąd administracyjny ocenia zgodność z prawem zaskarżonego aktu i w razie uwzględnienia skargi rozstrzyga o uchyleniu lub stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu oraz zobowiązuje organ administracji do określonego zachowania w toku dalszego załatwienia sprawy³⁹. W postępowaniu sądowo-admi-

³⁸ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. 02. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.

³⁹ R. Hauser, *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1999, z. 12, s. 23. Kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne dopuszczalne są jedynie w wyjątkowych przypadkach. Zgodnie z art. 154 § 2 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność oraz w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności, sąd posiada uprawnienie do orzeczenia i istnienia uprawnienia lub obowiązku, jeżeli przemawia za tym charakter sprawy i bezsporny stan faktyczny i prawny. Takie postępowanie sądu musi jednak zostać zainicjowane przez wniosek jednostki. Kompetencje reformatoryczne sądu są spornym uprawnieniem, gdyż niektórzy przedstawiciele doktryny uważają takie uprawnienie sądu za sprzeczne z modelowym uregulowaniem sądownictwa administracyjnego.

nistracyjnym zadaniem sądu jest, zbadanie czy przepisy prawa w odniesieniu do zaistniałego stanu faktycznego zostały trafnie zastosowane przez organy zakładu i czy przyjęta przez nie wykładnia stoi w zgodzie z prawem.

Również w przypadku decyzji o charakterze uznaniowym sąd może badać jedynie to, czy organ poprawnie przeprowadził postępowanie dowodowe, a dokonana przez niego ocena stanu faktycznego jest właściwa, zgodna z zasadami logiki i doświadczenia życiowego. Sądowa kontrola zmierza zatem wyłącznie do ustalenia, czy na podstawie określonych przepisów prawnych dopuszczalne było wydanie decyzji uznaniowej, czy organ przy jej wydaniu nie przekroczył granic uznania administracyjnego i czy uzasadnił rozstrzygnięcie sprawy dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami⁴⁰.

Zestawiając zatem określony w powyższy sposób zakres kognicji sądów administracyjnych z ich podstawową funkcją, jaką jest ochrona praw podmiotowych jednostki⁴¹, można powiedzieć, że ochrona praw podmiotowych użytkowników zakładu administracyjnego leży w sferze działania sądów administracyjnych (a nie organów zakładu), jednak dokonuje się ona poprzez kontrole legalności i celowości działań organów zakładu⁴². „Przedmiotem kontroli legalności jest zatem przestrzeganie prawa przez organy administracji publicznej, a więc ochrona praw podmiotowych jednostek”⁴³. Sąd administracyjny ocenia nie tylko zgodność wydanego aktu z prawem powszechnie obowiązującym, ale także z prawem wewnętrznym, tworzonym przez organy zakładu. Celem takiego działania jest sprawdzenie, czy organy zakładu korzystając z przyznanego im władztwa zakładowego nie naruszały praw podmiotowych użytkowników w stopniu nie dającym się uzasadnić względami zależności zakładowej i sposobem udzielania świadczeń.

Kontrola sądowa ma rozstrzygnąć, czy decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach użytkowników, wydane na podstawie przepisów prawa materialnego, nie naruszają praw podmiotowych użytkowników poprzez przekroczenie przez organy zakładu granic władztwa zakładowego. Użytkownik mający podporządkować się aktom wydawanym przez organy zakładu, na podstawie udzielonego im władztwem zakładowego, może wstrzymać wykonanie wydanej decyzji administracyjnej przez złożenie skargi do sądu admini-

⁴⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2011 r., III SA/Po 761/10.

⁴¹ B. Adamiak, *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 21.

⁴² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 1992 r., K9/91, OTK/1992/1/6 oraz z dnia 25 lutego 1992 r., K 3/91, OTK/1992/1/1.

⁴³ T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 94.

stracyjnego, inicjując postępowanie kontrolne dokonywane przez organ zewnętrzny. Wynik postępowania przed sądem wiąże obydwie strony stosunku zakładowego. Oznacza to, że w przypadku, gdy sąd uzna zaskarżony akt za niezgodny z prawem, organy zakładu są związane tym rozstrzygnięciem i powinny dokonać wykładni przepisów zgodnej ze wskazaniem sądu.

Akty wewnątrzzakładowe wydawane w zakładach nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej samodzielnie, a jedynie wraz z decyzjami administracyjnymi wydanymi często w ich następstwie. Sądy administracyjne jednak coraz częściej z jednej strony ingerują w wewnętrzne rozstrzygnięcia zakładów (nie podlegające kontroli) pod pretekstem ochrony praw podmiotowych, z drugiej w stosunku do niektórych rodzajów zakładów, takich jak ZUS czy SPZOZ zachowują dalece posuniętą rezerwę w zakresie czynionych kontroli. Analizując zakres kontroli sądowej w stosunku do aktów wydawanych w zakładach administracyjnych wyraźnie zauważalna jest tendencja do coraz większej ingerencji w uprawnienia wewnątrzzakładowe organów w porównaniu ze stanem kontroli opisywanym przez W. Klonowieckiego⁴⁴. Wit Klonowiecki przedstawiał władztwo zakładowe jako bardzo szerokie uprawnienie organów zakładu, rozciągające się na wszystkie osoby korzystające ze świadczeń zakładu. Wyłączenie drogi sądowej w stosunku do większości aktów wydawanych w zakładzie zapewniało silną pozycję jego organom, które w sposób władczy mogły kształtować sytuację użytkowników. Władztwo zakładowe od tego czasu było stopniowo ograniczane przez rosnący zakres kontroli sądowej, który w obecnym momencie umożliwia kontrolę znacznej większości decyzji administracyjnych wydawanych w zakładach. Zakres rosnącej kontroli sądowej w moim przekonaniu może doprowadzić do znacznego utrudnienia prawidłowego udzielania świadczeń przez zakłady, w oparciu o wiedzę fachową i doświadczenie. Możliwość zakwestionowania znacznej większości decyzji regulujących proces udzielania świadczeń może spowodować pewien paraliż w ich udzielaniu i doprowadzić do absurdalnych sytuacji. Uzasadnieniem takiej koncepcji może być co prawda dążenie do zwiększenia ochrony praw podmiotowych użytkowników, zwłaszcza w zakładach, które udzielają świadczeń odpłatnie, jednak ingerencja sądów w akty wewnątrzzakładowe, które w sposób znaczący nie zmieniają charakteru stosunku zakładowego, nie jest uzasadniona. Umniejsza to bowiem zakres zależności zakładowej determinującej specyfikę zakładów, co może negatywnie wypłynąć na sposób świadczenia usług. Zbyt dalekie ograniczanie zależności zakładowej spowoduje, że nie będziemy już mieli do czynienia z instytucją zakładu administracyjnego.

⁴⁴ W. Klonowiecki, *op. cit.*, s. 74.

Jest to bowiem sprzeczne z istotą funkcjonowania zakładu, który ma prawo samodzielnie kształtować sytuację prawną swoich użytkowników, gdyż do takiego działania został stworzony.

Orzecznictwo sądów w zakresie kontroli indywidualnych aktów wydanych w zakładach nie jest jednolite. Sądy raz opowiadają się za nieingerowaniem w sprawy wewnętrzne zakładów, innym razem decydują się na takie posunięcia. Jedną z przyczyn ingerencji sądów w sprawy wewnętrzne zakładów administracyjnych może być stosowanie przez nie rozszerzającej wykładni przepisów prawa materialnego. Przykładem może być uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 13 października 2003 r., OPS 5/03⁴⁵, w której sąd administracyjny wypowiedział się w sprawie zwolnienia z opłat za zajęcia dydaktyczne w uczelni państwowej. Decyzja organów uczelni w sprawie zwolnienia z opłat za zajęcia dydaktyczne jest aktem wewnętrznego władztwa zakładowego. Mimo to sędziowie za właściwe uznali stosowanie do takiego rozstrzygnięcia przepisów kpa. Decyzja w przedmiocie zwolnienia z opłat uznawana za akt niebędący aktem administracyjnym, została jednak potraktowana jako akt zewnętrzny. Naczelny Sąd Administracyjny wywód swój oparł na § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni⁴⁶.

Przedmiotowy artykuł stanowi, że „w uzasadnionych przypadkach rektor, na wniosek studenta zaopiniowany przez uczelniany organ samorządu studenckiego, może zwolnić studenta z obowiązku uiszczania opłaty w całości lub w części”. Przepisy przywołanego rozporządzenia upoważniają rektora uczelni do określania wysokości opłat za studia i stanowią wyraźną delegację w tym zakresie. Jak słusznie zauważył sam sąd, decyzja rektora w przedmiocie zwolnienia z opłat stanowi akt władztwa zakładowego. Zasady odpłatności za studia stanowią akty wewnątrzzakładowe uczelni. W momencie przystąpienia do zakładu administracyjnego na destynatariuszu, co warte podkreślenia mającym świadomość konieczności ponoszenia opłat za korzystanie z usług zakładu oraz dobrowolnie poddającemu się władztwu zakładowemu, ciąży obowiązek uiszczania opłaty za pobieraną naukę. Aktem administracyjnym warunkującym powstanie powyższych obowiązków jest decyzja administracyjna o przyjęciu na studia. Pobieranie opłat jest sposobem jej wykonania.

⁴⁵ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 13 października 2003 r., OPS 5/03, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁴⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni, Dz.U. Nr 84, poz. 380 z późn zm.

Przedstawiona tu opinia sądu, traktująca zwolnienie użytkownika z obowiązku ponoszenia ciężaru w zamian za korzystanie ze świadczeń zakładu jako akt stanowiący przedmiot kontroli sądowej nie jest uzasadniona. Opierając się na nieobowiązujących już przepisach art. 161 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym⁴⁷, w oparciu o które wydano przedmiotową uchwałę, sąd dokonał wykładni literalnej, przyjmując, że do indywidualnych spraw studenckich stosuje się przepisy postępowania administracyjnego, nie rozważając, czy zapis ten dotyczy wszystkich decyzji zapadających w indywidualnych sprawach użytkowników, czy też nie. Interpretacja sądu jakoby do każdej decyzji wydanej w indywidualnej sprawie stosować postanowienia kpa nie jest właściwa. Nie każda decyzja wydana w indywidualnej sprawie jest aktem administracyjnym, podlegającym reżimom kpa; podobnie jak nie każda decyzja stanowi o istotnej zmianie stosunku zakładowego, a co za tym idzie w stosunku do decyzji, które stosunku zakładowego w istotny sposób nie zmieniają, nie rozwiązują czy też nie inicjują jego powstania, nie powinno się stosować przepisów kpa. Wewnętrzna sprawa uczelni jest, czy zwolnić studenta z opłat czy też nie. Przyznane organom uczelni władztwo zakładowe oraz upoważnienie zawarte w przepisach wyżej przytoczonego rozporządzenia uprawniają rektora do działania w tym zakresie w ramach wewnętrznych stosunków zakładowych. Co więcej zwolnienie z takiego obowiązku musi być uzasadnione i zgodne z przepisami wewnętrznymi uczelni, które nie dość że nie mogą stać w sprzeczności z przepisami prawa, to jeszcze są kontrolowane pod tym kątem przez właściwego ministra.

Stanowisko podobne prezentowanemu przez NSA zajął także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2000 r. SK18/99⁴⁸. W treści uzasadnienia TK stwierdził, że do wszystkich decyzji podejmowanych w indywidualnych sprawach studentów stosuje się przepisy kpa. Trybunał pominął podobnie jak NSA kwestię charakteru przedmiotowych aktów, nie rozstrzygając, czy każdy akt indywidualny wydawany w zakładzie stanowi akt administracyjny (zewnętrzny) tzn. przesadza o powstaniu, ustaniu czy istotnym przekształceniu stosunku zakładowego. Tego typu wpływ na byt stosunku administracyjnoprawnego mogą wywierać jedynie akty administracyjne, gdyż wywołują one skutki w zakresie prawa powszechnie obowiązującego.

⁴⁷ Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 1990, Nr 65, poz. 385 z późn. zm.

⁴⁸ OTK 2000 Nr 7, poz. 258, w związku z postanowieniem NSA z dnia 12 stycznia 2000 r., SK 18/999, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Zgodnie z utrwalonym poglądem orzecznictwa⁴⁹ i doktryny⁵⁰ w przypadku aktów wewnętrznych zakładowych nie wydaje się decyzji administracyjnych, gdyż akty te stanowią o jednostronnym działaniu organów zakładu, mającym na celu wywołać konkretne i indywidualnie oznaczone skutki nie przesądzające o powstaniu po stronie użytkownika nowych praw czy obowiązków.

Aktami wewnętrznymi są zatem przykładowo zgoda dziekana na podjęcie studiów na dodatkowym kierunku, odmowa lub zgoda na udzielenie urlopu dziekańskiego. Decyzje w wymienionych sprawach pociągają za sobą często konsekwencje finansowe, podobnie jak decyzja o przyjęciu na studia, a jednak mimo to nie zostały przez orzecznictwo uznane za akty zewnętrzne. Tym bardziej zaskakujące jest stanowisko sądu w przytoczonych orzeczeniach. Analogiczna sytuacja zachodzi w przypadku decyzji o zwolnieniu z opłat za studia, gdzie stosunek zależności zakładowej trwa, sposób korzystania ze świadczenia nie uległ zmianie, nie nastąpiło żadne zdarzenie, które w jakikolwiek sposób zmieniłoby relacje pomiędzy użytkownikiem a zakładem. Nieuzasadniona jest zatem ingerencja sądu w wewnętrzną relację pomiędzy zakładem a użytkownikiem, gdyż ogranicza i utrudnia organom zakładu wykonywanie władztwa zakładowego jako obowiązku efektywnego kreowania sytuacji prawnej użytkownika w związku ze sposobem korzystania ze świadczeń.

Nie można również zgodzić się ze stwierdzeniem sądu, że decyzję w przedmiocie zwolnienia z opłat należy traktować jako akt zewnętrzny i poddać kontroli sądu, gdyż czyni tak ustawodawca. Ustawodawca na gruncie poprzedniej i obecnie obowiązującej ustawy o szkolnictwie wyższym nie wyjaśnia zakresu pojęcia „decyzje w indywidualnych sprawach studentów” pozostawiając sprawę mocno niedookreśloną pod względem interpretacyjnym. Samo orzecznictwo zauważa, że nie wszystkie decyzje zapadające w indywidualnych sprawach studentów są aktami administracyjnymi, od których przysługuje skarga do sądu. Powstaje zatem pytanie w oparciu, o jakie przesłanki sąd i ustawodawca przyjął pogląd, że do wszystkich decyzji w indywidualnych sprawach studentów stosuje się przepisy kpa? Skoro wykonanie decyzji o przyjęciu na studia wiąże się z uiszczaniem stosownych opłat, to zwolnienie z tego obowiązku lub brak takiego zwolnienia nie spowoduje ustania stosunku zakładowego ani istotnej zmiany w korzystaniu z usług zakładu, a student w dalszym ciągu będzie pobierał naukę.

⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1987 r., SA/Wr 227/87; postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 1990 r., SA/Kr 368/90; wyrok NSA z dnia 2 grudnia 1994 r., I SA 1636/94; www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁵⁰ E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot...*, s. 214.

Decyzje o przyjęciu na studia (będące decyzjami administracyjnymi) zarówno w uczelniach publicznych, jak i niepublicznych, nie stanowią wprost o obowiązku ponoszenia opłat w zamian za korzystanie z usług zakładu. Tematykę tę regulują umowy o świadczenie nauki, zawierane pomiędzy stronami stosunku zakładowego, który powstał na mocy uprzednio wydanej decyzji o przyjęciu na studia. Na mocy art. 70 ust. 5 Konstytucji RP szkołom wyższym przyznano prawo do wolności badań naukowych, wolności twórczości artystycznej i wolności nauczania⁵¹. Uprawnienia te uczelnie realizują w sferze relacji wewnątrzzakładowych. Z tego powodu rozsądnym wydaje się rozwiązanie przyjęte przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 30 listopada 2011 r.⁵², dopuszczające możliwość kontroli sądowej aktów wewnątrzzakładowych pod kątem zgodności z prawem jedynie wraz z kontrolą aktów zewnętrznych, jeżeli poprzez skutki, które wywołały przyczyniły się do wydania decyzji administracyjnej. W ten sposób zakres zależności zakładowej użytkownika od organów zakładu, w kontekście prawidłowości korzystania z udzielanego mu świadczenia nie zostaje umniejszony przy jednoczesnym zachowaniu ochrony praw podmiotowych jednostki. W sytuacji, gdy u podstaw decyzji o skreśleniu z listy studentów leży brak wniesienia stosownych opłat, spowodowany brakiem zgody na ich umorzenie lub zwolnienie z obowiązku odpłatności za pobierane usługi, sąd może zbadać, czy rozstrzygnięcia wewnętrzne – wydane przez organy uczelni – były zgodne z zasadami odpłatności za studia obowiązującymi w uczelni i innymi przepisami prawa, nie godząc w ten sposób w uprawnienia zakładu. Warto podkreślić, że badany akt wewnątrzzakładowy musi mieć związek z wydaniem konkretnej, zaskarżonej decyzji administracyjnej i takową warunkować. Przedstawiona konstrukcja zapewnia ochronę praw skarżącego i nie godzi w prawo zakładu do swobodnego kształtowania sytuacji prawnej użytkowników.

Zaproponowany sposób rozwiązania problemu podzielił także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 5 października 2005 r.⁵³ podkreślając jednocześnie, że „nie wymagają wydania indywidualnej decyzji (administracyjnej) jednostronne działania prawne organów zakładu, skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych w ramach władztwa zakładowego, które nie wpływają na byt stosunku zakładowego”.

⁵¹ Por. postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 10 maja 2006 r., IV SA/Po 1115/04, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁵² Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 maja 2005 r., II SA/Go 419/05, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

⁵³ Wyrok TK z dnia 5 października 2005 r., SK 39/05, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Zaprezentowane stanowisko Trybunału różni się zatem zasadniczo od stanowiska poprzednio przyjętego na mocy przywołanego już orzeczenia z 8 listopada 2000 r.

Sądy swą uwagę powinny skupiać nie na kontroli aktów wewnętrzzakładowych, ale na aktach administracyjnych decydujących o powstaniu lub ustaniu stosunku zakładowego. Dążenie do coraz szerszej ochrony tych praw podmiotowych poprzez rozszerzanie zakresu kontroli aktów wydawanych w zakładach, dobitnie pokazuje, że to nie zakład ma chronić prawa użytkowników. Zakład ma te prawa tworzyć i wykonywać, tak aby jego działanie nie prowadziło do ich naruszania. Działania zmierzające do rozszerzenia zakresu kontroli aktów indywidualnych, wydawanych w zakładach, nie zawsze są jednak jednolicie przyjmowane i przede wszystkim właściwie stosowane przez organy kontrolujące. Dzieje się tak na przykład w przypadku, gdy świadczenie udzielane jest w pierwszej kolejności na podstawie skierowania, które nie stanowi aktu administracyjnego, a dopiero później w oparciu o stosowne decyzje administracyjne.

Ochrona praw podmiotowych destinariuszy doznaje wtedy daleko idących ograniczeń i tutaj zakres kontroli sądowej powinien być szeroki. Przykładem przedstawionej sytuacji jest udzielanie specjalistycznych świadczeń opieki zdrowotnej. Szpitale specjalistyczne jako zakłady administracyjne udzielają świadczeń opieki zdrowotnej w oparciu o zasady zapisane w umowie z NFZ oraz zgodnie z kolejką ubezpieczonych⁵⁴. SPZOK często jednak odmawia przyjęcia pacjenta skierowanego w poczet użytkowników zakładu, bez faktycznego uzasadnienia, pomimo że pacjent spełnia wszystkie warunki konieczne do korzystania z usług oferowanych przez szpital, tj. został skierowany przez właściwego lekarza, opłacał składki ubezpieczeniowe i wywiązywał się ze wszystkich nałożonych na niego ciężarów w tym zakresie. Jest to naruszenie prawa pacjenta, który pozostaje bez możliwości skorzystania z opieki medycznej. Należy zgodzić się z A. Zemke-Górecką, że samo skierowanie na leczenie powinno dawać gwarancję przyjęcia w poczet użytkowników⁵⁵. Powinno stać się impulsem do wydania decyzji w tym zakresie, gdyż wyraża nie tylko wolę dezygnariusza, ale przede wszystkim konieczność poddania się leczeniu. Takie decyzje administracyjne podlegają bezspornie kognicji sądu i na nich powinna się skupiać uwaga sędziów.

⁵⁴ Art. 20–23 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, tekst jednolity: Dz.U. 2008 Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.

⁵⁵ A. Zemke-Górecka, *Status prawny samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej i jego prywatyzacja*, Warszawa 2010, s. 145.

Podobna sytuacja ma się w stosunku do świadczeń udzielanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Prawo do otrzymywania świadczeń oferowanych przez ZUS przyznawane jest na podstawie decyzji administracyjnej, zgodnie z art. 80 i 81 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych⁵⁶. Mimo że ubezpieczony obowiązany jest przez cały okres zatrudnienia opłacać składki tytułem ubezpieczenia społecznego i nie może się od tego uchylić, na nim ciąży obowiązek przedstawienia stanów faktycznych dokumentujących prawo do uzyskania świadczenia, mimo to otrzymanie świadczenia emerytalnego (przyjęcie w poczet użytkowników zakładu) nie jest gwarantowane. Stronie przysługuje co prawda prawo odwołania się do sądu administracyjnego, lecz w praktyce nie zmienia to sytuacji prawnej ubezpieczonego, który w konflikcie z zakładem ma znikome szanse. Cel i idea działania zakładu administracyjnego nie jest w takiej sytuacji realizowana.

Ochrona praw podmiotowych jednostki w ramach stosunku zależności zakładowej powinna być zapewniona w sposób skrupulatny właśnie na etapie powstania lub rozwiązania stosunku zakładowego, zwłaszcza gdy zakład administracyjny jest jedyną instytucją udzielającą tego typu świadczenia. Prawo do opisanych wyżej świadczeń ma charakter publicznego prawa podmiotowego, ponieważ jest pojęciem uregulowanym prawnie w zakresie działania zakładu administracyjnego, którego zaspokojenie gwarantuje państwo.

Skoro państwo obowiązane jest gwarantować możliwość korzystania z usług zakładów (przykładowo takich jak szpitale czy ośrodki zdrowia), koncentracja działań kontrolnych dokonywanych przez sądy powinna skupiać się na aktach warunkujących przyjęcie w poczet użytkowników zakładu oraz decyzjach o rozwiązaniu stosunku zakładowego. Sposób udzielania świadczenia i realizowania obowiązków i uprawnień użytkowników w ramach zależności zakładowej, o ile nie wpływa na istotną zmianę stosunku zakładowego, jego byt, nie powinien być przedmiotem rozważań sądów, lecz innych specjalistycznych organów, które czuwałyby nad jakością udzielanych usług. Prawa podmiotowe użytkowników korzystających ze świadczeń zakładu, w przypadku gdy ich sytuacja prawna kształtowana jest indywidualnymi aktami wewnętrznymi zakładu, nie pozostaje przecież bez ochrony. Użytkownicy mają prawo odwołania się od decyzji wydanych przez organ niższego rzędu do organu wyższego rzędu, co gwarantują im przepisy rangi ustawowej oraz bardzo często również przepisy wewnątrzzakładowe.

⁵⁶ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 1998 Nr 137, poz. 887 z późn. zm.

Niestosowanie reżimu kpa do rozstrzygnięć wydawanych w ramach stosunków wewnątrzzakładowych nie wpływa na możliwość weryfikacji decyzji podejmowanych przez organy I instancji, a także na ich weryfikację przez organy nadzorcze nad zakładem. Nie chodzi przecież o to, aby z korzystania z usług zakładu, takiego choćby jak uczenie wyższe, szkoły czy SPZOZ, uczynić nieustannie toczące się postępowanie administracyjne, z pominięciem celu, któremu mają służyć. Zakłady administracyjne, jak było już to wspomniane wcześniej, mają spełniać zadania w postaci wykonywania świadczeń i usług, w oparciu o kryterium fachowości oraz doświadczenia praktycznego, co jednaknie jest możliwe przy całkowitym sformalizowaniu sposobu korzystania z ich usług oraz stosunków pomiędzy organami i użytkownikami. Jeżeli pewne usługi dotyczące edukacji, ochrony zdrowia, resocjalizacji, świadczeń emerytalnych itp. mają być świadczone przez zakłady administracyjne, a nie inne instytucje prawa, to zakłady muszą zachować swoje cechy, z których najbardziej znamioną jest zależność zakładowa. Zbyt dalekie ograniczenie swobody w kształtowaniu sytuacji prawnej użytkowników spowoduje, że powyższe usługi świadczone będą już przez zupełnie inne instytucje.

Coraz większa liczba zakładów administracyjnych będących zakładami niepublicznymi i udzielających świadczeń wyłącznie odpłatnie, wydatniej niż do tej pory pokazuje, że zakłady administracyjne nie są powołane do ochrony praw podmiotowych użytkowników. Posiadają uprawnienia do ich kreowania w zgodzie w obowiązującym prawem, a w związku z jego stosowaniem nie mogą ich naruszać. Zakłady są stroną stosunku administracyjnoprawnego, a ich funkcje i zadania określa prawo. Ochrona praw podmiotowych została oddana w ręce uprawnionych do tego instytucji, co jest podyktowane zarówno względami celowościowymi, jak i merytorycznymi.

5. Kontrola pozasądowa aktów wydawanych w zakładzie

Kontroli aktów wydawanych w zakładach, poza kontrolą sądową, dokonują także Najwyższa Izba Kontroli (NIK), Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO)⁵⁷, Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO)⁵⁸. Ważnym

⁵⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, tekst jednolity: Dz.U. 2002, Nr 101, poz. 926, z późn. zm.

⁵⁸ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, tekst jednolity: Dz.U. 2001, Nr 14, poz. 147 z późn. zm.

czynnikiem w procesie kontroli w zakładach administracyjnych jest również tzw. czynnik społeczny, istniejący kontrolą społeczną⁵⁹.

Wymienione poza Najwyższą Izbą Kontroli instytucje zostały upoważnione do dokonywania kontroli w zakładach administracyjnych po to, by dodatkowo, obok sądów chronić prawa podmiotowe użytkowników. Elementem inicjującym kontrolę wymienionych organów może być skarga użytkownika lub informacja powzięta przez daną instytucję o możliwości naruszeń, co upoważnia do działania z urzędu. Zbyt dalekie rozszerzenie przez organy zakładu zależności zakładowej użytkowników prowadzi do nieuzasadnionego ograniczenia ich prawa podmiotowych i daje możliwość do ingerencji instytucji kontrolnych w indywidualne sprawy użytkowników. Naruszenie może polegać zarówno na działaniu, jak i zaniechaniu ze strony zakładu. W takich sytuacjach organy kontrolujące posiadają uprawnienie do wystąpienia z oficjalnym stanowiskiem do organów zakładu lub skłonienia organów zakładu do podjęcia działań mających na celu usunięcie uchybień⁶⁰.

Najwyższa Izba Kontroli jest zasadniczo różną instytucją od przywołanych wyżej, również dlatego, że nie została powołana do ochrony praw podmiotowych użytkowników zakładu. Jako instytucja kontrolna opracowuje raporty, a wyniki jej pracy są źródłem wiedzy na temat praktyk wypracowywanych w zakładach administracyjnych, a co za tym idzie dają impuls do zmiany mechanizmów przyjętych przez organy zakładu, które w konsekwencji mogą prowadzić do naruszeń prawa, w tym także praw podmiotowych użytkowników.

Najwyższa Izba Kontroli jest typową instytucją kontrolną, powołaną do sprawdzania i oceniania działalności administracji publicznej oraz innych podmiotów niepowiązanych z nią organizacyjnie. W ramach swoich działań NIK obowiązana jest badać zgodność aktów administracyjnych wydawanych przez organy uczelni z prawem powszechnie obowiązującym oraz przepisami wewnątrzzakładowymi, stanowiącymi źródła prawa, w związku z wykonywaniem zadań powierzonych im przez państwo oraz wykorzystywaniem przyznanych im środków publicznych⁶¹, np. kontrola uczelni wyższej związana z wydatkowaniem dotacji na pomoc materialną dla studentów.

⁵⁹ J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, s. 268.

⁶⁰ Art. 11 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, tekst jednolity: Dz.U. 2001, Nr 14, poz. 147 z późn. zm; art. 18 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, tekst jednolity: Dz.U. 2002, Nr 101, poz. 926 z późn. zm.

⁶¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 o Najwyższej Izbie Kontroli, tekst jednolity: Dz.U. 2001 Nr 85, poz. 937 z późn. zm.

Kontrola NIK w tym zakresie dokonywana jest zawsze z uwzględnieniem celu, w jakim nałożono na zakład obowiązek dysponowania środkami publicznymi. Celem postępowania kontrolnego jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności zakładu, udokumentowanie tego stanu rzeczy oraz ocena kontrolowanej działalności w oparciu o ustalone kryteria kontroli⁶². Przedmiot kontroli NIK jest dość szeroki. Może dotyczyć całokształtu działalności zakładu tak pod kątem legalności, jak i pod kątem prawidłowości wydatkowania środków publicznych, celowości, rzetelności i gospodarności. Kontrola NIK w tym zakresie dokonywana jest zawsze z uwzględnieniem celu, w jakim nałożono na zakład obowiązek dysponowania środkami publicznymi. Poprzez badanie legalności działań zakładu przez NIK dochodzi także do sprawdzenia, czy w organy w swoich decyzjach nie przekroczyły powierzonego im zakresu władztwa zakładowego i nie rozszerzają zakresu zależności zakładowej użytkowników, w sposób niedający się uzasadnić sposobem udzielania świadczeń. W przypadku doszukania się uchybień działania zmierzające do doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem mogą polegać na zmianie obowiązujących w zakładzie przepisów, czy też wyeliminowaniu lub zmianie wadliwych decyzji administracyjnych wydawanych w indywidualnych sprawach użytkowników.

Kontrola NIK ogranicza się do sprawdzenia poprawności aktów administracyjnych wydawanych zgodnie z reżimem określonym przez kpa oraz przepisów wewnątrzzakładowych mających cechy źródeł prawa. Poza przedmiotem zainteresowania organu kontrolującego są decyzje zapadające w indywidualnych sprawach użytkowników, nie będące aktami administracyjnymi. Decyzje wewnętrzne w sprawach użytkowników w swym zakresie nie mogą nakładać na jednostki praw i obowiązków, jedynie stanowiąc ich konkretyzację służą do realizacji określonych w decyzji administracyjnej zadań. Pełnią rolę służebną w stosunku do aktów administracyjnych, a co za tym idzie ich byt jest od nich uzależniony. Nie ilustrują zatem działań uczelni w kwestii gospodarności czy rzetelności, a jedynie w zakresie legalności działań zakładu. Dotyczą jednak przebiegu i realizacji stosunku zakładowego, a więc nie znajdują się w kręgu zainteresowania NIK. W ramach dokonywanej kontroli formułowane są uwagi i wnioski pokontrolne wyrażane w formie wystąpień pokontrolnych, przekazywanych organom kontrolowanego zakładu oraz organom nadrzędnym w stosunku do podmiotu kontrolowanego, a także organom państwowym i samorządowym⁶³. Zawarte w tych wystąpieniach pokon-

⁶² J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 119.

⁶³ Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 o Najwyższej Izbie Kontroli, tekst jednolity: Dz.U. 2001 Nr 85, poz. 937 z późn. zm.

trolnych wnioski i uwagi wiążą organy zakładu i zobowiązują do zastosowania zaleceń pokontrolnych i usunięcia zaistniałych nieprawidłowości.

Zakończenie

Przedstawione cechy stosunku zależności zakładowej przyczyniają się do specyficznego umiejscowienia zakładów administracyjnych w ogólnym systemie prawa. Warunki rozwijającej się gospodarki wolnorynkowej determinują odpłatność korzystania z usług zakładów, zmieniając sposób postrzegania zależności zakładowej, w porównaniu z tym prezentowanym w latach trzydziestych XX wieku. Coraz większy nacisk kładzie się na ograniczanie zakresu władztwa zakładowego, które nie może mieć charakteru bezwzględnego. W demokratycznym państwie prawa zakłady administracyjne jako instytucje, którym powierzono zadania administracji publicznej muszą działać na podstawie przepisów prawa, respektując przyznany im zakres władztwa zakładowego i przysługujące użytkownikom prawa podmiotowe. W tym zakresie poddawane są coraz większej i bardziej wnikliwej kontroli zarówno przez sądy, jak i specjalnie powołane do tego instytucje. Wyjątkowość całego sposobu udzielania świadczeń przez zakłady polega na specyficznej relacji pomiędzy jego użytkownikami, a organami zakładu. Zróznicowany, w zależności od zadań, jakie nałożono na zakład, zakres zależności zakładowej, zezwala lub ogranicza wkraczanie zakładu w prawa podmiotowe użytkowników. By zachować specyficzne cechy i sposób działania zakładów administracyjnych należy dążyć do wyważenia zakresu władztwa zakładowego i zależności zakładowej względem siebie.

Bibliografia

- Adamiak B., *Model sądownictwa administracyjnego a funkcje sądownictwa administracyjnego*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003.
- Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Boć J., Kuta T., *Prawo administracyjne*, Wrocław 1980.
- Boć J., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2003.
- Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce: ustrój wewnętrzny*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1970.

- Działocha K., *O prawie i źródłach jego obowiązywania z perspektywy pięciolecia obowiązywania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Pięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji na Zamku Królewskim w Warszawie*, Warszawa 2002.
- Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Zakamycze, Kraków 2003.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Zakamycze, Kraków 2001.
- Hauser R., *Założenia reformy sądownictwa administracyjnego*, PiP 1999, z. 12.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Klonowiecki W., *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawn-administracyjne*, Lublin 1933.
- Klonowski K., *Ochrona praw użytkownika zakładu publicznego*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Lisowski P., [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2003.
- Ochendowski E., *Pojęcie zakładu publicznego*, [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej. Księga poświęcona pamięci Profesora Marka Elżanowskiego*, red. A. Jaroszyński, Warszawa 1996.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 1999
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2000
- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969
- Raszewska-Skałeczka R., *Statut i regulamin zakładu administracyjnego jako źródło prawa*, Kolonia Limited 2007.
- Sprawa spójnego obowiązywania norm prawa administracyjnego*, red. J. Filipek, [w:] *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Kraków 2001.
- Starościak J., *Źródła prawa administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. J. Starościak, t. 1, Ossolineum, Wrocław 1977.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Zemke-Górecka A., *Status prawny samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej i jego prywatyzacja*, Warszawa 2010.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze, Kraków 2006.

Wykaz aktów normatywnych

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Rozporządzenie rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni, Dz.U. 91.84.380 z późn. zm.

Zależność zakładowa

- Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 90.65.385 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 1998 Nr 137, poz. 887 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jednolity: Dz.U. 00.98.1071 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, Dz.U. Nr 78, poz. 684 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, tekst jednolity: Dz.U. 2001, Nr 14, poz. 147 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, tekst jednolity: Dz.U. 2008 r., Nr 7, poz. 39 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz.U. 02. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. 1998, Nr 21, poz. 94 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tekst jednolity: Dz.U. 2007 Nr 70, poz. 473 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. 2005 Nr 164, poz. 1365 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, tekst jednolity: Dz.U. 08.164.1027 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, tekst jednolity: Dz.U. 2002, Nr 101, poz. 926 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, Dz.U. 1991 Nr 91, poz. 408 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 02.153.1270. z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. 2008 Nr 234, poz. 1570.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, Dz.U. z dnia 5 sierpnia 1997 r. z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, tj. Dz.U. 1991 Nr 46, poz. 203 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991 Nr 95, poz. 425 z późn. zm.

Wykaz orzecznictwa sądów

- Postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 1990 r., SA/Kr 368/90, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Postanowienie NSA z dnia 12 stycznia 2000 r., SK 18/999, ww.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Postanowienie NSA z dnia 19 maja 2010 r., I OSK 774/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Postanowienie NSA z dnia 24 kwietnia 2007 r., I OSK 478/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

- Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 maja 2005 r., II SA/Go 419/05, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 10 maja 2006 r., IV SA/Po 115/04., www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 20 stycznia 2011 r., III SA/Po 761/10.
- Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 10 października 2007 r., I SA/Wa 1319/07, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2003 r., OPS 5/03, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1987 r., SA/Wr 227/87, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 1994 r., I SA 1636/94, www.orzeczenia.nsa.gov.pl.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 1998 r. U. 5/97, z dnia 1 grudnia 1998 r., K. 21/98, z dnia 9 listopada 1999 r., K. 28/98, www.trybunal.gov.pl.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1992 r., K 3/91, OTK/1992/1/1.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 2005 r. SK 39/05, OTK-A 9/2005, poz. 99.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 1992 r., K9/91, OTK/1992/1/6.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 grudnia 2009 r., IV SA/Gl 285/09, www.orzecz-nictwo.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 30 kwietnia 2009 r., III SA/Lu 462/08, www.orzecz-nictwo.nsa.gov.pl.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 grudnia 2009 r., II SA/Ol 606/09, www.orzecz-nia.nsa.gov.pl.

Streszczenie

Artykuł traktuje o zależności zakładowej jako jednej z charakterystycznych i najbardziej istotnych cech zakładów administracyjnych w Polsce. Oparcie relacji pomiędzy użytkownikami a organami zakładu na stosunku zależności zakładowej nie tylko wpływa na zakres sprawowania przez zakład władztwa administracyjnego, ale także na sposób udzielania świadczeń i ochrony praw podmiotowych użytkowników. Ponieważ zakładom administracyjnym powierzane są zadania administracji publicznej, instytucje te muszą działać w oparciu o przepisy prawa respektując przyznany im zakres władztwa zakładowego i przysługujące użytkownikom prawa podmiotowe. W tym zakresie instytucje zakładów administracyjnych muszą być poddawane kontroli zarówno przez sądy, jak i specjalnie powołane do tego instytucje. Przedmiotowa kontrola nie może mieć jednak bezwzględniego charakteru, a organy zakładów w swych działaniach powinny posiadać pewną dozę swobody.

Słowa kluczowe: zależność zakładowa, prawa podmiotowe, zakład administracyjny, użytkownik, organy zakładu

Summary

Administrative company relations

The article is about administrative institution relations as one of the most characteristic and important features of administrative institutions in Poland. Grounded relations between users and administrative institution governing bodies on administrative institution relations affects range of performing administrative control by administrative institution but also determines the way of granting services and protection of subjective rights. Because administrative companies were given duties of public administration, they have to act due to rules of law, respecting given them scope of control and entitled to users subjective rights. In this range the institution of administrative institution must be control by both courts and special control institutions. The subjective control however cant have an absolute character and administrative institution governing bodies in their actions should have some dose of liberty.

Key words: administrative institution relations, subjective rights, administrative institution, user, administrative institution governing bodies



Małgorzata Jaśko

Materialnoprawne przesłanki postępowania administracyjnego

1. Normy prawa materialnego a normy postępowania administracyjnego

W polskiej nauce prawa wskazuje się na związek postępowania administracyjnego z prawem materialnym administracyjnym. Przedstawiciele doktryny uważają, że postępowanie administracyjne spełnia tylko funkcję pomocniczą¹ wobec prawa materialnego.

Jednak takie stanowisko budzi u niektórych autorów wątpliwość, czy można mówić o służebnej roli jednego działu prawa wobec drugiego. Uważają oni bowiem, że taki stosunek zachodzi między normami różnej rangi tego samego działu prawa (np. przepisy wykonawcze wobec przepisów ustawy)².

W nauce znane także są odmienne stanowiska w powyższym zakresie, podkreślające doniosłość norm proceduralnych w stosunku do norm materialnoprawnych, polegającą na konsekwencjach prawnych ich naruszenia. Normy materialne obwarowane są sankcjami, takimi jak kara i egzekucja, natomiast przy normach proceduralnych akcent położony jest na gwarancjach prawnych, wynikających głównie z nadzoru³.

¹ J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, DCXXVII, Prace Prawnicze, z. 99, s. 199.

² K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, Wrocław 1978, s. 137.

³ *Ibidem*, s. 138.

Na płaszczyźnie tylko norm prawnych trudno jest wyodrębnić różnice pomiędzy materialnym prawem administracyjnym a prawem o postępowaniu administracyjnym. Działalność z zakresu materialnego prawa administracyjnego jest tu uważana niejednokrotnie za przedłużenie postępowania administracyjnego, albo postępowanie administracyjne uważane jest za część materialnej działalności administracyjnej⁴.

Długo kwestionowano zasadność wyodrębnienia postępowania administracyjnego z administracyjnego prawa materialnego⁵. Poza sferą samych norm prawnych, gdy zajmiemy się stosowaniem prawa w praktyce, okaże się jednak, że postępowanie administracyjne nie jest pochłonięte przez prawo materialne. Niemniej może ono mieć miejsce tylko w ramach stosunków materialnego prawa administracyjnego, bowiem postępowanie administracyjne nie ma racji bytu – w jakimkolwiek zakresie – bez uzasadnienia materialnoprawnego.

Potrzeba oparcia każdego postępowania administracyjnego na konkretnym stosunku administracyjnego prawa materialnego powoduje, że postępowanie administracyjne jest tylko pewnym etapem, który ma być zastosowany po to, aby w jego ramach była sformalizowana działalność administracji państwowej zmierzająca do ustalenia stanu, mającego stanowić podstawę faktyczną materialnoprawnego aktu administracyjnego, który ma względnie trwale określać czyjeś prawa lub obowiązki w zakresie tego stanu faktycznego i rzutować na prawa podmiotowe adresata aktu w innych stosunkach prawnych⁶.

Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne jest ściśle uzależnione od prawa materialnego. To stwierdzenie nie ma odpowiednika w postępowaniu cywilnym, bowiem normy materialnego prawa cywilnego regulują stosunki prawne, które podmioty tego prawa zawiązują w wyniku własnych czynności prawnych w ramach swobód działania i praw podmiotowych, oddanych w ich ręce przez prawo przedmiotowe⁷.

W wyniku tych czynności jeden z podmiotów może zwrócić się z żądaniem określonego działania, zaniechania lub znoszenia do drugiego podmiotu, który ma obowiązek spełnić to żądanie.

⁴ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001, s. 50.

⁵ *Idem*, *Granice między normami prawa materialnego a normami postępowania w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No 2154, Prawo, CCLXVI, Wrocław 1999, s. 98.

⁶ *Idem*, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Universitas, Kraków 1995, s. 48.

⁷ *Idem*, *Granice między normami...*, s. 97.

Materialnoprawne przesłanki postępowania administracyjnego

Na uwagę zasługuje fakt, że normy prawa cywilnego nie zobowiązują podmiotów tego prawa do podjęcia czynności cywilnoprawnych. Obowiązujące prawo cywilne stanowi wartość odrębną, która dopiero w splocie z nimi, niezależnie od wiązania prawa cywilnego wywołuje przewidziane prawnie skutki⁸.

Charakterystyczną cechą prawa cywilnego jest to, że tak normy materialnego prawa cywilnego, jak i normy postępowania cywilnego obowiązują oddzielnie i niezależnie od siebie.

Normy prawa materialnego cywilnego obowiązują względnie, natomiast normy postępowania cywilnego wiążą bezwzględnie i mają zastosowanie do czynności prawnych stron, a następnie też do orzeczeń sądowych.

W prawie administracyjnym stosunki prawne powstają na podstawie prawa przedmiotowego⁹, gdy spełniony jest przewidziany przez nie stan faktyczny.

Stosunek administracyjnoprawny różni się od stosunku cywilnoprawnego tym, że administracja działa władczo, że może jednostronnie zdecydować o treści danego stosunku.

Cechą charakterystyczną tego stosunku, różniącą go od stosunku cywilnoprawnego jest nierównorzędność podmiotów tego stosunku, możliwość decydowania o treści tego stosunku przez organ administracji¹⁰.

2. Materialnoprawne przesłanki wszczęcia postępowania administracyjnego

2.1. Zasada skargowości i zasada oficjalności w zakresie wszczęcia postępowania

Cechą charakterystyczną dla administracji publicznej jest inicjatorski charakter działalności, polegający na możliwości kształtowania stosunków społecznych także z urzędu, bez wyczekiwania na inicjatywę jednostki¹¹. Uwzględniając tę cechę administracji w konstrukcji postępowania administracyjnego, prawo procesowe przyjmuje zasadę oficjalności, dopuszczając możliwość wszczęcia postępowania z urzędu. Oprócz tego są sytuacje, gdy administracja publiczna może kształtować stosunki prawne wyłącznie na wniosek jednostki. W takich przypadkach postępowanie administracyjne oparte jest na zasadzie skargowości, do wszczęcia postępowania niezbędny jest wniosek strony. Prawo procesowe wyznacza wtedy granice zasady skargowości przyjmując, że

⁸ *Idem, Elementy strukturalne norm prawa...*, s. 39 i nast.

⁹ *Idem, Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 9, 31, 85–91, 99.

¹⁰ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 42.

¹¹ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 13.

wszczęcie postępowania na wniosek może nastąpić tylko z inicjatywy jednostki mającej legitymację procesową strony. Złożenie wniosku przez osobę, która w sprawie nie jest stroną, ani nie działa jako pełnomocnik lub przedstawiciel strony, powinno spowodować wydanie odmownej decyzji z przyczyn formalnych tj. z powodu braku legitymacji procesowej wnioskodawcy¹².

Prowadzenie postępowania administracyjnego zmierzającego do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy może nastąpić, gdy właściwy organ administracji publicznej wszczął postępowanie z urzędu albo na wniosek podmiotu do tego legitymowanego¹³. Wszczęcie postępowania na wniosek nielegitymowanej osoby jest podstawą do wydania decyzji o umorzeniu postępowania.

Przyjęte w prawie procesowym rozwiązanie nie oznacza jednak dowolności organu administracji publicznej we wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie strony. Inicjatywa wszczęcia postępowania musi być skorelowana z przepisami prawa materialnego, które nie tylko wyznaczają rodzaj spraw załatwianych w formie decyzji administracyjnej, ale i normują inicjatywę co do powstania danej treści stosunku materialnoprawnego. Przepisy prawa materialnego stanowią zatem o tym, czy postępowanie administracyjne może być wszczęte z urzędu, czy też na wniosek strony¹⁴.

Tak np. art. 7 ust. 1 ustawy z 21.06.2001 r. o dodatkach mieszkaniowych¹⁵ stanowi: „Dodatek mieszkaniowy przyznaje, na wniosek osoby uprawnionej do dodatku mieszkaniowego, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w drodze decyzji administracyjnej”.

Art. 52 ust. 1 z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁶ stanowi: „Ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego następuje na wniosek inwestora”.

Według art. 102 ust. 1 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej¹⁷: świadczenia z pomocy społecznej są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Chociaż według art. 102 ust. 2 w cytowanej ustawy „Pomoc społeczna może być udzielana z urzędu”.

¹² Wyrok NSA z dnia 07.09.1989 r., sygn. SA/Ka 441/89.

¹³ B. Adamiak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 07.09.1989 r., sygn. SA/Ka441/89*, OSP 1991, nr 2, poz. 33.

¹⁴ J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 278.

¹⁵ Dz.U. z 2001 r. Nr 71, poz. 734 ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 ze zm.

Materialnoprawne przesłanki postępowania administracyjnego

Postępowanie może być wszczęte także przez inny organ, który powinien działać z urzędu, jakkolwiek nie jest organem prowadzącym postępowanie.

Zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy z 7.07.1994 r. Prawo budowlane¹⁸ „Postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie wszczyna się na wniosek organu nadzoru budowlanego, właściwego dla miejsca popełnienia czynu lub stwierdzającego popełnienie czynu, złożony po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego”.

W przypadku gdy przepis prawa materialnego nie normuje *expressis verbis* inicjatywy wszczęcia postępowania danej kategorii spraw administracyjnych, należy przyjąć, że jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest określenie ciężących na jednostce obowiązków, ograniczenia lub cofnięcia uprawnień – wszczęcie postępowania następuje z urzędu. Jeżeli chodzi zaś o ustalenie sytuacji prawnej jednostki w zakresie jej uprawnień, zgodnie z zasadą, że jednostka rozporządza swoim prawem, wszczęcie postępowania następuje na wniosek np. pozwolenie na budowę, jako decyzja w przedmiocie uprawnienia inwestora do budowy określonego obiektu budowlanego, może być wydane wyłącznie na wniosek inwestora. Kierowane do organu administracji publicznej pisma innej osoby niż inwestor nie mogą spowodować wszczęcia postępowania dotyczącego wydania pozwolenia na budowę¹⁹.

Od tej reguły, wypływającej z rozwiązań przyjętych w przepisach prawa materialnego, prawo proceduralne dopuszcza wyjątek – przewidując możliwość odstąpienia od regulacji co do inicjatywy wszczęcia postępowania na wniosek, zawartej w przepisie prawa materialnego, jeżeli wystąpi przesłanka szczególnie ważnego interesu strony. Pojęcie szczególnie ważnego interesu strony jest pojęciem nieokreślonym, pozostawia zatem szerokie możliwości wartościowania. Zachodzi obawa, że „opiekuńcza” ingerencja organów administracji publicznej może służyć realizacji interesu publicznego, a nie strony²⁰. W celu uniknięcia takich sytuacji, a zwłaszcza dla realizacji reguły, że jednostka w pełni rozporządza swoimi prawami, dopuszczalność prowadzenia postępowania wszczętego z odstąpieniem od zasady skargowości ograniczona jest warunkiem uzyskania zgody stron.

Organ, dokonując pierwszej czynności wobec strony, obowiązany jest wystąpić do strony z wnioskiem o oświadczenie woli co do prowadzenia postępowania. Oświadczenie woli strony musi być wyrażone w formie pisemnej czy to w postaci odrębnego pisma, czy też zaprotokołowane i podpisane przez

¹⁸ Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

¹⁹ Postanowienie NSA z dnia 28.02.1989 r. IV SA 116/89, OSP 1991, nr 1, poz. 27.

²⁰ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1983, s. 135.

stronę. Jeżeli strona nie wyrazi zgody, organ obowiązany jest wydać decyzję o umorzeniu postępowania. Wyrażenie zgody strony jest warunkiem podstawowym prowadzenia postępowania wszczętego wbrew przepisom prawa materialnego bez wniosku strony. Prowadzenie postępowania bez wystąpienia o zgodę strony bądź bez zgody strony jest rażącym naruszeniem przepisu prawa procesowego.

Istotną zmianę w regulacji form wszczęcia postępowania na żądanie strony wprowadziła ustawa z dnia 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²¹ przez określenie formy odmowy wszczęcia postępowania. Znaczenie tej regulacji jest istotne zarówno ze względu na uregulowania podstaw do odmowy wszczęcia postępowania, jak i na uregulowanie formy wszczęcia postępowania. Podstawa prawna tej nowej dla postępowania administracyjnego instytucji została wskazana w art. 61a kpa. Zgodnie z tym przepisem, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostało wniesione przez osobę nie będącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Użycie przez ustawodawcę tak szerokiej przedmiotowo klauzuli generalnej może być źródłem problemów interpretacyjnych. Brak jest precyzyjnego określenia przyczyn przesądzających o tym, że ogólne postępowanie administracyjne nie może być wszczęte. Możemy korzystać z podobnej regulacji zawartej w art. 165a ustawy z dnia 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa²² oraz opartej na tym przepisie doktrynie. Nie można zastosować art. 61a kpa w oparciu o przyczyny o charakterze merytorycznym, ponieważ badanie tych przyczyn jest możliwe po wszczęciu postępowania, a więc w czasie jego trwania²³. Ponadto regulacja nowego art. 61a kpa nie została skorelowana z brzmieniem art. 61§ 3 i 3a kpa, który to za datę wszczęcia postępowania administracyjnego na wniosek strony uznaje dzień doręczenia jej żądania organowi. Przy czym art. 61a kpa dopuszcza odmowę wszczęcia tego samego postępowania administracyjnego, co będzie miało miejsce dopiero po doręczeniu żądania, czyli już po dacie wszczęcia postępowania w rozumieniu art. 61§3 i 3a kpa. „Trudno więc będzie w prosty sposób przełożyć na grunt postępowania administracyjnego znaną z procedur sądowych regułę, że

²¹ Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18.

²² Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

²³ J. Wilczyński, *Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania*, http://www.lexpress.pl/index.php?action=view_article&id=3517&module=articlemodule&src=@random46b72126c0fa5.

pismo odrzucone (zwrócone) uważa się za niebyłe i niewywołujące żadnych skutków prawnych²⁴.

2.2. Rola przepisów prawa materialnego w ustaleniu właściwości organu i jego kompetencji

Pojęcie właściwości organu jest zazwyczaj używane w ramach tematyki prawnej postępowania. Natomiast mówiąc o tematyce prawnej w rozumieniu szerszym niż tematyka postępowania, a obejmującej również tematykę prawa materialnego i tematykę ustrojową, używa się pojęć zakres działania i kompetencje. Zakres działania to ogół zadań, do których pełnienia obowiązany (uprawniony) jest dany organ²⁵. Kompetencje są to zdolność organu do skonkretyzowanego aktualizowania potencjalnego, sformułowanego przez prawo obowiązku działania²⁶.

Na podstawie prawa materialnego jest określana właściwość organu, w tym właściwość rzeczowa do prowadzenia postępowania. Właściwość rzeczowa jest w kodeksie postępowania administracyjnego wymieniona jedynie z nazwy, a co do jej ustalenia przepisy dotyczące postępowania administracyjnego odsyłają do przepisów o zakresie działania organów administracji publicznej. W doktrynie prawa administracyjnego pojęcie „zakres działania” jest związane z tą kategorią norm ustrojowych, które ustanawiają zadania, jakie powinny realizować organy administracji publicznej²⁷. W polskim systemie prawnym o właściwości organu administracji publicznej do rozpoznawania i załatwiania określonej kategorii spraw stanowią nie przepisy normujące zakres działania, a przepisy prawne regulujące kompetencje, które są zawarte w ustawach o charakterze materialnoprawnym.

Taka teza znajduje potwierdzenie w kodeksie postępowania administracyjnego, ponieważ art. 21 kodeksu zawiera jedynie zasady ustalenia właściwości miejscowej, brak jest natomiast kodeksowych regulacji szczegółowych w zakresie właściwości rzeczowej. Analogicznie kodeks nie zawiera przepisów kompetencyjnych. Przepisy prawne regulujące kompetencje zawarte są w usta-

²⁴ P. Gołaszewski, *W sprawie projektu zmian w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego (przyczynek do dyskusji)*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 3, s. 53.

²⁵ Z.R. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 81.

²⁶ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 143.

²⁷ J. Filipek, *Rola prawa w działalności administracji publicznej*, Warszawa–Kraków 1974, s. 44; W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 57.

wach o charakterze materialnoprawnym np. Prawo budowlane, Prawo wodne, Prawo ochrony środowiska, ustawa o gospodarce nieruchomościami. Naruszenie przepisów kompetencyjnych i prowadzenie postępowania bez podstawy materialnoprawnej stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności w myśl art. 156 § 1 pkt 2 kpa. Z przeglądu orzecznictwa wynika, że znaczenie pojęcia „decyzja wydana bez podstawy prawnej” rozumiane jest jako brak przepisu prawnego, który umocowuje administrację publiczną do działania.

2.3. Legitymacja prawna strony, jej zdolność prawna oraz zdolność do czynności prawnych, pełnomocnictwo i przedstawicielstwo

Na podstawie prawa materialnego określone są kwalifikacje procesowe stron. Do występowania w charakterze strony w określonym postępowaniu administracyjnym może pretendować osoba, którą legitymuje interes prawny lub obowiązek dotyczący tego postępowania.

Interes prawny to taki, który został wzięty przez prawo w ochronę polegającą na możliwości żądania od organu administracji podjęcia określonych czynności, które mają na celu zrealizowanie interesu lub usunięcie zaistniałego zagrożenia. Pojęcie to określa relację pomiędzy oczekiwaniami jakiegoś podmiotu w stosunku do organów stosujących prawo a kompetencjami i możliwościami tych organów, jakimi dysponują wobec danego podmiotu²⁸.

Pojęcia interesu prawnego zaczęto używać w doktrynie na określenie pewnej korzystnej sytuacji jednostki wobec państwa, nie dającej jej wprawdzie roszczenia o czynność określonej treści, ale silniejszej od interesu faktycznego, nieuprawniającego do żadnego żądania²⁹. Interesem prawnym można też nazwać prawo jednostki do określonego postępowania zmierzającego do wydania decyzji, umiejscowione pomiędzy prawem podmiotowym a interesem faktycznym. Interes prawny, aby mógł być zaspokojony przez administrację, musi być osobisty, własny, indywidualny ponieważ organ administracyjny jako decyzję wydaje akt o charakterze indywidualnym, skierowany do konkretnej osoby. Interes ten musi być konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić, aktualny i znajdujący swoją podstawę w przepisach prawa materialnego oraz potwierdzenia w okolicznościach faktycznych³⁰.

O istnieniu interesu prawnego możemy mówić wówczas, gdy zgłaszane żądanie oparte jest na konkretnej normie prawnej, a konieczność jego obiek-

²⁸ W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2000, s. 130.

²⁹ *Ibidem*, s. 130.

³⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000.

tywnego charakteru oznacza, że o istnieniu interesu prawnego decyduje nie przekonanie zainteresowanego, lecz ocena ustawodawcy³¹. Norma prawa materialnego stanowiąca podstawę interesu prawnego powinna być normą dającą się indywidualnie wyodrębnić i określić, a treść jej można do końca ustalić. Powinna ona zawsze aktualnie i bezpośrednio dotyczyć sytuacji danego podmiotu. Interes prawny nie może być wyprowadzany z samego tylko faktu istnienia jakiegoś aktu prawnego, nie może też wynikać tylko z interesów lub uprawnień podmiotów lub mieć charakteru hipotetycznego.

Interes prawny jest pojęciem z języka prawnego. Zgodnie z art. 28 kpa jest podstawą do zakwalifikowania określonego podmiotu jako strony w postępowaniu administracyjnym. Źródłem interesu prawnego jest zawsze norma prawa materialnego we wszystkich gałęziach prawa. Mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym oznacza ustalić taki przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można zażądać wszczęcia czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby lub zaprzestania czynności organu, która jest sprzeczna z potrzebami jakiejś osoby³². Interes prawny jest zarazem kategorią ściśle związaną z przedmiotem postępowania, ze względu na fakt, że jest kategorią normatywną, mającą swoje źródło w przepisach regulujących sposób załatwienia sprawy. Można ująć go też, jako potrzebę ochrony sfery prawnej obywatela wyznaczającą zakres jego działań lub subiektywnie odczuwaną potrzebę utrzymania istniejącego, lub spowodowania takiego stanu rzeczy, jaki dany podmiot uważa za korzystny, przy czym korzyść ta musi mieć swoje źródło w prawie³³.

Pojęcie strony jest jednym z najbardziej spornych zagadnień w postępowaniu administracyjnym. W doktrynie wykształciły się dwa podstawowe spojrzenia na temat legitymacji procesowej strony.

Według niektórych przedstawicieli nauki o charakterze strony decyduje sama jednostka tj. każdy, kto wnosi podanie do organu, staje się automatycznie stroną postępowania. Dopiero w toku postępowania okazuje się, czy dana jednostka ma uprawnienie, czy obowiązek. Jest to tak zwana subiektywna wersja legitymacji procesowej strony oparta na kryteriach formalnych.

W nauce reprezentowane jest również odmienne stanowisko, zakładające że strona jest kategorią prawa materialnego, stroną jest tylko taka jednostka,

³¹ Postanowienie NSA z 5 lutego 1998 r., I S.A./Po 1242/97, niepubl.

³² Wyrok NSA z 22 lutego 1984 r., I S.A. 1748/83, publ. [w:] E. Smoktunowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 109.

³³ J. Klimkowicz, *Interwencja uboczna według kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 1972, s. 50.

która ma interes prawny przewidziany w materialnym prawie administracyjnym. Jest to tak zwana obiektywna wersja legitymacji procesowej strony oparta na kryteriach prawa materialnego³⁴.

Koncepcja subiektywna tworzy swego rodzaju fikcję, bowiem o posiadaniu przymiotu strony – w świetle tej koncepcji – decyduje wyłącznie wola wnoszącego podanie. Nawet w przypadku, gdy występujący z żądaniem nie dysponuje legitymacją procesową, to według tej koncepcji od daty doręczenia organowi podania do daty wydania stosownego orzeczenia uniemożliwiającego popieranie żądania, osoba taka występuje w charakterze strony i wyposażona jest w niezbędne uprawnienia procesowe.

Przedstawione powyżej koncepcje poszukują więzi pomiędzy prawem materialnym a procesowym, nawiązując równocześnie do austriackiej nauki prawa administracyjnego tj. triady Bernatzika. Zgodnie z teorią Bernatzika, na tle stosunków prawnych zachodzących między państwem a jednostką, wyróżnia się trzy kategorie więzów prawnych³⁵:

- 1) sfera praw podmiotowych – możliwość domagania się przez jednostkę działania zgodnego z prawem,
- 2) sfera interesów prawnych – jednostce służy prawo udziału w postępowaniu oraz prawo otrzymania decyzji administracyjnej (nie posiada jednak prawa domagania się aby decyzja miała określoną treść),
- 3) sfera interesów faktycznych – jednostka nie ma możliwości prawnej domagania się określonej czynności, lecz może być zainteresowana w podjęciu przez administrację pewnych działań i może co do nich zgłaszać postulaty lub wnioski.

W orzecznictwie dominuje pogląd, że tylko przepis prawa materialnego, stanowiąc podstawę interesu prawnego, stwarza dla określonego podmiotu legitymację procesową strony. Powyższe uzasadniają następujące tezy wyroku:

- 1) „interes faktyczny nie tworzy legitymacji procesowej”³⁶,
- 2) „legitymację strony określają przepisy prawa, a nie czynności prawne pomiędzy poszczególnymi podmiotami”³⁷,
- 3) „interes prawny legitymujący stronę postępowania wywodzi się z prawa materialnego i musi to być własny interes danego podmiotu”³⁸.

³⁴ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 955, Prawo, CLVI, Wrocław 1986.

³⁵ M. Szubiakowski, *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2005, s. 49 i nast.

³⁶ Wyrok NSA z 10.01.1994 r., SA/Wr 1124/93.

³⁷ Wyrok NSA z 9.03.1994 r., III SA 1434/93.

³⁸ ONSA z 1997 r., Nr 3, poz. 102, s. 45–46.

„Kryterium «interesu prawnego», na którym oparta jest legitymacja do wniesienia skargi (art. 50 p.p.s.a.) na akt lub czynność organu administracji publicznej, oznacza, że akt ten lub czynność musi dotyczyć interesu prawnego skarżącego, który musi być własny, indywidualny i oparty o konkretny przepis prawa powszechnie obowiązującego – por. wyrok NSA z 3 czerwca 1996 r., II SA 74/96, ONSA 1997, z. 2, poz. 89. Przypomnieć trzeba, iż w orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że mieć interes prawny to tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej – por. wyrok NSA z 22 lutego 1984 r., I SA 1748/83. Interes ten musi być wywodzony przede wszystkim z przepisów prawa materialnego”³⁹.

Prawo materialne reguluje również zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych podmiotów, które mają być stronami w postępowaniu administracyjnym. Dlatego też przepisy kodeksu, w zakresie w jakim tematyka ta nie jest uregulowana w prawie administracyjnym, odsyłają do przepisów materialnego prawa cywilnego, a nie do przepisów postępowania cywilnego, chociaż koncepcje zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych wypracowane na użytek postępowania cywilnego nie pokrywają się w pełni z koncepcjami zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych na gruncie prawa cywilnego⁴⁰.

Zdolność prawna, będąca zdolnością do tego, aby być podmiotem praw i obowiązków, musi przysługiwać odpowiednim podmiotom, zanim wejdą one w stosunki materialnoprawne. Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych musi znajdować swoje uregulowanie w materialnym stosunku administracyjno-prawnym. Tam na tle upoważnień i obowiązków wobec władzy publicznej oraz upoważnień i obowiązków władzy publicznej do podjęcia względem jednostki autorytatywnie sankcjonowanej formy działania możemy mówić ostatecznie o zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych w postępowaniu administracyjnym⁴¹.

Przez zdolność prawną w ścisłym cywilistycznym znaczeniu należy rozumieć zdolność do tego, aby być podmiotem praw i obowiązków. Zdolność prawną nabywa osoba z chwilą urodzenia, a kończy z chwilą śmierci, osoba

³⁹ Wyrok NSA z 17.04.2007 r., I OSK798/06.

⁴⁰ J. Filipek, *Sprawa odmowy wszczęcia i sprawa umorzenia postępowania administracyjnego*, [w:] *Institucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. nadzw. dr hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Pośluszny, Z. Czarnik, R. Suwała, Przemysław–Rzeszów 2009, s. 94.

⁴¹ J. Filipek, *Prawo administracyjne...*, cz. 2, s. 170.

prawna zaś – z chwilą powstania, a kończy z chwilą ustania osoby prawnej. Jednostkom organizacyjnym, które nie mają osobowości prawnej, art. 29 kodeksu postępowania administracyjnego przyznaje szczególną zdolność prawną, która ma charakter wyłącznie procesowy, mianowicie dotyczy zdolności wystąpienia w charakterze strony w postępowaniu administracyjnym. Określenie zdolności prawnej strony ma istotne znaczenie dla określenia statusu jednostki jako strony. Oznacza, że stroną nie może być jednostka nieistniejąca np. osoba fikcyjna czy osoba fizyczna, która zmarła⁴².

Zdolność do czynności prawnej to zdolność do tego, aby za pomocą czynności prawnych nabywać prawa i zaciągać zobowiązania. Osoba fizyczna ma pełną zdolność do czynności prawnych po osiągnięciu pełnoletności. Osoby fizyczne nie mające pełnej zdolności do czynności prawnych podejmują czynności procesowe przez swych przedstawicieli.

Każdy podmiot, który jest stroną postępowania, może udzielić pełnomocnictwa do działania w jego imieniu. Przedstawiciel strony może samodzielnie ustanowić pełnomocnika, korzystając z tych samych uprawnień co strona.

W nauce prawa cywilnego procesowego rozważa się zagadnienie charakteru czynności ustanowienia pełnomocnika, czy jest to czynność z zakresu prawa materialnego, czy też czynność o charakterze procesowym, czy ma charakter aktu jednostronnego, czy też umowy. Udzielenie pełnomocnictwa poza procesem będzie miało charakter materialnoprawny, ale wykazanie jego istnienia w toku postępowania będzie już czynnością procesową.

Jak się wydaje, podobnie trzeba potraktować pełnomocnictwo w postępowaniu administracyjnym. Udzielenie pełnomocnictwa poza postępowaniem administracyjnym powinno być dokonane z zachowaniem wymagań stawianych prawem cywilnym, w przypadku udzielenia go w trakcie czynności postępowania należy fakt ten utrwalić w protokole, jako mający znaczenie dla sprawy⁴³.

3. Materialnoprawne wymogi ważności decyzji

Decyzja administracyjna jest kwalifikowanym aktem administracyjnym, cechującym się zewnętrznym charakterem, władczym rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, skierowanym do konkretnego adresata. Akt administracyjny

⁴² B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej...*, s. 88.

⁴³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 10, Warszawa 2009, s. 214.

w postaci decyzji administracyjnej musi mieć odpowiednią formę, jaką wyznaczają przepisy prawa. Co najmniej winna zawierać oznaczenie organu, wskazanie adresata, rozstrzygnięcie sprawy oraz podpis osoby działającej w imieniu organu. Jej wydanie następuje po wszczęciu postępowania, zebraniu materiału dowodowego i dokonaniu subsumcji stanu faktycznego do norm prawa materialnego, znajdujących zastosowanie w sprawie⁴⁴.

Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne uzasadnione jest w obrębie określonego materialnego stosunku administracyjnoprawnego opartego bezpośrednio na normach prawa przedmiotowego, w sytuacjach w których upoważniają one lub zobowiązują administrację publiczną do wydania aktu. Przedmiotowy akt określa uprawnienia lub obowiązki jednostki, a także uprawnienia lub obowiązki samej administracji publicznej w sferze rzeczywistości.

Decyzja powinna w ramach normatywnie ustanowionego stosunku administracyjnoprawnego autorytatywnie określać materialnoprawne uprawnienia lub obowiązki jednostek wobec administracji publicznej i w relacji do nich również autorytatywnie materialnoprawne uprawnienia lub obowiązki administracji publicznej wobec jednostki⁴⁵.

Zgodnie z treścią art. 107 § 1 kpa decyzja powinna zawierać „powołanie podstawy prawnej” – niewątpliwie chodzi tu o przepisy materialnego prawa administracyjnego. Decyzja winna też zawierać „uzasadnienie faktyczne i prawne” rozumiane jako uzasadnienie w obliczu przepisów prawa materialnego.

Przepisy kpa stanowią podstawę prawną jedynie do rozstrzygania kwestii procesowych. Przepisy prawa materialnego, stanowiące podstawę rozstrzygnięcia sprawy decyzją, powinny należeć do kategorii powszechnie obowiązujących, a więc stanowionych przez ustawy i akty wydawane w wykonaniu delegacji ustawowej⁴⁶.

Na organie administracyjnym spoczywa obowiązek wyboru prawidłowej podstawy prawnej decyzji pod względem jej mocy prawnej i zgodności z całym porządkiem prawnym⁴⁷.

Podstawa prawna decyzji administracyjnej musi być powołana dokładnie, a więc ze wskazaniem mających zastosowanie w sprawie przepisów określonego aktu prawnego wraz z powołaniem źródła jego publikacji. Należy podać zmiany aktu prawnego, które miały miejsce do daty wydania decy-

⁴⁴ Wyrok WSA, Wrocław, 9.09.2009, III SA /Wr 210/09, Legalis.

⁴⁵ J. Filipek, *Sprawa odmowy wszczęcia...*, s. 89.

⁴⁶ E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1970, s. 207 i nast.

⁴⁷ M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 58 i nast.

zji, ponieważ wskazuje to na stan prawny obowiązujący w czasie orzekania w sprawie.

Podstawa prawna decyzji administracyjnej musi pozostawać w pełnej zgodności z jej prawnym charakterem, a więc z tym, że jest ona indywidualnym aktem administracyjnym. Podstawę prawną takiego aktu, jak wspomniano powyżej, stanowią przepisy prawa administracyjnego. Podstawy takiej nie mogą stanowić przepisy prawa cywilnego, pozostające domeną sądowego stosowania prawa. Organ administracyjny nie jest powołany do rozstrzygania spraw cywilnych ani do oceny stanu faktycznego lub prawnego na podstawie przepisów prawa cywilnego, a wobec tego nie mogą one być podstawą rozstrzygnięcia sprawy w decyzji administracyjnej⁴⁸.

Do tych elementów procesu administracyjnego, które wpływają w sposób bezpośredni na wynik prowadzonego przez organ administracji publicznej postępowania i warunkują prawidłowość tego postępowania należy również instytucja faktycznej podstawy prawnej. Nadrzędnym celem postępowania administracyjnego jest dokonanie autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego, czego jednym z głównych elementów jest ustalenie stanu faktycznego zaistniałego w danej sprawie, tak by w konsekwencji wskazać właściwy stan prawny strony. Dlatego też, gdy podstawa faktyczna decyzji jest skomplikowana, postępowanie administracyjne winno być odpowiednio rozbudowane. W sytuacji gdy podstawa faktyczna decyzji jest prosta, postępowanie może rozpocząć się, a jednocześnie zakończyć, wydaniem decyzji, co może mieć miejsce zwłaszcza w przypadku decyzji wydawanych w pierwszej instancji⁴⁹.

W praktyce określenie podstawy znajduje miejsce w uzasadnieniu finalnej decyzji organu administracji publicznej. Organ jest zobowiązany do ujawnienia w uzasadnieniu wszelkich okoliczności, na jakich została oparta decyzja – co powoduje, że podstawa faktyczna rozstrzygnięcia zaczyna funkcjonować jako niezbędny element orzeczenia, a co za tym idzie może ona, podobnie jak samo orzeczenie, stać się przedmiotem późniejszej weryfikacji.

Pominięcie w uzasadnieniu decyzji oceny okoliczności faktycznych, mogących mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, stwarza przesłankę do uznania naruszenia przez organ przepisów w stopniu wywierającym istotny wpływ na wynik sprawy⁵⁰.

⁴⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, wyd. 10, s. 414.

⁴⁹ J. Filipek, *Sprawa odmowy wszczęcia...*, s. 88.

⁵⁰ R. Firlej, *Podstawa faktyczna decyzji administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No 1973, „Przegląd Prawa i Administracji”, XXXVII, Wrocław 1997, s. 98.

Na podstawę faktyczną rozstrzygnięcia składa się przede wszystkim „wskażanie faktów, które organ uznał za udowodnione”. Organ administracji publicznej ma obowiązek nie tylko wymienienia tych faktów, ale również zaprezentowania przyczyn, dla których dane fakty uznano za prawdziwe, a innym nie dano wiary, przy czym obowiązkiem organu jest przytoczenie dowodów na poparcie swoich rozważań co do wiarygodności rozpatrywanych okoliczności, organ musi zatem wyjaśnić, dlaczego opiera decyzję finalną na jednych faktach i dlaczego odrzuca pozostałe jako nieprawdziwe. Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia stanowić ma wyczerpujące wyjaśnienie powodów podjęcia takiej, a nie innej decyzji w obliczu obowiązującego prawa materialnego. Obowiązkiem organu jest przekonanie uczestników postępowania do materialnoprawnej zasadności decyzji przez usunięcie wszelkich nasuwających się w związku z brzmieniem decyzji wątpliwości.

Przy ustalaniu podstawy faktycznej rozstrzygnięcia organ winien kierować się następującymi przesłankami:

- 1) uzasadnienie rozstrzygnięcia musi być wyczerpujące – oznacza to, że należy rozpatrywać wszystkie okoliczności sprawy,
- 2) organ w uzasadnieniu musi koncentrować się tylko i wyłącznie na elementach istotnych dla sprawy, winien unikać rozważań typowo teoretycznych, nie wnoszących niczego do sprawy.

Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia pozostaje w funkcjonalnym związku z podstawą prawną decyzji, bowiem dopiero obie podstawy połączone ze sobą pozwalają uzyskać pełen obraz badanej sprawy. Organ w postępowaniu gromadzi i ocenia nie tylko elementy natury faktycznej, ale również prawnej, przy czym jednocześnie łączy i ocenia prawne i faktyczne aspekty problemu.

Wobec powyższych ustaleń oczywiste jest, że podstawa faktyczna rozstrzygnięcia pełni doniosłą rolę – jest niezbędną podstawą do wydania trafnej decyzji merytorycznej, jest ponadto niezbędnym składnikiem tej decyzji. Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia stanowi w procesie administracyjnym konstrukcję o złożonym, kompleksowym charakterze, składają się na nią bowiem punkty styeczne pomiędzy treścią stanu faktycznego przedstawionego w procesie przez strony a treścią stanu faktycznego ujętego w normie prawnej i w końcu autentyczną treścią rzeczywistości.

Podstawa faktyczna rozstrzygnięcia funkcjonując w postępowaniu w połączeniu z tegoż rozstrzygnięcia podstawą prawną jest nadzwyczaj istotnym elementem współtworzącym spójną i logiczną całość, pozwalającą na rzetelne umotywowanie powodów rozstrzygnięcia⁵¹.

⁵¹ *Ibidem*, s. 100 i nast.

Podsumowując, należy podkreślić, że do wydania decyzji konieczne jest szczegółowe upoważnienie zawarte w materialnym prawie przedmiotowym, określające zarówno organ upoważniony bądź też zobowiązany do jej wydania, jak i adresata, do którego może lub powinna być skierowana. Ta sama podstawa prawna powinna określać stan faktyczny, w którym decyzja może lub powinna obowiązywać. Organ powołany do wydania decyzji administracyjnej rozstrzyga sam na podstawie prawa materialnego o jej treści i zakresie obowiązywania. Rozstrzygnięcia dotyczą postępowań wszczętych zarówno z urzędu, jak i na wniosek. W sytuacji gdy wniosek strony jest konieczny, aby organ mógł wydać decyzję – wniosek ten jest traktowany jako element podstawy faktycznej decyzji.

4. Zasada trwałości rozstrzygnięć administracyjnych jako instytucja materialnego prawa administracyjnego

Decyzja po uzyskaniu przymiotu ostateczności może być wzruszona tylko w specjalnych trybach postępowania i do czasu jej skutecznego wzruszenia dokonane w niej rozstrzygnięcie danej sprawy ma charakter trwały⁵². Trwałość rozstrzygnięć administracyjnych jest jedną z konsekwencji charakteru prawnego postępowania administracyjnego. Polega ona na stabilności skutków prawnych rozstrzygnięć administracyjnych. Celem tej zasady jest nie tylko ochrona praw nabytych strony, ale również zabezpieczenie organów administracji publicznej przed wielokrotnym rozstrzygnięciem tych samych spraw.

Trwałość ostatecznych decyzji administracyjnych jest kategorią materialnego prawa administracyjnego, regulowaną także przepisami procesowego prawa administracyjnego⁵³.

W ogólnym postępowaniu administracyjnym konstrukcja prawna trwałości rozstrzygnięć ostatecznych została oparta na dwóch elementach: cechach trwałości decyzji i warunkach ich obowiązywania⁵⁴. Trwałe są decyzje, które spełniają następujące warunki: są decyzjami ostatecznymi i prawidłowymi,

⁵² Wyrok WSA, Kielce, 6.08.2009, I SA/Ke 118/09, Legalis.

⁵³ J. Filipek, *Normy prawa materialnego a normy postępowania*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, red. B. Adamiec et al., Wrocław 1999, s. 100.

⁵⁴ J. Jendrośka, *Trwałość rozstrzygnięć administracyjnych*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik et al., Kraków 2001, s. 297.

strony nabyły na ich podstawie prawa i nie godzą się na ich zmianę, jak również za ich zmianą nie przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony, a przepisy szczegółowe sprzeciwiają się uchyleń lub zmianie. Decyzje, które spełniają równocześnie wszystkie te warunki, nie mogą być zmienione ani przez stronę, ani przez organ administracji państwowej. Przymiot trwałości przysługuje wyłącznie decyzjom ostatecznym tj. takim, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji.

Zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisami szczególnymi, w toku instancji nie służy odwołanie:

- 1) od decyzji wydanych w drugiej instancji,
- 2) od decyzji wydanych w jednoinstancyjnym postępowaniu,
- 3) od decyzji, jeżeli strona uchybiła termin do wniesienia odwołania i nie przywrócono jej tego terminu.

Powyższe decyzje korzystają z domniemania legalności, obowiązują i podlegają wykonaniu. W postępowaniu administracyjnym przyjęto ogólną zasadę, w myśl której dla organu administracji publicznej decyzja obowiązuje od chwili jej prawidłowego doręczenia lub ogłoszenia, zaś dla strony od chwili, gdy decyzja stała się ostateczna⁵⁵. Uchylenie lub zmiana takich decyzji bądź stwierdzenie ich nieważności może nastąpić tylko w przypadku wystąpienia enumeratynie określonych w kodeksie przesłanek.

Ustawodawca nie przewiduje natomiast na gruncie procedury administracyjnej bezwzględnej nieważności decyzji ostatecznych z mocy prawa⁵⁶. Dopuszcza tym samym możliwość funkcjonowania w obrocie prawnym wadliwych decyzji ostatecznych, które ze względu na upływ czasu nie mogą być wzruszone w trybach nadzwyczajnych.

Nie pozbawia mocy obowiązywania ostatecznego rozstrzygnięcia także samo wniesienie środka prawnego, mające na celu jego weryfikację. Istnienie bowiem podstawy do zmiany, uchylecia lub stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji zostanie dopiero stwierdzone po przeprowadzeniu postępowania w trybie nadzwyczajnym.

Naruszenie zasady trwałości ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych należy zakwalifikować jako rażące naruszenie prawa, ze względu na fakt, iż zasada ta podniesiona została do rangi zasad ogólnych postępowania admi-

⁵⁵ T. Woś, *Glosa do wyroku SN z 03.06.1995 r., III ARN 27/93*, OSP 1995, nr 3, poz. 50.

⁵⁶ M. Szewczyk, *Glosa do uchwały SN z 02.04.1993 r., III CZP 34/93*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 11, s. 60.

nistracyjnego⁵⁷. Nieusprawiedliwione uchybienie zasadzie trwałości rozstrzygnięć ostatecznych narusza zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Działanie organu administracji publicznej, który wbrew treści ostatecznej decyzji administracyjnej, ustala odmienny niż wynikający z decyzji stan prawny, czyniąc to przy okazji wydania własnego rozstrzygnięcia w innej sprawie, burzy stabilizację stworzoną przez uprzednią decyzję ostateczną i wpływa zdecydowanie negatywnie na pewność prawa w państwie oraz przekonanie o stałości rozstrzygnięć jego organów⁵⁸.

Kodeks postępowania administracyjnego uznaje za wady istotne tylko materialnoprawne wady, z którymi decyzja nie powinna obowiązywać. Przepisy kodeksu zaliczają do nich z jednej strony wady, które powinny powodować uznanie decyzji za nieważną, bo nie spełnia niezbędnych prawnych wymagań normatywnych, które się do niej odnoszą (art. 156 kpa), albo z drugiej – przewidują dopuszczalność ponownego zbadania stanu rzeczywistości, w którym decyzja ma obowiązywać (art. 145 kpa).

Wznowienie postępowania jest instytucją stwarzającą możliwość prawną ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, rozstrzygniętej już decyzją ostateczną. W instytucji wznowienia postępowania występują dwa zasadnicze elementy:

- 1) element materialny, tj. prawo do żądania ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej,
- 2) element procesowy – weryfikacji prawidłowości postępowania, w którym rozpoznano i rozstrzygnięto sprawę administracyjną decyzją ostateczną.

Uchylenie lub zmiana decyzji z urzędu lub na wniosek strony w drodze wznowienia postępowania następuje w sytuacji, gdy decyzja została wydana z istotnym naruszeniem wymagań jej podstawy faktycznej. Należą tu przypadki gdy dowody, na których oparto istotne dla sprawy okoliczności okazały się fałszywe albo decyzja została wydana w wyniku przestępstwa (art. 145 § 1 pkt 1 i 2 kpa). Następnie należą tu przypadki, w których do istotnych wad w zakresie podstawy faktycznej decyzji mogło dojść ze względu na fakt, że decyzja była wydana przez pracownika lub organ, który podlega wyłączeniu albo też strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu (art. 145 § 1 pkt 3 i 4).

⁵⁷ M. Kopacz, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008, s. 19.

⁵⁸ J. Łętowski, *Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a administracją*, [w:] *Państwo, prawo, obywatel*, red. J. Łętowski, W. Sokolewicz, Warszawa 1989, s. 562.

Materialnoprawne przesłanki postępowania administracyjnego

Upoważnienie lub zobowiązanie organu administracji publicznej do wznowienia postępowania i wydania nowej decyzji jest dalej zawarte w przepisach art. 145 § 1 pkt 5 kpa, tj. może nastąpić w przypadku, gdy wyjdą na jaw istotne dla sprawy okoliczności faktyczne lub nowe dowody.

Analogicznie przepisy kpa traktują przypadki, gdy decyzja została wydana bez uzyskania w przewidzianym terminie niezbędnego stanowiska innego organu albo ustalenia prawne, jakie posłużyły przyjęciu podstawy faktycznej decyzji, zostały później rozstrzygnięte odmiennie przez kompetentny organ administracyjny lub sąd (art. 145 § 1 pkt 6 i 7 kpa).

Przepisy art. 145 § 1 pkt 8 upoważniają lub zobowiązują do uchylecia lub zmiany decyzji, wydanej na podstawie innej decyzji lub orzeczenia sądu, które następnie zostały uchylone lub zmienione. Chodzi tu nie tylko o przypadki, w których inne decyzje administracyjne lub orzeczenia sądu zostały uchylone lub zmienione w trybie nadzwyczajnych środków prawnych, ale również sytuacje, gdzie decyzja administracyjna lub orzeczenie sądu zostały uchylone lub zmienione w wyniku nadania ustawie działania z mocą wsteczną. W końcu należy wymienić art. 145 a § 1 kpa, według którego uchycienie lub zmiana decyzji w drodze wznowienia postępowania ma nastąpić również wtedy, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą tj. aktu normatywnego, na podstawie którego decyzja została wydana⁵⁹.

Przepisy art. 156 § 1 kpa wymieniają przesłanki, po spełnieniu których z urzędu lub na wniosek ma być podjęte nowe postępowanie mające służyć ewentualnemu stwierdzeniu nieważności decyzji. Przepisy art. 156 § 1 pkt 2 uzależniają obowiązywanie decyzji nie tylko od spełnienia wymagań podstawy prawnej, ale i od braku rażącego naruszenia prawa, czyli istotny jest tu stosunek administracji publicznej do adresatów aktów w trakcie ich wydawania. Akty, które administracja publiczna kieruje do jednostek, winny mieć ustawowo przewidzianą formę, winny być wydane w ramach ustawowego upoważnienia lub obowiązku do ich wydania. Mogą określać tylko uprawnienia lub obowiązki, jakie są przewidziane dla danej formy działania i mają dotyczyć tylko adresatów, którzy mogą być w nich przewidziani. Oczywiście mają być wydane tylko w obliczu stanu faktycznego, jaki stanowi niezbędną przesłankę ich wydania i tylko w odniesieniu do stanu faktycznego, w jakim mogą obowiązywać. Treść i zakres podstawy prawnej decyzji budują właśnie wyżej wymienione elementy, które winny wystąpić łącznie⁶⁰.

⁵⁹ J. Filipek, *Sprawa odmowy wszczęcia...*, s. 96 i nast.

⁶⁰ *Idem*, *Prawo administracyjne...*, cz. 2, s. 93.

Zgodnie z przepisami art. 156 § 1 pkt 3 kpa ma nastąpić stwierdzenie nieważności decyzji, która dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną. Można przyjąć, że w tych przypadkach nie ma stanu faktycznego, który powinien być przedmiotem jurysdykcji. Z kolei art. 156 § 1 pkt 4 obliguje do stwierdzenia nieważności decyzji, która była skierowana do osoby niebędącej stroną w sprawie. W tym wypadku nie ma adresata, który winien być objęty jurysdykcją.

Stwierdzenie nieważności powinno nastąpić w sytuacji, gdy zgodnie z prawem materialnym osoba, do której była skierowana decyzja, nie mogła być stroną w żadnej sprawie administracyjnej. Również i wtedy gdy decyzja była skierowana do osoby, która nie mogła być stroną w danej sprawie, ze względu na wymagania przepisów prawa materialnego.

Zgodnie z art. 156 § 1 pkt 5 powinna być stwierdzona nieważność decyzji, która była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność miała charakter stały. Przepis ten uzależnia moc prawną decyzji od jej wykonalności, ponieważ nie można ustalić niewykonalnych obowiązków. Art. 156 § 1 pkt 6 zwalnia stronę od obowiązku, którego wykonanie stanowiłoby czyn zagrożony karą, bo legalnie mogą być ustanowione tylko obowiązki nienaruszające przepisów prawa karnego.

Stwierdzenie nieważności decyzji, zgodnie z przepisem art. 156 § 1 pkt 7, następuje na skutek wady, którą decyzja zawiera od chwili jej wydania, a więc tkwi ona w jej elementach. Nie chodzi więc tu o wady związane z wykonaniem decyzji, czy też o skutki nią spowodowane⁶¹.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że zarówno uchylenie lub zmiana decyzji w wyniku wznowienia postępowania administracyjnego, jak i stwierdzenie nieważności decyzji podejmowane jest w ramach jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. W sytuacji określonej w art. 156 kpa jest wszczynane odrębne postępowanie jurysdykcyjne w przedmiocie ewentualnego stwierdzenia nieważności. Natomiast w przypadkach określonych w art. 145 kpa jest wznawiane dotychczasowe postępowanie jurysdykcyjne.

Uzasadnieniem postępowania administracyjnego są normy prawa materialnego. Wyodrębnienie norm materialnego prawa administracyjnego i norm postępowania administracyjnego pomaga poznać relacje, zachodzące pomiędzy nimi, a zwłaszcza podkreśla istotność znamion materialnego prawa administracyjnego. Widać tu metodę działania prawa administracyjnego i kluczowe instytucje, które ją wypełniają.

⁶¹ J. Borkowski, *Zmiana i uchylenie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 140.

Materialnoprawne przesłanki postępowania administracyjnego

Postępowanie administracyjne jest uzależnione od materialnego prawa administracyjnego. Tę tezę potwierdza w sposób wyraźny decyzja administracyjna, co prawda wydawana i uchylana w ramach postępowania administracyjnego, ale o jej treści i zakresie obowiązywania organ administracyjny decyduje na podstawie prawa materialnego. Prawo materialne określa również podmioty, które mogą uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym, ich obowiązki i uprawnienia, rolę władzy publicznej, czym te uprawnienia i obowiązki różnią się od innych uprawnień i obowiązków, stosowane sankcje.

W niniejszym opracowaniu nie przedstawiono wszystkich zależności pomiędzy postępowaniem administracyjnym a prawem materialnym, wskazano jedynie na te, które według autorki są kluczowe i w sposób jasny prowadzą do konkluzji – istnienie postępowania administracyjnego jest warunkowane istnieniem normy prawa materialnego.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 10 wydanie, Warszawa 2009.
- Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 07.09.1989 r., sygn.SA/Ka441/89*, OSP 1991, nr 2, poz. 33.
- Adamiak B., *Wadliwość decyzji administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No 955, Prawo, CLVI, Wrocław 1986.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005.
- Borkowski J., *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967.
- Borkowski J., Adamiak B., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1983.
- Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974.
- Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, DCXXVII, Prace Prawnicze, z. 99.
- Filipek J., *Granice między normami prawa materialnego a normami postępowania w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No 2154, Prawo, CCLXVI, Wrocław 1999.
- Filipek J., *Normy prawa materialnego a normy postępowania*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa*, kom. red. B. Adamiec, Wrocław 1999.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Universitas, Kraków 1995.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Zakamycze, Kraków 2001.

- Filipek J., *Rola prawa w działalności administracji publicznej*, Warszawa–Kraków 1974.
- Filipek J., *Sprawa odmowy wszczęcia i sprawa umorzenia postępowania administracyjnego*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego: Księga jubileuszowa dedykowana prof. nadzw. dr hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, kom. red. J. Posłuszny, Z. Czarnik, R. Suwała, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu, Przemyśl–Rzeszów 2009.
- Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.
- Firlej R., *Podstawa faktyczna decyzji administracyjnej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No 1973, Przegląd Prawa i Administracji, XXXVII, Wrocław 1997.
- Gołaszewski P., *W sprawie projektu zmian w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego (przyczynek do dyskusji)*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 3.
- Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1970.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze, Kraków 2000.
- Jandy-Jendrośka K., Jendrośka J., *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław 1978.
- Jaśkowska M., *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998.
- Jendrośka J., *Trwałość rozstrzygnięć administracyjnych*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Józefa Filipka*, kom. red. I. Skrzydło-Niżnik, Kraków 2001.
- Kmiciek Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2011.
- Kopacz M., *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008.
- Łętowski J., *Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a administracją*, [w:] *Państwo, prawo, obywatel*, red. J. Łętowski, W. Sokolewicz, Warszawa 1989.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
- Szewczyk M., *Głosa do uchwały SN z 02.04.1993 r., III CZP 34/93, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 11.*
- Szubiakowski M., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2005.
- Wilczyński J., *Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania*, http://www.lexpress.pl/index.php?action=view_article&id=3517&module=articlemodule&src=@random46b72126c0fa5.
- Woś T., *Głosa do wyroku SN z 03.06.1995 r., III ARN 27/93, OSP 1995, nr 3, poz. 50.*
- Wyrok NSA z dnia 07.09.1989 r., sygn. SA/Ka 441/89.

Materialnoprawne przesłanki postępowania administracyjnego

Streszczenie

Jurysdykcyjne postępowanie administracyjne jest ściśle uzależnione od prawa materialnego i spełnia służebną rolę w jego realizacji. W materialnym stosunku administracyjnym wydawana jest decyzja administracyjna. Prawo materialne wskazuje podmioty, które mogą uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym, określa ich obowiązki i uprawnienia oraz stosowane sankcje. W prawie administracyjnym zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych strony łączy się z określonym materialnym stosunkiem prawnym. Na podstawie prawa materialnego określa jest właściwość organu, w tym właściwość rzeczowa do prowadzenia postępowania. Przepisy prawa materialnego stanowią również czy postępowanie administracyjne może być wszczęte z urzędu czy też na wniosek.

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, decyzja, podmioty, prawo materialne

Summary

Material and Legal prerequisite of administrative procedure

Jurisdictional administrative procedure is strictly dependent on substantive law and it consummates ancillary function in its realisation. In substantive legal relationship a decision is made. Substantive law states subjects which can participate in administrative procedure, defines its duties, eligibilities or sanctions which can be applied. In administrative law, legal capacity and capacity for acts in law concatenate with defined substantive legal relationship. Cognisance of a body, including material cognisance for conducting procedure is defined on the grounds of substantive law. The regulations of substantive law also settle if administrative procedure may be started ex officio or because of a petition.

Key words: administrative procedure, decision, subjects, substantive law



Magdalena Kumela-Romańska

Stan cywilny, obywatelstwo, zamieszkanie

Położenie prawne osoby fizycznej wobec organów administracji publicznej jest punktem wyjścia dla ustalenia jej publicznoprawnych uprawnień i obowiązków, przez co stanowi niezwykle istotną materię. W omawianym zakresie po stronie organu podstawowe znaczenie ma stwierdzenie, czy organ administracyjny ma kompetencję do wkraczania w sferę praw podmiotowych danej jednostki, natomiast po stronie osoby fizycznej – jej indywidualizacja. Artykuł omawia znaczenie określania specyficznych cech osób fizycznych na gruncie materialnego prawa administracyjnego. Dla tematyki tej charakterystyczne są pojęcia: stanu cywilnego, obywatelstwa i zamieszkania.

Należy zauważyć, że przeprowadzenie założonych rozważań nie będzie możliwe bez posłkowania się pojęciami stosunku administracyjno-prawnego, sytuacji administracyjno-prawnej oraz statusu administracyjno-prawnego. Każde z ostatnio wymienionych pojęć łączy się z bardzo ciekawą i szeroko dyskutowaną na gruncie doktryny problematyką, na której rozważenie brakuje jednak tu miejsca.

Dla potrzeb niniejszego artykułu proponuję przyjąć, że stosunek administracyjno-prawny to węzeł prawny między jednostką i organem administracji publicznej, który staje się aktualny wraz z zaistnieniem przewidzianego przez regulacje prawa administracyjnego stanu faktycznego¹. Sytuację administracyjno-prawną definiujemy jako relację norm i stanu faktycznego, która jest

¹ Szerzej: J. Filipek, *Stosunek administracyjno-prawny*, Kraków 1968, s. 85–91; *idem*, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 2, Kraków 2001, s. 15–24.

niezwykle użyteczna dla opisu treści prawa przez wskazanie wszystkich praw i obowiązków osoby fizycznej w danym stanie faktycznym, bez relatywizowania ich do praw i obowiązków innej osoby fizycznej². Natomiast administracyjno-prawny status traktować będziemy jako zbiór uprawnień i obowiązków przewidywanych przez prawo przedmiotowe dla abstrakcyjnie określonego podmiotu, bez uwzględniania relacji do konkretnego stanu faktycznego, w tym również do praw i obowiązków innego podmiotu³.

1. Stan cywilny

W zakresie ogólnych założeń stan cywilny ma za zadanie określenie bytu prawnego człowieka, przez co w konsekwencji wyznacza położenie osoby fizycznej w życiu społecznym. Stan cywilny obejmuje tym samym podstawowe prawa podmiotowe jednostki, a także stanowi warunek realizacji prawa do podmiotowości prawnej zaliczanego do praw człowieka⁴. Stanowiąc o tożsamości osoby fizycznej stan cywilny umożliwia działanie porządku prawnego. Z tego powodu musi charakteryzować się pewnością. Potrzeba zachowania równowagi między interesem jednostkowym a interesem społecznym, uzależnienie skutecznego przypisywania uprawnień oraz nakładania obowiązków, a także ich egzekwowania od indywidualizacji ich adresata wymaga, aby obowiązek gwarantowania pewności stanu cywilnego obciążał państwo. W obliczu prawa administracyjnego, zarówno dla osób fizycznych, jak i dla organów administracji publicznej, fundamentalne znaczenie ma także fakt, że istotę stanu cywilnego musi stanowić jego powszechność bez względu na obywatelstwo i miejsce zamieszkania.

W literaturze prezentowane jest stanowisko podkreślające społeczne znaczenie stanu cywilnego⁵. W takim kontekście stan cywilny stanowi o indywi-

² Szerzej: S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 17–24; *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2002, s. 364–367; J. Filipek, *Sprawa sytuacji prawnej i stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 191–196.

³ J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa–Kra-ków 1982, s. 45; *idem*, *Stosunek...*, s. 31–32 oraz 36–37.

⁴ Art. 16 Paktu Praw Politycznych, art. 6 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Zob. E. Sierakowska, *Prawo do podmiotowości prawnej*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991, s. 283–293.

⁵ J. Kremis, [w:] *Podstawy prawa cywilnego*, red. E. Gniewek, Warszawa 2010, s. 44–45; T. Stawicki, *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005, s. 171–177.

dualizacji osoby fizycznej przez określenie jej pochodzenia od określonych rodziców (ewentualnie o przysposobieniu) oraz o zawarciu związku małżeńskiego⁶. Na gruncie doktryny występuje stanowisko, zgodnie z którym pojęcie stanu cywilnego należy traktować szerzej, jako obejmujące także płeć osoby, imię i nazwisko, czy inne cechy⁷. Tadeusz Smoczyński postuluje natomiast zaliczenie do stanu cywilnego wyłącznie statusu rodzinnego osoby fizycznej. Autor twierdzi, że ani nazwisko, ani imię nie należy do zespołu cech koniecznych charakteryzujących stan cywilny człowieka⁸. Biorąc pod uwagę, że główną funkcją stanu cywilnego jest zapewnienie prawidłowego działania porządku prawnego, nie można się zgodzić z postulatem autora. Wskazanie wyłącznie pochodzenia rodzinnego nie może pełnić w wystarczającym zakresie funkcji indywidualizacji osoby fizycznej, na przykład w przypadku rodzeństwa tej samej płci. Taką interpretację co do treści stanu cywilnego nasuwa także stanowisko ustawodawcy, który postanowił o rejestracji imienia i nazwiska w aktach stanu cywilnego, bez nadawania tym cechom mniejszego znaczenia niż zapisom dotyczącym biologicznego pochodzenia. W doktrynie podnosi się nawet, że brak danych dotyczących nazwiska i płci dziecka w ogóle uniemożliwia sporządzenia aktu urodzenia⁹.

Większość zdarzeń stanowiących treść stanu cywilnego to dobra osobiste osoby fizycznej¹⁰. Z tego powodu właściwym wydaje się, żeby stan cywilny miał źródło w prawie cywilnym, co do zasady wyznaczającym swoim adresatom zakres praw, z których mogą korzystać i których ochrony przed naruszeniami mogą się domagać. Należy przyjąć za słuszne stanowisko uznające, że ochrona stanu cywilnego jest zapewniana w ramach ochrony dóbr osobistych człowieka, natomiast jego dochodzenie następuje zgodnie z regułami prawa rodzinne-

⁶ Stan cywilny osoby fizycznej określają dane zawarte w jego części zasadniczej oraz we wzmiankach dodatkowych, sporządzonych na marginesie aktu stanu cywilnego. A. Czajkowska, E. Pachniewska, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz. Orzecznictwo. Wzory dokumentów i pism*, Warszawa 2004, s. 48.

⁷ J. Litwin, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 1961, s. 16; S. Grzybowski, [w:] *System prawa cywilnego*, t. I, 1985, s. 360.

⁸ T. Smoczyński, *Stan cywilny*, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smoczyński, Warszawa 2009, s. 13.

⁹ A. Czajkowska, E. Pachniewska, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz. Orzecznictwo. Wzory dokumentów i pism*, Warszawa 2002, s. 84.

¹⁰ Wyrok NSA z 16.07.2008 r., II OSK 845/07, LEX, nr 483689, T. Smoczyński twierdzi nawet, że sam stan cywilny jest dobrem osobistym, zob. *Stan cywilny*, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smoczyński, Warszawa 2009, s. 15, 19–21.

go¹¹ i postępowania cywilnego¹². Jednak w celu zapewnienia realizacji funkcji założonych dla stanu cywilnego nie wystarczy ochrona zapewniona przez regulacje prawa cywilnego ze względu na ich uzależnienie od woli jednostki.

Świadomość wagi pewności stanu cywilnego rozwinęła się bardzo wcześnie. Należy zwrócić uwagę, że księgi stanu cywilnego są najstarszym historycznie rodzajem rejestrów publicznych¹³. Z czasem, gdy tylko zaczęła na to pozwalać organizacja państwa (przełom XVIII i XIX w.) nabrały świeckiego charakteru. Wyrażało się to przez prawne uznanie prowadzenia ksiąg stanu cywilnego za zadanie administracji publicznej i powołanie organów tej administracji do jego wykonywania¹⁴. Na gruncie prawa materialnego gwarancją pewności stanu cywilnego jest nadanie fundamentalnego znaczenia funkcji ewidencyjnej ksiąg stanu cywilnego¹⁵.

Za właściwe należy uznać stanowisko ustawodawcy, zgodnie z którym wpisy dotyczące stanu cywilnego mogą mieć co do zasady¹⁶ wyłącznie charakter deklaratoryjny. Jest to konsekwencją faktu, że stanowią następstwo aktów woli wyrażanych w ramach zdolności do czynności prawnej osób fizycznych. W odniesieniu do małżeństwa należy w tym kontekście tylko zaznaczyć, że jego ważność można stwierdzić wyłącznie na drodze sądowej¹⁷.

Gwarancja pewności stanu cywilnego może być rozpatrywana z kilku aspektów. Przede wszystkim należy za słuszne uznać spójne stanowisko prawodawcy i SN, że wyłączny dowód prawdziwości stanu cywilnego mogą stanowić akty prawa cywilnego¹⁸. W tym kontekście należy podzielić także twierdzenie SN, zgodnie z którym art. 4 Prawa o aktach stanu cywilnego stanowi wyjątek

¹¹ Zob. np. art. 22, 63, 86 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

¹² Zob. np. art. 425, 453 Kodeksu postępowania cywilnego.

¹³ Zob. T. Stawecki, *Rejestry publiczne...*, s. 171–177.

¹⁴ Urzędy stanu cywilnego usytuowane w gminach, art. 5 oraz 5a ustawy z 29.09.1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., Nr 161, poz. 1688 ze zm.).

¹⁵ Realizacja funkcji ewidencyjnej przez księgi stanu cywilnego następuje w szczególności zgodnie z: art. 11, 30–33, 43 ust. 2, 45–46, 7 ust. 1, 59–61, 66 ust. 2, 73 ust. 3 i 4.

¹⁶ Odnośnie wyjątków od tej zasady zob. T. Stawecki, *Rejestry publiczne...*, s. 341–342.

¹⁷ Odpowiednie żądanie zmierzające do ustalenia pozorności oświadczenia woli, może być dochodzone przed sądem w postaci powództwa lub zgłaszane w postaci zarzutu, *System Prawa cywilnego*, t. 2: *Prawo cywilne część ogólna*, red. Z. Radwański, Warszawa 2002, s. 387.

¹⁸ Art. 3 w zw. z art. 4 ustawy z 29.09.1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, postanowienie SN z 27.02.1997 r., III CKU 7/97, LEX, nr 50764.

od ogólnej zasady swobodnej oceny dowodów¹⁹, a niezgodność z prawdą aktów prawa cywilnego może być ustalona jedynie przez sąd na podstawie wyników postępowania dowodowego²⁰.

Kolejny aspekt pewności stanu cywilnego dotyczy jego zupełności. Także i w tym przypadku należy zaaprobować rozwiązanie ustawodawcy, zgodnie z którym zapewniona zostaje kompletność²¹ oraz zgodność ze stanem faktycznym²² stanu cywilnego. Na gruncie orzecznictwa SN zwraca uwagę stanowisko, zgodnie z którym w sytuacji sporządzenia aktu stanu cywilnego zgodnego ze stanem faktycznym, w obliczu późniejszej zmiany tego stanu faktycznego sąd uznaje za niedopuszczalne domaganie się sprostowania aktu stanu cywilnego. W takim przypadku SN dopuszcza wyłącznie sporządzenie stosownej wzmianki²³.

Na tle treści aktów stanu cywilnego przedstawiona sytuacja nabiera szczególnego znaczenia, gdy zmianie uległa płeć człowieka. Osoby fizyczne mają zazwyczaj obowiązek posługiwania się wyłącznie skróconymi odpisami aktów prawa cywilnego, których treść nie informuje ani o źródłach, ani przyczynach dokonanych zmian²⁴. Zatem osoba, która zmieniła płeć, nie będzie zmuszona do informowania o tym, posługując się odpisem aktu. Nasuwa się jednak pytanie, czy informacja o fakcie zmiany płci jest niezbędna w demokratycznym państwie prawa, co usprawiedliwiłoby jej przechowywanie w urzędzie stanu cywilnego. Biorąc pod uwagę, że dokonanie wzmianki o zmianie płci wymaga przeprowadzenia nieodwracalnego w skutkach zabiegu operacyjnego oraz zatwierdzenia jego prawnych konsekwencji przez sąd, słusznym wydaje się jednak uznanie, że treść aktu stanu cywilnego powinna ulec zmianie. Należy stwierdzić, że proces stosowania prawa ma zapewnić zgodność całego syste-

¹⁹ Postanowienie SN z 8.04.2009 r., V CSK 401/08, LEX, nr 511000.

²⁰ Postanowienie SN z 27.02.1997 r., III CKU 7/97, LEX, nr 50764.

²¹ Art. 36 w zw. z art. 34. Należy jednak mieć na uwadze, że nie uzupełnia się aktu stanu cywilnego danymi, które wymagane były przepisami obowiązującymi w dacie jego sporządzenia, ale zgodnie z późniejszym stanem prawnym nie podlegają wpisowi w akcie danego rodzaju. Zob. A. Czajkowska, E. Pachniewska, *Prawo o aktach...*, s. 77–78.

²² Art. 22 Prawa o aktach stanu cywilnego.

²³ W przypadku ustalenia w wyroku, że nastąpiła zmiana płci człowieka, orzeczenie takie działa ze skutkiem *ex nunc* i jest podstawą do ujawnienia tej okoliczności w aktach stanu cywilnego w formie wpisu dodatkowego na podstawie art. 21 ustawy z 29.09.1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (postanowienie SN z 22.03.1991 r., III CRN 28/91, LEX, nr 519375).

²⁴ Art. 80 i 81 Prawa o aktach stanu cywilnego.

mu prawnego z akceptowanymi przez społeczeństwo zasadami²⁵. Całkowicie usprawiedliwione i celowe jest przechowywanie informacji o fakcie zmiany płci w dokumentacji medycznej oraz w aktach sprawy sądowej. Nie ma natomiast uzasadnienia dla przechowywania takiej informacji w rejestrze urzędu stanu cywilnego. Z tego powodu wydaje się, że stanowisko SN prowadzi do zbyt restrykcyjnego traktowania zasady kompletności aktów prawa cywilnego²⁶.

Natomiast regulację, zgodnie z którą stan cywilny nie obejmuje informacji nieprzewidzianych przez prawo²⁷, należy uznać za konieczną konsekwencję faktu, że treść stanu cywilnego stanowią dobra osobiste osoby fizycznej. Z tego też powodu szczególnego znaczenia nabiera ochrona stanu cywilnego przez właściwe określenie kręgu podmiotów upoważnionych do poznania treści aktu stanu cywilnego²⁸. Biorąc pod uwagę, że stan cywilny warunkuje prawny byt osoby fizycznej, do jego poznania powinny być uprawnione podmioty, które znalazły się w stosunkach prawnych z daną jednostką, po wykazaniu interesu prawnego²⁹. Taka jest właśnie regulacja prawna. Zasadne wydaje

²⁵ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 216–226.

²⁶ Inaczej: T. Smoczyński, *Stan cywilny*, [w:] *System prawa prywatnego. Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smoczyński, Warszawa 2009, s. 22. Należy się natomiast zgodzić ze stanowiskiem SN, że częściowa zmiana cech płciowych transseksualisty w wyniku trwającej terapii hormonalnej oraz przeprowadzonego zabiegu chirurgicznego nie daje podstawy do sprostowania w akcie urodzenia wpisu określającego płeć (uchwała Sądu Najwyższego z 8.05.1992 r., III CZP 40/92, LEX, nr 162225).

²⁷ Art. 18 Prawa o aktach stanu cywilnego. Danymi nieprzewidzianymi przez prawo lub naruszającymi dobra osobiste są m.in.: informacje o urodzeniu, małżeństwie lub zgonie w więzieniu, szpitalu psychiatrycznym, informacje o upośledzeniu psychicznym lub fizycznym, informacje o wyznawanej religii. Zob. A. Czajkowska, E. Pachniewska, *Prawo o aktach...* s. 45.

²⁸ Art. 25 i 83 Prawa o aktach stanu cywilnego.

²⁹ „Sposób określenia interesu prawnego do uzyskania odpisu z aktów prawa cywilnego był przedmiotem orzecznictwa sądów administracyjnych. Jednoznacznie wynika z niego, że należy wziąć pod uwagę, iż istnienie interesu prawnego nie zawsze jest tożsame z istnieniem przepisu prawa materialnego, z którego wywodzić może interes prawny w żądaniu wydania odpisu zupełnego aktu [...] Brak wskazania takiego przepisu nie przesądza o nieistnieniu regulacji prawnej, z której interes prawny w uzyskaniu aktu stanu cywilnego określonej treści wynika” (wyrok WSA Wyrok WSA z 19.09.2007 r., III SA/Kr 452/07, LEX nr 372769). WSA wskazał, że wykazanie interesu prawnego w uzyskaniu dokumentów może nastąpić przy użyciu dowolnych środków dowodowych, wspierających twierdzenia wnioskodawcy, z których wywodzi on ów interes (wyrok WSA z 11.10.2007 r., III SAB/Wr 12/07, LEX, nr 418933). W innym orzeczeniu WSA wskazał, że wykazanie interesu prawnego w żądaniu uzyskania odpisu aktu stanu cywilnego ma polegać

się także dopuszczenie do treści aktów stanu cywilnego w szerszym zakresie, bo tylko na podstawie samego żądania najbliższej rodziny lub przedstawiciela ustawowego osoby, której stan cywilny jest brany pod uwagę.

Gwarancja państwa w odniesieniu do stanu cywilnego przejawia się także w penalizacji czynów mających na celu wprowadzanie nielegalnych zmian w treści stanu cywilnego³⁰ lub stworzenie nieprawdziwego stanu cywilnego³¹. Za przestępstwo uznawane są także czyny prowadzące do zmniejszania mocy dowodowej ksiąg stanu cywilnego przez ich niszczenie, uszkodzanie, czynienie ich bezużytecznymi, ukrywanie i usuwanie³².

Jak zostało już wcześniej zasygnalizowane zapewnienie prawidłowego działania porządku prawnego jest uwarunkowane zapewnieniem powszechności stanu cywilnego. Niezarejestrowanie w urzędzie stanu cywilnego faktu urodzin skutkuje brakiem nr PESEL, który stanowi o rozpoznawalności osoby fizycznej przez organy administracji publicznej. Ustawa Prawo o aktach stanu cywilnego nie zawiera żadnych sankcji za niedopełnienie obowiązku zgłoszenia faktu podlegającego rejestracji. Za niezgłoszenie urodzin karę grzywny, w relatywnie niskiej wysokości, przewiduje Kodeks wykroczeń³³. Wydaje się jednak, że w omawianym zakresie wystarczającym warunkiem zapewnienia powszechności stanu cywilnego jest uzależnienie od posiadania nr PESEL możliwości korzystania z publicznoprawnych uprawnień.

na wskazaniu okoliczności, które w świetle przepisów prawa materialnego kreują ten interes prawny, a nie na wskazaniu przepisu, z którego wprost wynikałby obowiązek przedłożenia aktu stanu cywilnego (wyrok WSA z 14.01.2008 r., III SA/Kr 945/07, Wspólnota z 2008 r., nr 43). W doktrynie podnosi się, że kierownik urzędu stanu cywilnego ma obowiązek szczególnie wnikliwie badać wnioski o wydanie odpisów zupełnych aktów stanu cywilnego. A. Czajkowska, E. Pachniewska, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz. Orzecznictwo. Wzory dokumentów i pism*, Warszawa 2002, s. 212.

³⁰ Art. 271 kodeksu karnego.

³¹ Art. 270 kodeksu karnego w zw. z art. 233 kodeksu karnego.

³² Art. 276 kodeksu karnego. SN podkreślił, że „nie ulega [...] wątpliwości, że w szczególności «ukrywaniem» dokumentu, w rozumieniu omawianego przepisu, nie jest zatajenie jego treści, co staje się oczywiste jeśli zważyć, że przedmiotem ochrony jest prawo dysponowania dokumentem (postanowienie SN z 27.01.2009 r., II KK 351/08, Biul. PK 2009 r., nr 2, s. 36, Prok. i Pr.-wkl. 2009 r., nr 6, s. 14). Dokumentem w rozumieniu [...] kodeksu karnego jest przedmiot, który samoistnie stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności, mającej znaczenie prawne (postanowienie SN z 12.12.2003 r., II KK 211/03, OSNwSK 2003 r., nr 1, poz. 2687, podobnie wyrok SN z 23.05.2002 r., V KKN 404/99, OSNKW 2002 r., nr 9–10, poz. 72)”.

³³ Art. 146 § 1 Kodeksu wykroczeń.

W celu ustalenia znaczenia stanu cywilnego dla uprawnień i obowiązków administracyjno-prawnych jednostki należy podkreślić, że stan cywilny jest przede wszystkim zbiorem zdarzeń cywilno-prawnych, które wywołują skutki prawne na gruncie prawa cywilnego. Ponadto trzeba mieć na uwadze, że podmiotowość administracyjno-prawna różni się w sposób istotny od cywilistycznej podmiotowości prawnej³⁴. Tym samym nasuwa się wniosek, że jednostka może znaleźć się w różnego rodzaju sytuacjach administracyjno-prawnych ze względu na swój stan cywilny. Ponadto należy stwierdzić, że przewidziany przez normy prawa przedmiotowego status prawny uzupełniony przez stan cywilny może zostać przekształcony w stosunek administracyjno-prawny. Tym samym dla konstrukcji całościowego materialno-prawnego położenia osoby fizycznej wobec organów administracji publicznej stan cywilny stanowi element konieczny do indywidualizacji uprawnień i obowiązków przewidzianych przez prawo materialne.

2. Obywatelstwo

Obywatelstwo jest prawną więzią między osobą fizyczną a państwem. Stwarza domniemanie na rzecz uprawnień i obowiązków jednostki mające wyrażać jej przynależność do państwa w sferze wykonywania władzy publicznej. Źródłem obywatelstwa powinno być zatem prawo publiczne, którego regulacje powinny przede wszystkim prowadzić do zminimalizowania przypadków bezpaństwowości. Ponadto, aby obywatelstwo mogło prawidłowo funkcjonować, musi charakteryzować się jednoznacznością i trwałością.

Na gruncie doktryny nie ma wątpliwości, że obywatelstwo obejmuje regulacje prawa publicznego będące wyrazem prawnej więzi między osobą fizyczną a państwem. Należy się zgodzić z jednolitym stanowiskiem doktryny, że więź prawna, której wyraz stanowi obywatelstwo jest określana jednostronnie przez ustawodawcę³⁵. Takie stwierdzenie oznacza także, że regulacje dotyczą-

³⁴ J. Filipek, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, PiP 1961, z. 2; *idem*, *Rola prawa administracyjnego w działalności administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Prace Prawnicze, 1974, z. 65, s. 111–115; *idem*, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1982, s. 44–46; *idem*, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995, s. 223–228.

³⁵ W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa, 1980, s. 21; A. Seniuta, *Obywatelstwo i jego regulacja prawna w PRL*, Wrocław 1974, s. 67; J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998, s. 19–20;

ce obywatelstwa określane są wyłącznie przez prawo wewnętrzne państw³⁶. Słuszność takiego stanowiska potwierdzona została na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości³⁷. Konsekwencją traktowania obywatelstwa jako przejawu suwerenności państwa stanowi zaliczenie nadawania obywatelstwa do prerogatyw prezydenta. Zgodnie z poglądami wyrażonymi w doktrynie i orzecznictwie akty urzędowe prezydenta, które są zwolnione z obowiązku kontrasygnaty nie podlegają kontroli sądowej³⁸. W odniesie-

idem, *Podstawowe instytucje oraz kierunki zmian polskiego prawa o obywatelstwie*, [w:] *Obywatelstwo europejskie. Obywatelstwo unii*, red. H. Machnińska, Warszawa 2000, s. 98. E. Smoktunowicz twierdzi, że uprawnienia i obowiązki obywatelskie kształtowane są nie tylko przez normy prawne, ale także przez zasady współżycia społecznego (E. Smoktunowicz, *Status administracyjnoprawny obywatela*, [w:] *System prawa administracyjnego*, Warszawa 1980, t. 4, s. 7–8).

³⁶ W chwili, gdy obywatelstwo unii pozostawało jeszcze w sferze planów spodziewano się rosnącego wpływu regulacji prawa wspólnotowego na kwestie obywatelstwa. Ostatecznie jednak określanie zasad dotyczących obywatelstwa zostało pozostawione prawu wewnętrznemu. Drogą dyrektywy Rady 2003/109/WE z 25.11.2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.Urz. UE L 16, 23.01.2004 r., s. 44–53) został natomiast stworzony jednolity zespół praw wystarczająco atrakcyjnych dla cudzoziemców, żeby mogło to zapobiec ubieganiu się o uzyskanie obywatelstwa kraju członkowskiego Unii wszelkimi sposobami, w tym nielegalnymi. Zob. także M. Banaś, A. Krzywonos, *Prawo do obywatelstwa*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 160–166.

³⁷ Takie stanowisko można wyprowadzić z wyroku ETS z 7.07.1992 r., w sprawie *Mario Vicente Micheletti i inni oraz Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, w którym ETS stworzył granice, w których państwa członkowskie mogą czynić użytek ze swoich kompetencji w zakresie prawa do określania warunków nabywania i utraty obywatelstwa krajowego. Zgodnie z treścią tego orzeczenia Państwo członkowskie nie może odmówić obywatelowi innego państwa członkowskiego korzystania z praw należnych mu na mocy prawa wspólnotowego tylko dlatego, że dana osoba posiada również obywatelstwo państwa trzeciego i że w świetle prawa kraju goszczącego obywatelstwo innego kraju członkowskiego nie jest uznawane. Kwestię pozbawienia obywatelstwa Unii ETS poruszył w wyroku z 2.03.2010 r. w sprawie *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern* (C-135/08). Zgodnie z nim prawo Unii, a konkretnie art. 17 WE (obecnie art. 20 TFEU), nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie cofnęło obywatelowi Unii Europejskiej nabyte przez nadanie obywatelstwo tego państwa, jeżeli zostało ono uzyskane na skutek podstępu, pod warunkiem że taka decyzja o cofnięciu obywatelstwa została wydana z poszanowaniem zasady proporcjonalności.

³⁸ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie...*, s. 95, wyrok NSA z 22.09.1994 r., II SA 695, 696, 698–712/94, ONSA 1995, nr 3, poz. 126, uchwała NSA z 9.11.1998 r., OPS 4/98, 1999/1/6, Wokanda 1999/1/37, Prok. i Pr.-wkl. 1999/1/58.

niu do kwestii nadawania obywatelstwa przytoczone stanowisko nie powinno budzić kontrowersji. Jest ono zasadne przede wszystkim, gdy weźmie się pod uwagę, że prawo do obywatelstwa nie jest prawem podmiotowym, a jego traktowanie jako jednego z praw człowieka nie jest jednoznaczne. (Kwestia obywatelstwa jako prawa podmiotowego i prawa człowieka zostaną przedstawione w dalszej części artykułu).

Rozbieżności pojawiają się przy próbach bliższego zdefiniowania obywatelstwa. Przez jednych autorów jest ono uważane za status prawny, przez innych za stosunek prawny, a jeszcze przez innych za charakterystyczny przymiot jednostki³⁹. J. Jagielski twierdzi, że obywatelstwo należy rozumieć jako konstrukcję formalnoprawną, z której wynikają następstwa materialno-prawne w postaci szeregu określonych praw i obowiązków jednostki wobec państwa oraz państwa względem jednostki⁴⁰. Inni autorzy opowiadają się raczej za uznaniem obywatelstwa za status, w takim jednak rozumieniu, że obywatelstwo stanowi właściwość jednostki, która tworzy wyłączenie przesłankę praw i obowiązków⁴¹. Należy zwrócić uwagę, że na gruncie doktryny zgodnie odróżnia się formalnoprawny aspekt obywatelstwa, czyli kwestie przynależności osoby fizycznej do państwa oraz materialnoprawny aspekt obywatelstwa czyli uprawnienia i obowiązki przewidziane przez prawo publiczne dla obywatela⁴².

Autorzy wydają się zgodni także co do tego, że istota obywatelstwa polega na przypisaniu konsekwencji prawnych (w postaci powstania więzi prawnej) osobie fizycznej, która znalazła się w określonym przez prawo administracyjne stanie faktycznym. Należy zatem postulować, aby obywatelstwo zostało uznane za sytuację administracyjno-prawną, ograniczoną w swojej treści wyłącznie do regulacji określających warunki jego nabycia i utraty. Dopiero po ustaleniu istnienia obywatelstwa można posługiwać się pojęciem administracyjno-prawnego statusu obywatela i wtedy brać pod uwagę zespół uprawnień i obowiązków, które nie są zrelatywizowane do uprawnień i obowiązków innego podmiotu. Konsekwentnie należy stwierdzić, że z chwilą indywidualizacji obywatela i przypisania mu z tego powodu przez materialne prawo administracyjne prawa lub obowiązku – powstanie sytuacja administracyjno-prawna obywatela (stan możliwości lub powinności prawnych). Natomiast z chwilą,

³⁹ Zob. J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie...*, s. 10 i n.; A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 32 i n.

⁴⁰ J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie...*, s. 20.

⁴¹ Zob. *ibidem*, s. 13 i cyt. tam literatura; A. Seniuta, *Obywatelstwo i jego regulacja prawna w PRL*, Wrocław 1974.

⁴² J. Jagielski *Z problematyki obywatelstwa...*, s. 220.

gdy z prawami lub obowiązkami obywatela prawo przedmiotowe połączy także obowiązki organu administracyjnego – powstanie stosunek administracyjno-prawny.

Kwestię sporną stanowi także stwierdzenie, czy obywatelstwo jest prawem podmiotowym. Postulowane wyżej uznanie obywatelstwa za sytuację administracyjno-prawną zobowiązuje do obrony stanowiska, że obywatelstwo nie jest prawem podmiotowym. Uzasadnieniem dla takiego stanowiska jest fakt, że cechą charakterystyczną uprawnień i obowiązków tworzących treść obywatelstwa jest to, że są ściśle określone przez regulacje administracyjno-prawne. Z tego wynika, że odmiennie niż na gruncie prawa prywatnego, jednostka nie ma prawnej możliwości, by wyłącznie mocą swej woli spowodować nałożenie obowiązków na organ administracji publicznej. Jest tak dlatego, że regulacje prawa administracyjnego określające zarówno zasady nabycia obywatelstwa, jak i uprawnienia i obowiązki będące konsekwencją tego faktu nie ograniczają się wyłącznie do stworzenia dla obywateli ram, w granicach których mogą oni zgodnie z własną wolą kształtować stosunki prawne⁴³. Nie można jednak powyższego rozumieć w ten sposób, że prawa podmiotowe nie mają znaczenia dla regulacji prawa administracyjnego.

Należy z całą mocą podkreślić, że prawa podmiotowe oparte na podmiotowych swobodach działania stanowią punkt wyjścia w relacjach osób fizycznych z administracją publiczną⁴⁴, ale źródeł tych praw i swobód należy szukać w regulacjach szeroko rozumianego prawa prywatnego. Przedstawione wyżej wnioski potwierdza także analiza regulacji międzynarodowych. Zgodnie z regulacjami Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁴⁵ obywatelstwo jest prawem człowieka. Natomiast zgodnie z jednolitym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka prawo do uzyskania lub utrzymania obywatelstwa nie należy do praw i wolności gwarantowanych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka ani jej Protokoły. Należy się zgodzić z argu-

⁴³ Zob. J. Filipek, *Podział na prawo obligacyjne i prawo rzeczowe w prawie administracyjnym*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. Janowi Szerniawskiemu*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemysł–Rzeszów 2011, s. 195–196; J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie...*, s. 19–20.

⁴⁴ F. Longchamps, *Z rodowodu prawa podmiotowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”, Prawo VIII, 1961, s. 122; J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1982, s. 43–46 oraz *idem*, *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, PiP 1961, z. 2, s. 200, 205, 210–211; *idem*, *Podział na prawo obligacyjne i prawo rzeczowe...*, s. 195–210.

⁴⁵ Art. 15. Zob. H. Suchocka, *Prawo do posiadania obywatelstwa*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991, s. 269–281.

mentacją Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, że nie można wykluczyć możliwości, aby arbitralna odmowa nadania obywatelstwa nie mogła, w konkretnych okolicznościach, stanowić sprawy rozpatrywanej w kontekście art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ze względu na wpływ takiej odmowy na prywatne życie jednostki. Naruszenie prawa jednostki do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego może mieć miejsce w szczególności w kontekście bezpieczeństwa⁴⁶.

Powyższe prowadzi do wniosku, że nie należy postulować uznania prawa do obywatelstwa za prawo człowieka, w szczególności biorąc pod uwagę stanowisko prezentowane przez Romana Kuźniara, który zauważa, że niekoniecznie każde nowe „prawo” jest postępem w sferze praw człowieka⁴⁷. Należy raczej poszukiwać w regulacjach krajowych dotyczących obywatelstwa rozwiązań, które do minimum ograniczają sytuacje, gdy osoba fizyczna nie ma możliwości nabycia lub zostaje pozbawiona obywatelstwa. Pod wpływem doktryny i orzecznictwa w tym międzynarodowego, na gruncie polskiego prawa zostały wypracowane następujące zasady dotyczące polskiego obywatelstwa: zasada wyłączności⁴⁸, ciągłości, równouprawnienia małżonków pod względem obywatelstwa oraz możliwości utraty polskiego obywatelstwa wyłącznie przez jego zrzeczenie się⁴⁹. Należy stwierdzić, że polskie regulacje konstytucyjne i ustawowe ograniczają do minimum zagrożenie bezpieczeństwem przez zastosowanie przy ustalaniu nabycia obywatelstwa zasady „prawa krwi” uzupełnionej przez „prawo ziemi”⁵⁰.

⁴⁶ Decyzja EKPC z 5.10.1972 r., w sprawie *X. v. Austria*, No. 5212/71, DR 43, s. 69, decyzja ETPC z 12.01.1999 r., w sprawie *Andrei KARASSEV i rodzina v. Finlandia*, skarga nr 31414/96, wyrok ETPC z 13.06.2010 r. w sprawie *Kuric i inni v. Słowenia*, nr skargi 26828/06. Zob. też wyrok NSA z 8.08.2008 r., II OSK 189/07, LEX, nr 496208.

⁴⁷ R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2004, s. 48 i n. Odmienny pogląd wyraził J. Jagielski. Według tego autora mamy do czynienia z wyraźnie kształtującym się stanowiskiem, iż posiadanie obywatelstwa należy do kategorii praw człowieka. J. Jagielski, *Z problematyki obywatelstwa oraz prawa o obywatelstwie polskim (kilka refleksji na kanwie nowej ustawy o obywatelstwie polskim)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. J. Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 222.

⁴⁸ Postanowienie SN z 13.12.1990 r., III SW 49/90, LEX, nr 465404, wyrok NSA z 11.09.2001 r., V SA 150/01, LEX, nr 78960.

⁴⁹ Szerzej: J. Jagielski, *Z problematyki obywatelstwa...*, s. 227 i n.; *idem*, *Obywatelstwo polskie...*, s. 29–39.

⁵⁰ Art. 4–6 ustawy z 15.02.1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., Nr 28, poz. 353 z późn. zm.).

Nie jest natomiast możliwa do wykluczenia sytuacja posiadania kilku obywatelstw przez jednego człowieka. Prawo międzynarodowe nie zakazuje posiadania wielorakiego obywatelstwa. Ponadto wypracowanie europejskiego konsensusu, zgodnie z którym obywatelstwo krajowe stanowi wyraz suwerenności państwa i pozostaje w granicach kompetencji państwa prowadzi do zachwiania zasadą wyłączności obywatelstwa polskiego. Wydaje się jednak, że w celu ustalenia istnienia więzi prawnej z państwem polskim wystarczy regulacja prawa administracyjnego, zgodnie z którą obywatel polski nie może być jednocześnie uznawany za obywatela innego kraju⁵¹. Należy się zgodzić z J. Jagielskim, że istota wyłączności polskiego obywatelstwa nie oznacza zakazu posiadania obywatelstwa innego kraju⁵². Dla obywatela polskiego jest ona równoznaczna z niemożnością skutecznego powoływania się przed polskimi organami administracji publicznej na posiadanie polskiego obywatelstwa, jednocześnie dla organów administracji publicznej oznacza ona zakaz uznawania obywatela polskiego za obywatela innego kraju. Innym środkiem zaradczym w przypadku posiadania kilku obywatelstw przez osobę fizyczną jest wypracowana na gruncie prawa międzynarodowego zasada efektywnego obywatelstwa, pozwalająca na stwierdzenie, która z więzi prawnych jest najbardziej realna.

Trwałość obywatelstwa zapewniają regulacje wykluczające możliwość utraty obywatelstwa w inny sposób niż przez jego zrzeczenie się⁵³. Jednak, aby zrzeczenie się obywatelstwa można było uznać za legalne musi być ono dobrowolne. Polskie organy administracji państwowej posiadają w omawianej kwestii doświadczenia, których w tym miejscu nie można pominąć. Dotyczą one sytuacji, w jakiej znajdowali się w latach 70 XX w. obywatele polscy. Na mocy niepublikowanych uchwał Rady Państwa o charakterze generalnym⁵⁴ pozbawiani byli prawa do polskiego obywatelstwa. Warunkiem uzyskania paszportu umożliwiającego wyjazd do Niemiec lub Izraela było wystąpienie z wnioskiem o zezwolenie na zmianę obywatelstwa. Zmiana obywatelstwa była natomiast tożsama z utratą obywatelstwa polskiego. Po 1989 r. na gruncie

⁵¹ Art. 2 ustawy z 15.02.1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., Nr 28, poz. 353 z późn. zm.

⁵² J. Jagielski, *Obywatelstwo polskie...*, s. 34–35.

⁵³ Art. 34 ust. 2 Konstytucji, art. 13 ustawy z 15.02.1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., Nr 28, poz. 353 z późn. zm.).

⁵⁴ Chodzi o uchwałę Rady Państwa nr 5/58 z 23.01.1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael (niepublikowana) oraz uchwałę Rady Państwa Nr 37/56 z 16.05.1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim (niepublikowana).

orzecznictwa stwierdzono, że stosowany przez organy administracji państwowej tryb pozbawiania obywatelstwa polskiego był niezgodny z obowiązującą wtedy Konstytucją oraz ustawą o obywatelstwie polskim⁵⁵. W ten sposób pozbawiono materialno-prawnych skutków wspomniane uchwały Rady Państwa i przywrócono stan zgodny z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Jak zostało to już zaznaczone administracyjno-prawny status obywatela obejmuje jego uprawnienia i obowiązki wobec państwa. W tym miejscu na plan pierwszy wysuwa się refleksja, że efektywność wykonywania uprawnień i obowiązków wynikających z obywatelstwa jest warunkowana bez wątpienia przez przebywanie na terytorium Polski (poza przypadkiem obejmowania obywateli opieką państwa polskiego podczas ich pobytu za granicą) oraz znajomość języka polskiego. Należy zatem postulować rozciągnięcie na wszystkich cudzoziemców ubiegających się o nabycie polskiego obywatelstwa obowiązku posługiwania się językiem polskim. Zgodnie z wolą ustawodawcy wspomniany obowiązek ciąży wyłącznie na cudzoziemcach, którzy ubiegają się o nadanie obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji⁵⁶.

Na gruncie doktryny często można spotkać stanowisko, że uprawnienia i obowiązki, które są warunkowane istnieniem obywatelstwa służą wyłącznie odróżnieniu obywatela i cudzoziemca⁵⁷. Wydaje się jednak, że jest odwrotnie. Analiza regulacji prawa materialnego upoważnia do stwierdzenia, że właśnie regulacje określające warunki nabycia i utraty obywatelstwa pozwalają jednoznacznie odróżnić obywateli od cudzoziemców.

Natomiast analiza uprawnień i obowiązków warunkowanych istnieniem obywatelstwa prowadzi do wniosku, że coraz więcej z nich jest wspólnych dla obu kategorii osób fizycznych. Ponadto należy w tym miejscu zwrócić uwagę na tendencję ustawodawcy, aby prawa zastrzeżone w Konstytucji dla obywateli rozszerzać na cudzoziemców⁵⁸. Istniejący w tym zakresie spór rozstrzygnął

⁵⁵ Wyrok SN z 17.11.2001 r., III RN 56/01, OSNP, nr 13/2002, poz. 299, Wokanda 2002, nr 7–8, poz. 38, wyrok NSA z 14.10.2005 r., II OSK 267/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 66, Wokanda 2005, nr 12, poz. 35, wyrok WSA z 9.04.2008 r., IV SA/Wa 279/08, LEX, nr 563069. Całkowicie odmienne stanowisko zaprezentował NSA w wyroku z 14.12.2005 r., II OSK 1085/05, LEX, nr 191007. Nie zostało ono jednak zaakceptowane w praktyce.

⁵⁶ Art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z 9.11.2000 r. o repatriacji (tekst jedn. Dz.U. 04.53.532 z późn. zm.).

⁵⁷ L. Wiśniewski, *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 102; A. Seniuta, *Obywatelstwo...*, s. 53 i n.

⁵⁸ Przyznanie praw wyborczych cudzoziemcom – obywatelom Unii Europejskiej doprowadziło do wniesienia przez posłów skargi do Trybunału Konstytucyjnego,

Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że nie każde rozciągnięcie określonego prawa obywatelskiego na inne osoby prowadzi do naruszenia gwarancji konstytucyjnej udzielonej temu prawu⁵⁹.

Na gruncie doktryny także przeważa pogląd, że rozszerzanie praw konstytucyjnych na inne podmioty przez ustawodawcę jest dopuszczalne. Autorzy podzielający ten pogląd podnoszą przede wszystkim, że powszechnie uznawana reguła wykładnicza nakazuje w odniesieniu do Konstytucji tylko wyjątkowo i z najwyższą ostrożnością posługiwać się w celu wyjaśnienia treści jej norm rozumowaniem *a contrario*⁶⁰. Ponadto istotny jest argument, że Ustawa Zasadnicza stwarza minimalne standardy, których państwo musi przestrzegać⁶¹. Należy także mieć na uwadze, że podstawą decyzji ustawodawcy o podmiotowym rozszerzaniu konstytucyjnych praw były w każdym przypadku międzynarodowe zobowiązania Polski, wynikające z członkostwa w Radzie Europy⁶² i w Unii Europejskiej⁶³. Jeżeli ponadto weźmiemy pod uwagę, że wśród

w której zarzucili bezprawnie rozciągnięcie praw obywatelskich zagwarantowanych w Konstytucji dla obywateli polskich na inne osoby, przez co ogranicza się prawa obywatelskie gwarantowane w Konstytucji. Oznacza to, że Polska przestaje być „dobrem wspólnym obywateli polskich”, a staje się „dobrem wspólnym obywateli Unii Europejskiej”, zob. uzasadnienie wyroku TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK ZU, nr 5/A/2005, poz. 49.

⁵⁹ Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK ZU, nr 5/A/2005, poz. 49.

⁶⁰ W. Sokolewicz, *Koncepcja politycznych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1999 roku*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1999 roku na tle zasad współczesnego państwa prawnego*, red. M. Kruk, Warszawa 2006, s. 120–122.

⁶¹ P. Uziębło, *Podstawowe prawa i wolności polityczne cudzoziemców w RP*, [w:] *Status prawny cudzoziemca w Polsce*, red. M. Zdanowicz, Białystok 2007, s. 148–149.

⁶² Przede wszystkim obowiązki wynikające z ratyfikacji Europejskiej Karty Społecznej 10.06.1997 r.

⁶³ Art. 20 ust. 2 lit b, art. 22 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dyrektywa rady 94/80/WE ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii, mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego są obywatelami (Dz. Urz. WE nr L 368, 31.12.1994, s. 0038–0047). W odniesieniu do prawa dostępu do informacji publicznej i ściśle związanej z nią ustawą o ochronie informacji niejawnych regulacja wzorowana była na rozwiązaniach zawartych w dokumentach określających politykę bezpieczeństwa Sojuszu Północnoatlantyckiego, opracowanych w 1955 i w 2002 r. Podobnie objęcie przez Polskę w 2011 r. przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej wymagało dostosowania polskiego systemu ochrony informacji niejawnych do reguł i praktyki obowiązującej w instytucjach Unii Europejskiej i w krajach członkowskich. W Unii Europejskiej zasady dostępu do służby publicznej zostały ukształtowane pod wpływem orzecznictwa ETS. Zob. wy-

uprawnień obywatelskich znajdują się także prawa człowieka, to stwierdzimy, że obecnie bardzo obszerna stała się wspólna część statusu obywatela i cudzoziemca. Do jej ciągłego poszerzania przyczyniają się także regulacje unijne, zakazujące dyskryminacji ze względu na przynależność państwową⁶⁴. W tym miejscu nasuwa się pytanie, czy skoro obywatelstwo staje się coraz mniej doskonałym narzędziem do wyróżnienia statusu obywatela, to czy w takim razie pojęcie obywatelstwa jest nadal przydatne w szczególności na gruncie nauki prawa. Według J. Jagielskiego obywatelstwo nadal pozostaje w roli głównego wyznacznika, kto przynależy do wspólnoty państwowej zarówno w sensie prawno-państwowym, jak i w innych płaszczyznach, np. kulturowej⁶⁵. Należy się zgodzić, że obywatelstwo rozumiane jako przynależność do państwa stanowić będzie zawsze punkt wyjścia do porównywania statusów administracyjno-prawnych różnych osób fizycznych, choćby nawet tylko w celu wykluczenia zarzutu dyskryminacji ze względu na istnienie więzi prawnej z państwem lub jej brak. Ponadto tylko z obywatelstwa mogą wynikać obowiązki jednostki wobec państwa oparte na lojalności.

W omawianym kontekście szczególne znaczenie mają także regulacje tworzące pojęcie obywatelstwa Unii Europejskiej, które w swojej istocie ma charakter subsydiarny wobec obywatelstwa krajowego. Wpływ regulacji unijnych na pojęcie obywatelstwa przejawia się także w tym, że zyskało wymiar ponadpaństwowy (wielopoziomowy)⁶⁶. Obywatelom polskim został nadany,

rok ETS z 2.07.1996 r. w sprawie *Komisja v. Luxemburg*, C-473/93, wyrok ETS z 17.12.1980 r. w sprawie *Komisja v. Belgia*, C-149/79, wyrok ETS z 16.06.1987 r. w sprawie *Wspólnoty Europejskie v. Włochy*, C-225/85.

⁶⁴ Art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej w zw. z art. 18 i 20 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zakaz dyskryminacji dotyczy sytuacji wchodzących w zakres stosowania prawa wspólnotowego, w których obywatel państwa członkowskiego doświadcza traktowania dyskryminacyjnego względem obywateli innego państwa członkowskiego wyłącznie ze względu na swoją przynależność państwową, i nie ma zastosowania do przypadku ewentualnej różnicy w traktowaniu obywateli państw członkowskich i obywateli państw trzecich (Wyrok ETS z 4.06.2009 r., w sprawach *Athanasios Vatsouras (C-22/08)* *Josif Koupantantze (C-23/08) v. Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900*).

⁶⁵ J. Jagielski, *Z problematyki obywatelstwa oraz prawa...*, s. 221.

⁶⁶ Pojęcie obywatelstwa UE zostało ustanowione w art. 17 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (zmienionego Traktatem z Maastricht o Unii Europejskiej). Przywołana regulacja została uzupełniona przez Traktat Amsterdamski o stwierdzenie, że obywatelstwo Unii uzupełnia, ale nie zastępuje, obywatelstwa narodowego. Taka uzupełniona definicja została powtórzona w traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 20).

w ramach uzupełnienia obywatelstwa krajowego, zestaw uprawnień i obowiązków będący konsekwencją przynależności Polski do Unii Europejskiej. Z punktu widzenia osoby fizycznej obywatelstwo unijne jest konsekwencją istnienia prawnej więzi łączącej ją z państwem, czyli obywatelstwa krajowego. Subsydiarność obywatelstwa Unii należy rozumieć w ten sposób, że posiadanie obywatelstwa krajowego ma fundamentalne znaczenie dla powstania obywatelstwa Unii.

Ponadto posiadanie obywatelstwa Unii nie wiąże się z nabywaniem przez obywateli Unii uprawnień i obowiązków właściwych wyłącznie dla obywatelstwa krajowego. Z tego wynika twierdzenie, że obywatelstwo europejskie tylko pośrednio jest zbudowane z jednolitych praw i obowiązków związanych z konkretnym państwem i nie łączy się z podległością suwerenowi. W literaturze można znaleźć pogląd, że przez uzależnienie statusu „obywatela Unii” od posiadania obywatelstwa jednego z państw członkowskich Unii, obywatelstwo narodowe zostało włączone w zakres prawa unijnego⁶⁷. Należy się jednak przychylić do innego prezentowanego w doktrynie stanowiska, zgodnie z którym można wyłącznie twierdzić, że środki podejmowane przez państwa członkowskie w celu pozbawienia obywatelstwa wywołują określone skutki w sferze prawa wspólnotowego, gdyż pozbawiają określone osoby dostępu do określonych korzyści, wynikających z prawa wspólnotowego. Tym samym możliwe staje się badanie wykonywania przez państwo członkowskie kompetencji w sferze obywatelstwa krajowego pod kątem ochrony praw podstawowych⁶⁸.

W tym miejscu podkreślenia wymaga jeszcze, że zakres uprawnień obywatelskich nie jest stały. Zgodnie z regulacjami prawa karnego w przypadku popełnienia przestępstwa w wyniku motywacji zasługującej na szczególnie potępienie, istnieje możliwość czasowego pozbawienia⁶⁹ obywatela praw publicznych⁷⁰.

⁶⁷ Zob. R. Pelc, *Obywatelstwo Unii Europejskiej a obywatelstwo państw członkowskich i państw trzecich*, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej. W piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego UJ*, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 86.

⁶⁸ A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 99–100.

⁶⁹ W orzecznictwie zostało podkreślone, że określenie „utrata praw publicznych” nie jest znane obowiązującej ustawie karnej, która w odniesieniu do kary tego rodzaju używa nazwy „pozbawienie” tych praw. „Utrata” ma charakter deklaratoryjny (*ex tunc*), a „pozbawienie” – konstytutywny (*ex nunc*); ta semantyczna odmienność ma więc znaczenie głębsze, nie tylko językowe (wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 15.03.1991 r., II AKr 15/91, KZS 1991, nr 3, poz. 20).

⁷⁰ Art. 40 Kodeksu karnego.

Łącznie z przytoczoną wcześniej regulacją konstytucyjną, która nie przewiduje możliwości utraty obywatelstwa polskiego, poza wyjątkiem zrzeczenia się go, powyższe prowadzi do wniosku, że obywatel pozbawiony praw publicznych pozostaje nadal obywatelem, jednak niegodnym sprawowania pewnych ról społecznych, a także niegodnym pewnych wyróżnień honorowych⁷¹. Z tego natomiast wynika, że bez uszczerbku dla integralności statusu obywatela ograniczeniu mogą podlegać obywatelskie uprawnienia o charakterze politycznym, a minimum praw obywatelskich to wolności i prawa osobiste oraz wolności i prawa ekonomiczne socjalne i kulturalne.

3. Zamieszkanie

Kolejnym pojęciem, któremu został poświęcony niniejszy artykuł jest zamieszkanie. Jest ono stanem faktycznym będącym następstwem czynności cywilnoprawnej lub innego cywilnoprawnego zdarzenia. Co do zasady zamieszkanie zależy całkowicie od woli jednostki i jest wyrazem zaspokajania jej potrzeb mieszkaniowych. Punkt wyjścia przy regulacji zamieszkania stanowi, więc prawo cywilne.

Zamieszkanie nie jest pozbawione konsekwencji prawnych na gruncie regulacji prawa publicznego, gdzie w swoim podstawowym znaczeniu jest tożsame z faktycznym przebywaniem z zamiarem stałego pobytu⁷². Nacisk należy tu położyć na odróżnienie zamieszkania od zameldowania. Należy się zgodzić ze sformułowanym na gruncie orzecznictwa stanowiskiem, że zamieszkanie jest instytucją prawa prywatnego, a zameldowanie – prawa administracyjnego⁷³. Słuszne są także poglądy wyrażone w orzecznictwie, że ustalając miejsce zamieszkania osoby fizycznej, nie można traktować zameldowania mającego charakter czasowy za uzasadniające uznanie wyłącznie „pobytu” osoby fizycznej. NSA nakazuje odwoływać się do art. 25 k.c., stanowiącego, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu⁷⁴.

⁷¹ Zob. L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 1999, s. 162–163.

⁷² Sam fakt przebywania nie stanowi o zamieszkanu, nawet jeżeli przebywanie trwało dłuższy czas np. w związku z wykonywaniem pracy, czy też studiowaniem (wyrok SN z 7.06.1983 r., II UR 4/83, OSP, 1984, nr 12, poz. 265).

⁷³ Wyrok SN z 3.05.1973 r., I CZ 48/73, LEX, nr 7250.

⁷⁴ Wyrok NSA z 26.01.1994 r., SA/Gd 2268/93, ONSA 1995, nr 2, poz. 59. NSA podkreślił także, że w sytuacji, gdy dana osoba przebywa czasowo, choćby w dłuż-

Wyrażenie zamiaru stałego pobytu nie wymaga złożenia oświadczenia woli (nie jest czynnością prawną). Wystarczy więc, że zamiar taki wynika z zachowania danej osoby, polegającego na ześrodkowaniu swojej aktywności życiowej w określonej miejscowości⁷⁵. Ustalenie tego zamiaru powinno być oparte na kryteriach zobiektywizowanych. O zamieszkaniu w jakiejś miejscowości można, więc mówić wówczas, gdy występujące okoliczności pozwalają przeciętnemu obserwatorowi na wyciągnięcie wniosków, że określona miejscowość jest głównym ośrodkiem działalności danej dorosłej osoby fizycznej⁷⁶. NSA stwierdził także, że w postępowaniu dotyczącym realizacji obowiązku meldunkowego chodzi przede wszystkim o zapewnienie zgodności zapisów w ewidencji ludności z rzeczywistym miejscem pobytu osób⁷⁷.

Zameldowanie nie przesądza o miejscu zamieszkania, choć należy uznać, że stanowi ono wskazówkę, która winna być brana pod uwagę w trakcie badania istnienia przesłanek przebywania i zamiaru stałego pobytu w wybranej miejscowości. Niemniej z zameldowaniem nie jest związane domniemanie, że określa ono miejsce zamieszkania⁷⁸. Z drugiej strony sam zamiar stałego pobytu w danej miejscowości nie stanowi o zamieszkaniu, lecz musi być połączony z przebywaniem w danej miejscowości i to z takim przebywaniem, które ma cechy założenia tam ośrodka swoich osobistych i majątkowych interesów⁷⁹.

Z przedstawionych poglądów orzecznictwa wynika, że, na gruncie regulacji publicznoprawnych, konsekwencje prawne przypisywane są zamieszkaniu w rozumieniu prywatnoprawnym, natomiast zameldowanie ma charakter wyłącznie ewidencyjny.

Fakt, że pojęcie zamieszkania stanowi częsty przedmiot orzeczeń sądów administracyjnych, nie przesądza jeszcze o tym, iż zamieszkanie ma charakter administracyjno-prawny. Taki charakter zamieszkania można bowiem stwierdzić dopiero, gdy stanowiłoby ono źródło uprawnień lub obowiązków

szym okresie, w pewnej miejscowości, ale dzieje się to wbrew jej woli, w wyniku osadzenia w zakładzie karnym, to w tej sytuacji, jako miejsce zamieszkania, od którego zależy wskazanie właściwego organu, należy wskazać miejsce, w którym strona ma zamiar mieszkać wtedy, gdy ustaną przeszkody w swobodnym wyborze miejsca zamieszkania (postanowienie NSA z 21.12.2006 r., I GW 5/06, LEX, nr 295017).

⁷⁵ Postanowienie NSA z 15.02.2006 r., I OW 231/05, LEX, nr 201525.

⁷⁶ Postanowienie NSA z 30.03.2006 r., I OW 265/05, LEX, nr 198360.

⁷⁷ Wyrok NSA z 27.09.1990 r., III SA 688/90, ONSA 1990, nr 2–3, poz. 55.

⁷⁸ Wyrok NSA z 14.12.2005 r., I FSK 212/05, LEX, nr 195823, podobne stanowisko zajął NSA w postanowieniu z 15.02.2006 r., I OW 231/05, LEX, nr 201525, Wyrok NSA z 14.05.2001 r., V SA 1496/00, LEX, nr 54454.

⁷⁹ Postanowienie NSA z 11.10.2007 r., I OW 69/07, LEX, nr 399101.

administracyjno-prawnych. Biorąc pod uwagę, że zamieszkaniu przypisuje się szczególnie istotne znaczenie dla powstania wspólnoty samorządowej, zasadne wydaje się zbadanie jego prawnego charakteru właśnie w tym kontekście. Przyjmuję zatem założenie, że podstawowe znaczenie zamieszkania na gruncie regulacji administracyjno-prawnych, wyraża się przez połączenie osoby fizycznej z gminą. Niezbędne jest zatem zbadanie, czy charakter tej więzi ma przymiot prawny.

W odniesieniu do pojmowania wspólnoty samorządowej jako substratu samorządu terytorialnego zarysowały się w literaturze rozbieżne stanowiska. Część autorów odmawia temu pojęciu treści prawnej, czyli konkretnych praw, obowiązków i kompetencji⁸⁰. Reprezentowany jest także pogląd, że nie można określić treści prawnej wspólnoty samorządowej, jednak pojęcie to zasługuje na wyodrębnienie ze względu na treści socjologiczne⁸¹. Według trzeciego stanowiska wspólnota samorządowa jest wyodrębnioną terytorialnie grupą społeczną, której członkostwo powstaje z mocy prawa, powołaną do wykonywania zadań administracji publicznej w sposób samodzielny i we właściwych formach⁸². Zakładając, że słuszne jest trzecie z zaprezentowanych stanowisk należy poszukiwać przypisywanej wspólnocie treści prawnej w regulacjach materialnego prawa administracyjnego. Analiza tych regulacji prowadzi do wniosku, że od zamieszkania zależy wyłącznie ustalenie właściwości miejscowej organów administracji publicznej albo inaczej konkretyzacja obowiązków administracji publicznej z zakresu w szczególności szeroko rozumianej administracji świadczącej. Należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, że ustawodawca stwierdza wprost, że uprawnienie do kandydowania na stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta nie jest uzależnione od zamieszkania na terytorium gminy⁸³.

⁸⁰ Por. na przykład *Powiat: z teorii, kompetencje. Komentarz*, red. J. Boć, Wrocław 2001, s. 22–23; M. Kotulski, *Podatek od nieruchomości w praktyce i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 59; H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2004, s. 123.

⁸¹ Zob. na przykład A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 26.

⁸² J. Filipek, *Prawo administracyjne instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 2003, s. 157–158; I. Skrzydło-Niżnik, *Znaczenie pojęcia wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999, s. 251 i n.; *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty Administrujące*, red. R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 31–32.

⁸³ Art. 11 § 1 pkt 6 ustawy z 5.01.2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U., Nr 21, poz. 112 ze zm.).

Natomiast w odniesieniu do uprawnienia do głosowania i prawa wybieralności w wyborach do rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich należy stwierdzić, że tylko pozornie są one uzależnione od zamieszkania na terytorium gminy⁸⁴. W swej istocie oba uprawnienia zależą wyłącznie od posiadanego obywatelstwa. Każdy obywatel Unii posiada czynne i bierne⁸⁵ prawo wyborcze do organów gminy.

W omawianym kontekście zamieszkanie ma w gruncie rzeczy charakter czysto organizacyjny i jest warunkiem ograniczającym samo korzystanie z prawa do głosowania i kandydowania do terytorium konkretnej gminy. Dokładnie takie same uwagi należy odnieść do uprawnienia do udziału w referendum lokalnym⁸⁶ oraz do uprawnienia do udziału w konsultacjach z mieszkańcami⁸⁷.

Warunkiem powstania uprawnienia do ochrony interesów prawnych przed naruszeniami ze strony organów samorządu terytorialnego drogą uruchomienia sądowej kontroli uchwał, innych czynności lub braku czynności organu samorządu terytorialnego⁸⁸, jest – co podkreślał wielokrotnie Naczelny Sąd Administracyjny⁸⁹ – naruszenie interesu prawnego. NSA⁹⁰ stwierdził także, że przynależność do wspólnoty samorządowej nie jest źródłem interesu prawnego, którego naruszenie uzasadniałoby wniesienie omawianej skargi.

Natomiast spośród form udziału w życiu wspólnoty samorządowej, które można określić jako bierne, najściślejszy związek z zamieszkiem na teryto-

⁸⁴ Art. 10 i 11 ustawy z 5.01.2011 Kodeks wyborczy.

⁸⁵ Bierne prawo wyborcze cudzoziemców – obywateli Unii nie dotyczy kandydowania na stanowisko wójta, burmistrza i prezydenta miasta (art. 11 § 1 pkt 6 ustawy z 5.01.2011 r. Kodeks wyborczy).

⁸⁶ Art. 3 ustawy z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym.

⁸⁷ Konsultacje z mieszkańcami przeprowadzane są w trybie art. 10a ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.), art. 5a ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz w trybie art. 3d w zw. z art. 3, ust. 1, art. 3a i 3 b ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592).

⁸⁸ Art. 101 i 101a ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym, art. 87 i 88 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 90 i 91 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa.

⁸⁹ Wyrok NSA z 4.09.2001 r., II SA 1410/01, LEX, nr 53376, wyrok NSA z 14.03.2002 r., II SA 2503/01, LEX, nr 81964, wyrok NSA z 3.09.2004 r., OSK 476/04, ONSA i WSA 2005 r., nr 1, poz. 2.

⁹⁰ Wyrok NSA z 1.03.2005 r., OSK 1437/04, Wokanda 2005, nr 7–8, poz. 69.

rium gminy ma możliwość korzystania z pomocy społecznej państwa⁹¹ oraz kwestie związane z gminnym budownictwem mieszkaniowym⁹². W obu przypadkach ustalenie zamieszkania osoby fizycznej ma jedynie na celu ustalenie właściwej miejscowo gminy, dla której prawo przedmiotowe przewiduje obowiązki wykonywania zadania państwa z zakresu szeroko rozumianej pomocy społecznej. Tym samym należy stwierdzić, że powstanie uprawnienia do korzystania z pomocy społecznej państwa jest także niezależne od zamieszkania. NSA zajął stanowisko, zgodnie z którym zamieszkanie jest prawną kwalifikacją określonego stosunku danej osoby do miejsca, przez co NSA rozumie dwa elementy: przebywania i zamiar stałego pobytu⁹³. Wydaje się jednak, że w tym przypadku, jak i generalnie na gruncie regulacji prawa administracyjnego zamieszkanie jest konsekwentnie traktowane jako stan faktyczny, z którym dopiero regulacje prawne łączą określone materialnoprawne skutki⁹⁴.

Celem powyższych wywodów nie było doprowadzenie do wniosku, że zamieszkanie jest obojętne dla normy prawnej, która wiąże z zamieszaniem określone skutki prawne. Wyżej przytoczone przykłady dowodzą, że dla regulacji prawa administracyjnego zamieszkanie jest stanem faktycznym, z którym norma prawna może wiązać powstanie określonych w niej skutków prawnych. Tylko w takim znaczeniu można więc twierdzić, że zamieszkanie jest elementem więzi prawnej jednostki z gminą. Nie uprawnia to jednak do uznania zamieszkania za więź prawną. Należy także stwierdzić, że mając na myśli członkostwo we wspólnocie samorządowej w rzeczywistości ma się na myśli administracyjno-prawny status członka wspólnoty. A ten wynika z regulacji publicznego prawa przedmiotowego i jest całkowicie niezależny od jakiego-

⁹¹ Zob. regulacje ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 ze zm.). Wyjątek dotyczy osób bezdomnych w odniesieniu, do których właściwymi do udzielania pomocy społecznej są organy gminy ostatniego miejsca zameldowania. Celem takiej regulacji jest sprawiedliwe rozłożenie ciężaru pomocy społecznej przez ograniczenie obciążaniem świadczeń gmin uważanych za bardziej atrakcyjne, zob. postanowienie NSA z 21.02.2007 r., I OW 75/06, LEX, nr 362465, postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OW 237/05, LEX, nr 201553.

⁹² Zob. regulacje ustawy z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm.).

⁹³ Wyrok NSA z 15.01.2009 r., II FSK 896/08, LEX, nr 478565.

⁹⁴ Na temat różnicy między cywilnoprawnym zdarzeniem a stanem faktycznym w prawie administracyjnym zob. J. Filipek, *Stosunek...*, s. 95 i n.; J. Kremis *Podstawy...*, s. 46; *Prawo cywilne. Część ogólna. System Prawa Prywatnego*, t. 1, red. M. Saffjan, Warszawa 2007, s. 875–910.

kolwiek stanu faktycznego. Zamieszkanie ma zatem znaczenie wyłącznie dla sytuacji administracyjno-prawnej podmiotu i nie jest źródłem żadnych publicznoprawnych uprawnień ani obowiązków.

Wszystkie trzy omówione w artykule pojęcia należą do sfery faktów, w tym znaczeniu, że mogą stanowić podłoże powstania stosunku administracyjno-prawnego, jeżeli prawo materialne będzie przewidywało taką możliwość⁹⁵. Zarówno stan cywilny, jak i obywatelstwo stanowią atrybuty osoby fizycznej, będące zarazem pojęciami prawa publicznego, (których istnienie, kształt oraz treść jest przewidziana przez prawo publiczne). Stan cywilny jest niezbędny dla powstania sytuacji administracyjno-prawnych dla oznaczonych indywidualnie osób fizycznych, a także dla umożliwienia osobom fizycznym wstępowania w stosunki administracyjno-prawne. Obywatelstwo przesądza natomiast o przedmiocie możliwych stosunków administracyjno-prawnych. Stan cywilny osoby fizycznej stanowi o jej tożsamości zarówno wobec organów administracji rządowej, jak i samorządowej. Obywatelstwo stanowi dowód przynależności do państwa. W porównaniu ze stanem cywilnym i obywatelstwem zamieszkanie może mieć samoistne znaczenie materialno-prawne tylko jako zdarzenie, a więc na gruncie prawa prywatnego. Jeżeli organ administracji publicznej autorytatywnie stwierdzi, że stan faktyczny (zamieszkanie) spełnia wymagania normy prawnej, wtedy będzie mogło być przesłanką powstania sytuacji administracyjno-prawnej lub stosunku administracyjno-prawnego.

Należy także podkreślić, że dla stworzenia pełnego obrazu prawno-przedmiotowego położenia osoby fizycznej na gruncie prawa publicznego najlepszym narzędziem naukowym pozostaje status administracyjno-prawny. Stosunek administracyjno-prawny, ani też sytuacja administracyjno-prawna nie mają wystarczająco ogólnego charakteru, aby spełnić zadanie polegające na wydobyciu cech położenia prawnego osoby fizycznej. Jedynie posługiwanie się statusem administracyjno-prawnym pozwala na zachowanie wystarczająco wysokiego stopnia abstrakcyjności. Ponadto brak ograniczenia stanem faktycznym pozwala uzupełnić obraz prawno-przedmiotowego położenia wybranego podmiotu, który można zbudować na gruncie sytuacji administracyjno-prawnej. Natomiast brak potrzeby łączenia uprawnień i obowiązków rozpatrywanego podmiotu z uprawnieniami i obowiązkami innych podmiotów pozwala nie ograniczać rozważań do ram wyznaczonych prawem przedmiotowym dla stosunków administracyjno-prawnych.

⁹⁵ Zob. J. Filipek, *Rola prawa administracyjnego w działalności...*, s. 53–64.

Bibliografia

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001.
- Banaś M., Krzywonos A., *Prawo do obywatelstwa*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Boć J., red., *Powiat: z teorii, kompetencje. Komentarz*, Wrocław 2001.
- Boć J., red., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2002.
- Bodnar A., *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008.
- Czajkowska A., Pachniewska E., *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz. Orzecznictwo. Wzory dokumentów i pism*, Warszawa 2004.
- Filipek J., *O podmiotowości administracyjno-prawnej*, PiP 1961, z. 2.
- Filipek J., *Stosunek administracyjno-prawny*, Kraków 1968.
- Filipek J., *Rola prawa administracyjnego w działalności administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Prace Prawnicze, 1974.
- Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1982.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. 1, Kraków 1995.
- Filipek J., *Sprawa sytuacji prawnej i stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003.
- Filipek J., *Podział na prawo obligacyjne i prawo rzeczowe w prawie administracyjnym*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. Janowi Szerniawskiemu*, red. Z. Czarnik, Z. Niewiadomski, J. Posłuszny, J. Stelmasiak, Przemyśl–Rzeszów 2011.
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 1999.
- Hausner R., Niewiadomski Z., Wróbel A. *System Prawa Administracyjnego*, t. 6: *Podmioty Administrujące*, Warszawa 2011.
- Jagielski J., *Obywatelstwo polskie. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1998.
- Jagielski J., *Podstawowe instytucje oraz kierunki zmian polskiego prawa o obywatelstwie*, [w:] *Obywatelstwo europejskie. Obywatelstwo unii*, red. H. Machnińska, Warszawa 2000.
- Jagielski J., *Z problematyki obywatelstwa oraz prawa o obywatelstwie polskim (kilka refleksji na kanwie nowej ustawy o obywatelstwie polskim)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. J. Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Kotulski M., *Podatek od nieruchomości w praktyce i orzecznictwie*, Warszawa 2002.
- Kremis J., [w:] *Podstawy prawa cywilnego*, red. E. Gniewek, Warszawa 2010.
- Kuźniar R., *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2004.
- Litwin J., *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 1961.
- Longchamps F., *Z rodowodu prawa podmiotowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”, Prawo VIII, 1961.
- Pelc R., *Obywatelstwo Unii Europejskiej a obywatelstwo państw członkowskich i państw trzecich*, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej. W piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego UJ*, red. S. Biernat, Kraków 2000.

Stan cywilny, obywatelstwo, zamieszkanie

- Radwański Z., red., *System Prawa cywilnego*, t. 2: *Prawo cywilne część ogólna*, Warszawa 2002.
- Ramus W., *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980.
- Safjan M., red., *Prawo cywilne. Część ogólna. System Prawa Prywatnego*, t. 1, Warszawa 2007.
- Sierakowska E., *Prawo do podmiotowości prawnej*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991.
- Seniuta A., *Obywatelstwo i jego regulacja prawna w PRL*, Wrocław 1974.
- Skrzydło-Niżnik I., *Znaczenie pojęcia wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Kraków 1999.
- Smoktunowicz E., *Status administracyjnoprawny obywatela*, [w:] *System prawa administracyjnego*, Warszawa 1980, t. 4.
- Smyczyński T., red., *System Prawa Prywatnego. Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2009.
- Sokolewicz W., *Koncepcja politycznych wolności i praw w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1999 roku*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1999 roku na tle zasad współczesnego państwa prawnego*, red. M. Kruk, Warszawa 2006.
- Stawecki T., *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005.
- Suchocka H., *Prawo do posiadania obywatelstwa*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991.
- Szewc A., Jyż G., Pławewski Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Uziębło P., *Podstawowe prawa i wolności polityczne cudzoziemców w RP*, [w:] *Status prawny cudzoziemca w Polsce*, red. M. Zdanowicz, Białystok 2007.
- Wiśniewski L., *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004.
- Wronkowska S., *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973.

Wykaz aktów normatywnych

- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej
- Ustawa z 15.02.1962 r. o obywatelstwie polskim (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r., Nr 28, poz. 353 z późn. zm.).
- Ustawa z 29.09.1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r., Nr 161, poz. 1688 ze zm.).
- Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.).
- Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.).
- Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592).
- Ustawa z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr, 88 poz., 985 z późn. zm.).
- Ustawa z 9.11.2000 r. o repatriacji (tekst jedn. Dz.U. 04.53.532 z późn. zm.).

Magdalena Kumela-Romańska

- Ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm.).
- Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362 ze zm.).
- Ustawa z 5 stycznia 2011 Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

Wykaz orzecznictwa sądów

- Wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04, OTK ZU, nr 5/A/2005, poz. 49.
- Wyrok SN z 3.05.1973 r., I CZ 48/73, LEX, nr 7250.
- Wyrok SN z 7.06.1983 r., II UR 4/83, OSP, 1984, nr 12, poz. 265.
- Wyrok NSA z 27.09.1990 r., III SA 688/90, ONSA 1990, nr 2–3, poz. 55.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 15.03.1991 r., II AKr 15/91, KZS 1991, nr 3, poz. 20.
- Wyrok NSA z 26.01.1994 r., SA/Gd 2268/93, ONSA 1995, nr 2, poz. 59.
- Wyrok NSA z 22.09.1994 r., II SA 695, 696, 698–712/94, ONSA 1995, nr 3, poz. 126.
- Wyrok NSA z 14.05.2001 r., V SA 1496/00, LEX, nr 54454.
- Wyrok NSA z 4.09.2001 r., II SA 1410/01, LEX, nr 53376.
- Wyrok NSA z 11.09.2001 r., V SA 150/01, LEX, nr 78960.
- Wyrok SN z 17.11.2001 r., III RN 56/01, OSNP, nr 13/2002, poz. 299, Wokanda 2002, nr 7–8, poz. 38.
- Wyrok NSA z 14.03.2002 r., II SA 2503/01, LEX, nr 81964.
- Wyrok SN z 23.05.2002 r., V KKN 404/99, OSNKW 2002 r., nr 9–10, poz. 72.
- Wyrok NSA z 3.09.2004 r., OSK 476/04, ONSA i WSA 2005 r., nr 1, poz. 2.
- Wyrok NSA z 1.03.2005 r., OSK 1437/04, Wokanda 2005, nr 7–8, poz. 69.
- Wyrok NSA z 14.10.2005 r., II OSK 267/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, poz. 66, Wokanda 2005, nr 12, poz. 35.
- Wyrok NSA z 14.12.2005 r., I FSK 212/05, LEX, nr 195823.
- Wyrok NSA z 14.12.2005 r., II OSK 1085/05, LEX, nr 191007.
- Wyrok WSA z 14.01.2008 r., III SA/Kr 945/07, Wspólnota z 2008 r., nr 43.
- Wyrok WSA Wyrok WSA z 19.09.2007 r., III SA/Kr 452/07, LEX nr 372769.
- Wyrok WSA z 11.10.2007 r., III SAB/Wr 12/07, LEX, nr 418933.
- Wyrok WSA z 9.04.2008 r., IV SA/Wa 279/08, LEX, nr 563069.
- Wyrok NSA z 16.07.2008 r., II OSK 845/07, LEX, nr 483689.
- Wyrok NSA z 8.08.2008 r., II OSK 189/07, LEX, nr 496208.
- Wyrok NSA z 15.01.2009 r., II FSK 896/08, LEX, nr 478565.
- Uchwała Sądu Najwyższego z 8.05.1992 r., III CZP 40/92, LEX, nr 162225.
- Uchwała NSA z 9.11.1998 r., OPS 4/98, 1999/1/6, Wokanda 1999/1/37, Prok. i Pr.-wkd. 1999/1/58.
- Postanowienie SN z 13.12.1990 r., III SW 49/90, LEX, nr 465404.
- Postanowienie SN z 22.03.1991 r., III CRN 28/91, LEX, nr 519375.
- Postanowienie SN z 27.02.1997 r., III CKU 7/97, LEX, nr 50764.
- Postanowienie SN z 12.12.2003 r., II KK 211/03, OSNwSK 2003 r., nr 1, poz. 2687.

Stan cywilny, obywatelstwo, zamieszkanie

- Postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OW 237/05, LEX, nr 201553.
Postanowienie NSA z 15.02.2006 r., I OW 231/05, LEX, nr 201525.
Postanowienie NSA z 30.03.2006 r., I OW 265/05, LEX, nr 198360.
Postanowienie NSA z 21.12.2006 r., I GW 5/06, LEX, nr 295017.
Postanowienie NSA z 21.02.2007 r., I OW 75/06, LEX, nr 362465.
Postanowienie NSA z 11.10.2007 r., I OW 69/07, LEX, nr 399101.
Postanowienie SN z 27.01.2009 r., II KK 351/08, Biul. PK 2009 r., nr 2, s. 36, Prok. i Pr.-wkł. 2009 r., nr 6, s. 14).
Postanowienie SN z 8.04.2009 r., V CSK 401/08, LEX, nr 511000.
Uchwała Rady Państwa nr 5/58 z 23.01.1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael (niepublikowana)
Uchwała Rady Państwa Nr 37/56 z 16.05.1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim (niepublikowana).
Dyrektywa rady 94/80/WE ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii, mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego są obywatelami (Dz.Urz WE nr L 368, 31.12.1994).
Dyrektywa Rady 2003/109/WE z 25.11.2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.Urz. UE L 16, 23.01.2004 r.).
Wyrok ETS z 17.12.1980 r. w sprawie Komisja v. Belgia, C-149/79.
Wyrok ETS z 16.06.1987 r. w sprawie *Wspólnoty Europejskie v. Włochy*, C-225/85.
Wyrok ETS z 7.07.1992 r., w sprawie *Mario Vicente Micheletti i inni oraz Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90.
Wyrok ETS poruszył z 2.03.2010 r. w sprawie *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern* (C-135/08).
Decyzja EKPC z 5.10.1972 r., w sprawie *X. v. Austria*, No. 5212/71, DR 43, s. 69.
Wyrok ETS z 2.07.1996 r. w sprawie *Komisja v. Luxemburg*, C-473/93.
Decyzja ETPC z 12.01.1999 r., w sprawie *Andrei KARASSEV i rodzina v. Finlandia*, skarga nr 31414/96.
Wyrok ETS z 4.06.2009 r., w sprawach *Athanasios Vatsouras* (C-22/08) *Josif Koupantze* (C-23/08) *v. Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900*).
Wyrok ETPC z 13.06.2010 r. w sprawie *Kurić i inni v. Słowenia*, nr skargi 26828/06.

Streszczenie

Położenie prawne osoby fizycznej wobec organów administracji publicznej jest punktem wyjścia dla ustalenia jej publiczno-prawnych uprawnień i obowiązków. Dla złączenia tej tematyki niezbędnym jest sięgnięcie do ogólnych założeń, na których ustawodawca oparł materialno-prawną konstrukcję pojęcia: stanu cywilnego, obywatelstwa i zamieszkania. Przeprowadzona w artykule analiza prowadzi do wniosku, że status prawny uzupełniony przez stan cywilny może zostać przekształcony w stosunek

administracyjno-prawny lub sytuację administracyjno-prawną. Z kolei obywatelstwo warunkuje domniemanie na rzecz uprawnień i obowiązków jednostki mające wyrażać jej przynależność do państwa w sferze wykonywania władzy publicznej. W odniesieniu do zamieszkania należy wyraźnie stwierdzić, że nie jest źródłem żadnych publicznoprawnych uprawnień ani obowiązków, nie jest jednak pozbawione konsekwencji prawnych na gruncie regulacji prawa publicznego.

Słowa klucze: publiczno-prawne uprawnienia i obowiązki jednostki, prawa podmiotowe, stosunek administracyjnoprawny, status administracyjnoprawny, sytuacja administracyjnoprawna

Summary

Civil state, citizenship, domicile

The starting point to indicate public rights and obligations of an individual is legal position of an individual towards public administration. To study thoroughly pointed subject matter it is essential to reach to the general legal assumption of an idea of civil state, citizenship and domicile. The findings of the article result in conclusion that legal status of an individual completed with its civil state maybe transformed into administrative-law relation or administrative-law situation. Whereas citizenship is a requisite of presumption of individual rights and obligations which envisage attachment of an individual to the state in the state authority sphere. According to a domicile it must be underlined that however it is not a source of public law rights and obligations of an individual, there are other public law consequences attached to it.

Key words: public rights and obligations of an individual, subjective rights, administrative-law relation, administrative-law status, administrative-law situation

Mirosław Machoń

Drogi i bezdroża prawa na szlakach leśnych

Celem artykułu jest:

- ukazanie rozbieżności powodujących skuteczne wyeliminowanie dróg leśnych z legalnie funkcjonujących kategorii dróg, co przekłada się na ograniczenie swobody dostępu do lasu,
- wskazanie przyczyn aktualnego stanu rzeczy, jak również celowości i sposobu zapewnienia tej rzeczy publicznej prawidłowego funkcjonowania dla potrzeb społeczeństwa,
- przywrócenia pojęcia drogi na płaszczyźnie drogi wewnętrznej, funkcjonującej w sieci ciągów komunikacyjnych dla potrzeb gospodarki i kultury leśnej, a także potrzeb społeczeństwa i potrzeb zarządzania i ochrony lasu.

Badanie prowadzono metodą analizy, wnioskowania i oceny materiału prawnego, przede wszystkim ustaw z dnia: 28 marca 1985 r., o drogach publicznych¹; 28 września 1991 r., o lasach²; 7 lipca 1994 r., Prawo budowlane³; 20 czerwca 1997 r., Prawo o ruchu drogowym⁴, a także orzecznictwa oraz różnego rodzaju publikacji i dokumentów.

Z analizy materiału prawnego wynika, że w obecnym stanie prawnym drogi położone w lasach, poza nielicznymi wyjątkami, nie są drogami publicznymi

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115.

² Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59.

³ Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118.

⁴ Dz.U. z 2011 r. Nr 30, poz. 151.

w rozumieniu przepisów o drogach publicznych. Drogi leśne nie są również drogami wewnętrznymi ani obiektami budowlanymi w rozumieniu przepisów prawa budowlanego. Co więcej, nie są nawet uznane jako drogi, np. prywatne wyodrębnione z obszarów leśnych, dlatego problematyka związana z ich utrzymaniem, przebudową lub remontem leży poza zakresem odrębnego działania organów rządowych i samorządowych, organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej, co wymaga pilnych zmian.

Powyzszą tezę, w sposób zasadniczy wzmacnia zapis ustawy o lasach stanowiąc, że drogi leśne są lasem. Są to drogi technologicznie zamknięte dla ruchu publicznego, położone na gruncie związanym z gospodarką leśną. Drogi te nie mają odrębnych numerów ewidencyjnych działek, przypisane są do oddziałów leśnych, przez które przebiegają.

Pilnego uporządkowania i poprawy wymaga obecna sytuacja prawna dróg położonych na terenach leśnych również ze względu na istniejący stan faktyczny. Obecni ich użytkownicy to głównie ludność miejscowa, traktująca je jako dogodne trasy w ogólnej, lokalnej, sieci komunikacyjnej, co sprawia, że faktycznie drogi te utraciły swój śródleśny charakter. Drogi leśne z uwagi na ich powszechność występowania i wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z nich jedynie przez określone kategorie użytkowników zmieniły swój rzeczywisty charakter, co powoduje niemożność zakwalifikowania ich do terenów objętych działaniem prawa w sposób dotychczasowy.

1. Wprowadzenie

Korzystanie z dróg regulują przepisy materialnego i formalnego prawa administracyjnego. Jest ono często wyrazem złożonej problematyki z pogranicza prawa administracyjnego i prawa cywilnego. Z tych przyczyn w literaturze zachodniej mówi się zazwyczaj o problematyce dróg, „jako rzeczach publicznych powszechnego użytku (publicznoprawny status drogi), poddanych szczególnemu reżimowi administracyjno-prawnemu, ale też o tzw. dualistycznej konstrukcji: teorii zmodyfikowanej własności prywatnej”⁵. Według tej teorii, „drogi stanowią nie tylko własność cywilnoprawną podmiotów publicznych, ale tę własność modyfikują o kompetencje władcze”⁶.

W prawie niemieckim istotne zagadnienia polityki leśnej reguluje prawo federalne.

⁵ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 138.

⁶ W. Steiner, *Besonderes Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1992, s. 632.

Prace nad federalną ustawą leśną rozpoczęto w 1951 roku, wychodząc z kilku zasadniczych przesłanek ideowych. Pierwsza wynikała „z liberalnego systemu gospodarczego i rządów prawa zakładających, że państwo może interweniować tylko wtedy, gdy wolna gospodarka i rynek oraz starania właściciela lasu są niewystarczające dla zaspokojenia w dłuższym czasie ważnych potrzeb społecznych”⁷. Co rozumie się, że celem państwa jest wyrównanie społecznych sprzeczności, które może wywoływać zorientowany wyłącznie na kryteria ekonomiczne rynek, a także zapewnienie godnej człowieka egzystencji dla każdej osoby, zgodnie z konstytucyjnym celem „społecznego państwa prawa” (*Sozialer Rechtsstaat*)⁸. Waga potrzeb społecznych stała się przesłanką odejścia Federacji od wolnej gospodarki na rzecz społecznej (socjalnej) gospodarki rynkowej (*soziale Marktwirtschaft*), w której przedsiębiorca bierze na siebie obowiązki socjalne bez względu na rentowność jego gospodarstwa. „A więc także właściciel lasu jest zobowiązany łączyć wyniki gospodarcze z obowiązkami socjalnymi. Takie podejście zrodziło wspólną odpowiedzialność państwa, właściciela lasu i społeczeństwa za gospodarcze i socjalne aspekty gospodarki leśnej”⁹.

W połowie ubiegłego stulecia, wobec nasilającego się żądania dotyczącego ochrony przyrody, jak również konieczności uwzględnienia niektórych uregulowań Wspólnot Europejskich, doszło wreszcie w 1975 roku do przyjęcia federalnej ustawy leśnej, do której w roku 1998 wprowadzono niewielkie zmiany. Niezmiennie pozostały zapisane w ustawie cele zmierzające do – utrzymania, a w razie potrzeby zwiększenia i zapewnienia trwałości lasu z uwagi na dostarczane przez niego korzyści gospodarcze oraz jego znaczenie dla środowiska, klimatu, wody, powietrza, kształtowania krajobrazu oraz wypoczynku i struktury rolnictwa”¹⁰.

Poruszana tematyka badawcza jest ważna ze względów użytkowych dla ludności mogącej korzystać z rzeczy publicznych, realizując tym samym podstawowe wolności i prawa obywateli¹¹. Ta przesłanka, jak również uwarunkowania historyczne, kulturowe i zwyczajowe skłaniają do podziału komunikacyjnej sieci leśnej na wewnętrzne ogólnodostępne drogi leśne i drogi

⁷ K. Hasel, R. Zundel, *Forstgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg–Berlin 1981.

⁸ G. Oesten, A. Roeder, *Management von Forstbetrieben*, Kassel 2002.

⁹ A. Klocek, *Państwowa administracja oraz gospodarka leśna w wybranych krajach*, Warszawa 2006.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997, rozdz. II, Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela.

wewnętrzne, zwane szlakami operacyjno-zrywkowymi, służące gospodarce leśnej. Jedynie te ostatnie, jako rzeczy niepubliczne, winny zostać objęte stałym zakazem poruszania się po nich, a w przypadkach uzasadnionych, przewidzianych w ustawie, objęte całkowitym zakazem wstępu na nie.

2. Drogi

Termin „droga” (rzeczownik rodzaju żeńskiego) ma wiele znaczeń. Oznacza między innymi: podróżowanie, sposób dojścia do jakiegoś celu, tor ruchu ciała lub punktu. Oznacza również wytyczony lub przyjęty pas terenu przeznaczony do ruchu pojazdów i ludzi, także zwierząt. Jako pas terenu droga oznacza dalej w ujęciu słownikowym „pas ziemi, zwykle utwardzony, łączący oddalone od siebie miejsca, przeznaczony do poruszania się ludzi i pojazdów: droga asfaltowa, brukowa, droga wiejska, polna, leśna [...]”¹².

Można też uznać za rodzaj dróg, drogę: kołową; twardą; gruntową; publiczną; jednokierunkową; dwukierunkową; ekspresową; krajową; wojewódzką; powiatową; gminną; kolejową; dla rowerów; wodną i lotniczą.

2.1. Drogi w prawie rzymskim

Przystępując do badania charakteru dróg i zasadności prawnych ograniczeń w korzystaniu z nich, wypada na wstępie przedstawić rys historyczny i zdefiniować pojęcie „drogi” na gruncie prawa rzymskiego.

Rzymianie nie byli ani pierwszym, ani jedynym starożytnym narodem, który budował drogi. Poprzedzili ich Etruskowie, Egipcjanie, Persowie i Chińczycy. Jednak rzymskie drogi są jedną z większych zdobyczy starożytności. Rzymianie stworzyli prawdziwą sieć dróg, których cechą charakterystyczną była dostępność dla wszystkich, w przeciwieństwie np. do dróg egipskich zarezerwowanych wyłącznie dla władcy i wojska. Drogi rzymskie należały do sfery miejsc publicznych, na równi z rzekami.

Miejsca publiczne uważane były za kategorie rzeczy niepodlegające prywatnym relacjom własnościowym. W zrozumieniu miejsc publicznych pomocne jest twierdzenie Gaiusa: „to co podlega prawu boskiemu, nie było w niczyim majątku, to zaś co podlegało prawu ludzkiemu, z reguły do czyjegoś majątku należało. Rzeczy, które podlegały prawu ludzkiemu, były albo publiczne, albo prywatne. Przyjmowano, że rzeczy publiczne nie wchodziły do niczyjego majątku

¹² E. Wierzbicka, *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1998, s. 201.

ku, uznano je bowiem za rzeczy należące do ogółu. Prywatne były rzeczy, które należały do pojedynczych ludzi”¹³.

Ulpian sklasyfikował drogi, dzieląc je na publiczne, prywatne oraz gościńce. Głównym kryterium tego podziału był tytuł własności gruntu, na którym droga została zbudowana. Drogami publicznymi nazwał te, które powstały na gruncie publicznym, a prawo do przechodzenia nimi i transportu było powszechne (*ut ea publice iretur commearetur*).

Prywatnymi natomiast były te, które prowadziły przez grunty orne, do których nikt nie miał prawa z wyjątkiem tych, do których grunt należał. Mocą prawa i ustawy drogi prywatne miały szerokość ośmiu stóp, zaś publiczne tyle, na ile pozwalały względy użyteczności (*ratio utilitatis*).

Wyjątkowego znaczenia rzymskim drogom nadawała przyznana im szeroka i różnorodna ochrona prawna. Rodzaj i zakres tej ochrony uzależniony był od położenia oraz roli, jaką pełniły. Ochrona mogła być administracyjna albo interdyktalna. Obejmowała przede wszystkim podmiot zarządzający drogą. Natomiast założeniem interdyktów było oprócz kompleksowej ochrony, zapobieganie nadużyciom. Interdykty prohibitoryjne zawierały bowiem skierowany do adresata zakaz określonego, grożącego szkodą, zachowania się. W ten sposób umożliwiły zakreślenie ram, w których dozwolone było swobodne poruszanie się drogami publicznymi oraz wykonywanie na nich wskazanych czynności (włącznie z naprawą i oczyszczeniem). Interdykty restytutoryjne, służyły przywróceniu do stanu poprzedniego. Stworzyły barierę skutecznego, przynajmniej w założeniu, zapobiegania potencjalnym nadużyciom, do jakich mogło dojść na drogach publicznych, również w związku z prowadzonymi robotami konserwacyjnymi¹⁴.

Oprócz tego troska o drogi publiczne należała również do osób prywatnych, zwłaszcza tych, które mieszkały w ich bezpośrednim sąsiedztwie.

Bez względu jednak na rodzaj ochrony jej założeniem było zapewnienie wolnego i swobodnego korzystania z dróg, przy jednoczesnym zagwarantowaniu ich trwałości i nienaruszalności.

2.2. Drogi publiczne

Dokładniejsze wyjaśnienie pojęcia – droga, dla potrzeb badawczych podaje definicja drogi publicznej. Otóż zgodnie z art. 1 ustawy o drogach publicznych

¹³ Tłum. W. Rozwadowski. Zob. także Gaius, *Instytucje*, tłum. C. Kunderewicz, J. Rezler, Warszawa 1982, s. 121.

¹⁴ R. Kamińska. *Ochrona dróg i rzek publicznych w prawie rzymskim w okresie republiki i pryncypatu*, Warszawa 2010, s. 57.

jest to droga zaliczona na podstawie przepisów tej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem (z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w odrębnych przepisach).

Drogi publiczne ze względu na funkcje, jakie spełniają w sieci dróg dzielą się na następujące kategorie: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Zdaniem S. Sobonia podział ten uwarunkowany jest ważnością i znaczeniem określonych dróg w systemie powiązań komunikacyjnych, wewnętrznych i zewnętrznych Polski¹⁵.

Jeżeli zatem określona droga nie została w formalny sposób zaliczona do kategorii dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych lub gminnych, będzie ona drogą wewnętrzną, nawet wówczas, gdy jest ogólnodostępna i gdy w terenie nie różni się niczym od pobliskiej drogi publicznej. Znaczy to, że nie każda droga jest drogą publiczną. By się taką stała, musi nosić charakter drogi publicznej, który uzyskuje jedynie poprzez uchwałę odpowiedniego organu stanowiącego, a w przypadku dróg krajowych przez decyzję właściwego ministra.

Droga – to wydzielony pas terenu składający się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych znajdujących się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt (art. 2 pkt 1 prawa o ruchu drogowym). Interpretację przytoczonej definicji drogi uzupełnić należy przez przywołanie definicji pasa drogowego zawartej w art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych (dalej: udp), w myśl której – jest to wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane: droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą.

Również ulica w mieście, na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której ciągu może być zlokalizowane torowisko tramwajowe, jest drogą należąca do tej samej kategorii, co droga w ciągu, której leży (art. 4 pkt 3 udp).

W literaturze podkreśla się, że drogi publiczne są ogólnie dostępne i dla korzystania z nich nie jest potrzebne zezwolenie dysponującego nimi podmiotu¹⁶.

Elementem konstytutywnym pojęcia drogi jest zaliczenie jej do jednej z kategorii dróg, gdzie niezaliczenie staje się powodem, że droga nie jest drogą publiczną.

¹⁵ S. Soboń, *Kodeks drogowy. Komentarz z orzecnictwem NSA, SN i TK*, cz. 1, Warszawa 2005, s. 26.

¹⁶ R.A. Stefański, *Glosa do wyroku SN z 9 grudnia 1993 r., II KRN 285/93*, OSP 1994, nr 6, s. 296.

„Nie każda droga spełniająca funkcje ciągu komunikacyjnego może być uznana za drogę publiczną. By zyskała taki status, musi zostać zaliczona w trybie przewidzianym ustawą o drogach publicznych do jednej z kategorii dróg wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 1–4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych i jednocześnie spełniać warunek możliwości powszechnego korzystania z niej¹⁷, bądź „o tym, czy określona droga jest drogą publiczną, nie decydują przepisy ustawy z 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, a ustalenia w tym zakresie, winny zostać poczynione przy uwzględnieniu przepisów ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 71, poz. 838 z późn. zm.). Zaliczenie określonej drogi do kategorii dróg krajowych, przy jednoczesnym spełnieniu drugiej przesłanki w postaci możliwości korzystania z drogi przez każdego z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w ustawie lub w innych przepisach szczególnych, decyduje o zaliczeniu drogi do dróg publicznych – art. 1 ustawy o drogach publicznych¹⁸.”

W aktualnym stanie prawnym definicja drogi publicznej zawiera w sobie zarówno element materialny – „może korzystać każdy zgodnie z jej przeznaczeniem z ograniczeniami”, jak i formalny – „zaliczona na podstawie ustawy do jednej z kategorii dróg”. Łączne ich wystąpienie skutkuje uzyskaniem przez drogę charakteru drogi publicznej.

2.3. Drogi niepubliczne (wewnętrzne)

Pojęcie drogi wewnętrznej ukształtowane zostało na gruncie ustawy z dnia 24 lipca 1998 r., o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa¹⁹. Zgodnie z jej przepisem drogą wewnętrzną jest każda droga niezaliczona do żadnej kategorii dróg publicznych.

Na jej podstawie dawne drogi publiczne zakładowe i drogi ogólnodostępne niepubliczne nazwane zostały drogami wewnętrznymi.

Przed rokiem 1999 drogę zakładową stanowiła droga zawierająca się w jednej z kategorii:

- dróg ogólnodostępnych stanowiących dojazd do dróg krajowych, wojewódzkich, lokalnych, obszarów leśnych oraz obszarów uspołecznionych gospodarstw rolnych, służące przede wszystkim do ich obsługi;

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 30.08.2005 r. I S.A./Wa 1192/04.

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 24.09.2004 r., I S.A. 100/03.

¹⁹ Dz.U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668.

- placów przed dworcami kolejowymi i autobusowymi, portami morskimi i śródlądowymi, dworcami lotniczymi oraz ogólnodostępnych dojazdów do ramp wyładowniczych i placów składowych, lecz jedynie w sytuacji zaliczenia do kategorii dróg zakładowych w drodze uchwały rady narodowej stopnia podstawowego (później rady gminy).

W świetle prawa, drogi te były traktowane, identycznie jak np. drogi krajowe. Ówczesne przepisy stanowiły, że drogi nie zaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych miały być oznakowane jako drogi wewnętrzne albo ulec likwidacji. Nie odnosiły się one jednak do kwestii dróg leśnych.

Obecnie na podstawie ustawy z 21.03.1985 r., drogi niepubliczne (inaczej drogi wewnętrzne) stanowią więc drogi niezaliczane do żadnej z kategorii dróg publicznych. W szczególności stanowią je drogi w osiedlach mieszkaniowych, dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych, do obiektów użytkowanych przez przedsiębiorców, place przed dworcami kolejowymi, autobusowymi i portami oraz pętle autobusowe, czy drogi zlokalizowane na terenach prywatnych (drogi prywatne).

Drogami wewnętrznymi są tym samym wszystkie drogi nieposiadające statusu drogi publicznej. Część z nich jest ogólnodostępna (np. drogi położone na nieruchomościach stanowiących własność gmin bądź powiatów, a część – niedostępna, wówczas właściciel ma prawo postawienia tabliczki „Teren prywatny. Zakaz wstępu” i drogę zamknąć, bądź jedynie ograniczyć przepustowość poprzez wprowadzenie opłat za przejazd.

3. Infrastruktura drogowa w lasach

3.1. Wprowadzenie

Wydzielone pasy terenu znajdujące się na powierzchni gruntów leśnych, przeznaczone do ruchu lub postoju pojazdów oraz ruchu pieszych, wraz z leżącymi w ciągu drogi mijankami, składnicami przyrzębnymi oraz technicznymi urządzeniami służącymi organizacji i zabezpieczeniu ruchu oraz technologii prac leśnych – niebędący drogą publiczną zwane są drogami leśnymi²⁰. Terenem tym zarządzają Lasy Państwowe albo osoby prywatne.

Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe (PGL LP) jako *statio fisci* jest państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej,

²⁰ J. Dzikowski, *Drogi leśne*, Warszawa–Bedoń 2006, s. 18.

która w stosunkach cywilnoprawnych działa w ramach swoich zadań w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa.

Skarb Państwa wywodzi się z rozróżnienia w starożytnym Rzymie majątku publicznego (*aerarium*) i prywatnego majątku cesarza (*fiskus*). W Polsce rozdzielenie Skarbu Królewskiego i publicznego nastąpiło w 1590 roku. Skarb Państwa jest w porządku prawnym jedyną osobą prawną, która nie posiada organów. Ich rolę spełniają *stationes fisci*.

Zakres zadań spoczywających na PGL LP kształtują ustawy opierające się na zasadzie trwałej zrównoważonej gospodarki leśnej, która ściśle koresponduje z koncepcją zrównoważonego rozwoju, wyrażoną w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz w art. 5 Konstytucji RP, który stanowi: „Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych”.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju została wypracowana przez Światową Komisję do Spraw Środowiska i Rozwoju, powołaną przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1983 roku. Efektem prac Komisji stał się raport zwany „Raport Komisji Brundtlanda”, którego zasadniczą myślą stała się koncepcja stabilnego (zrównoważonego) rozwoju, polegającego na takim procesie zmian, w którym eksploatacja zasobów, kierunki inwestowania, kierunki postępu technicznego i zmiany instytucjonalne pozostają w harmonii oraz zachowują bieżąco i na przyszłość możliwości zaspokojenia ludzkich potrzeb i aspiracji²¹.

Realizacja zadań z zakresu ochrony lasu wymaga ponadto stosowania:

- a) ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustala zasady ich zagospodarowania i zabudowy,
- b) ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, regulującej zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji i poprawiania wartości użytkowej gruntów,
- c) ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju. Ustawa definiuje pojęcie strategicznych zasobów naturalnych kraju oraz określa sposób gospodarowania nimi,
- d) ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, która zgodnie z art. 1 reguluje sprawy:
 - 1) ochrony roślin przed organizmami szkodliwymi,
 - 2) dopuszczenia środków ochrony roślin do obrotu oraz substancji aktywnej do stosowania w środkach ochrony roślin,

²¹ Raport Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju, Warszawa 1991.

- 3) zapobieganie zagrożeniom dla zdrowia człowieka, zwierząt oraz środowiska, które mogą powstać w wyniku obrotu i stosowania środków ochrony roślin,
- 4) organizacji Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa,
- e) ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie,
- f) ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt,
- g) ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym,
- h) ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie,
- i) ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,
- j) ustawa z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw,
- k) ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne,
- l) oraz 18 rozporządzeń.

Podstawę działań PGL LP stanowi natomiast plan urządzania lasu, w którym określa się konkretne cele i zadania oraz ich realizację (art. 7 ust. 1 ustawy o lasach [dalej: uol]).

Elementem planu urządzania lasu jest program ochrony przyrody, w którym określa się metody ochrony lasów, zasobów genetycznych, walory krajo-
brazowe oraz potrzeby wynikające z rozwoju nauki (art. 18 ust. 1 uol) i funkcji lasu.

3.2. Funkcje lasu

Las – kolebka ludzkości i naszej kultury, przyczynił się decydująco do osiągnięcia istniejącego poziomu życia w całym cywilizowanym świecie. Jego funkcje zmieniały się w czasie, ale zawsze były dla rozwoju materialnego i kulturowego społeczeństwa niezwykle ważne.

Przez pojęcie funkcji rozumie się całokształt materialnych i niematerialnych wartości użytkowych, produktów, usług i korzyści dostarczanych przez las. Całokształt tych świadczeń nazywa się funkcją. Świadczenia te są zmiennymi zależnymi (funkcjami), zarówno od charakteru lasu, jak i od ciągle upraszczanych metod gospodarowania w lasach. Funkcje określają normy zadaniowe, normy organizacyjne i normy kompetencyjne. Jak twierdzi J. Filippek „Las [...] nie jest tylko obszarem, ale jest obszarem spełniającym określone funkcje. Tylko w tej postaci jest podstawą faktyczną szczegółowych podstaw prawnych. Las nie może być podstawą faktyczną dla każdej podstawy prawnej

z osobna, gdyż jest konkretnym obszarem. Dlatego w takim przypadku człowiek wpływając na podstawie faktyczną, powinien na nią oddziaływać w sposób skoordynowany, planowo ustalony, rzeczowo kierowany przy uwzględnieniu przesłanek i następstw oddziaływania”.

Funkcje, jakie spełnia las, można pogrupować według różnych kategorii. Najczęściej stosowanym podziałem jest jednak wyodrębnienie funkcji gospodarczych i pozagospodarczych.

Funkcje gospodarcze obejmują wszystkie użyteczności dostarczane przez las, które są związane z produkcją drewna i użytków ubocznych (zwierzyna łowna, kora, jagody, grzyby itp.). Zalicza się do nich:

1) funkcje majątkowe

Lasy są dobrem ogólnospołecznym kształtującym jakość życia człowieka. Według *Raportu o stanie lasów w Polsce 2010*, powierzchnia lasów Polski na dzień 31.12.2010 r. wynosiła 9,3 mln ha, co odpowiada lesistości 29,1%, natomiast przybliżona wartość drzewostanów i infrastruktury leśnej w Polsce wynosi blisko 1/3 wartości netto wszystkich środków trwałych, stanowiących majątek narodowy,

2) funkcje surowcowe,

3) funkcje dochodowe,

4) funkcje miejsca pracy,

5) funkcje rezerwy powierzchni i narzędzia rekultywacji,

6) funkcje szczególne lasu, gdzie w trudnych okresach dziejowych, po zniszczeniach wojennych lub klęskach żywiołowych, las świadczył na rzecz rozwoju gospodarczego kraju znacznie powyżej swych możliwości produkcyjnych. Traktowany był wtedy jako „otwarta skarbonka”²².

Do pozagospodarczych funkcji lasu zalicza się:

1) funkcje ochrony przed klęskami żywiołowymi,

2) funkcje wiatrochlonne,

3) funkcje obronne,

4) funkcje regulatora bilansu wodnego,

5) funkcje krajobrazowe,

6) funkcje ochrony przed negatywnymi skutkami cywilizacyjnymi, wraz ze zdolnością częściowego absorbowania substancji radioaktywnych,

7) funkcje ochrony przyrody,

8) funkcje stymulatora produktywności innych działów gospodarki,

9) funkcje rekreacyjne²³.

²² W. Rosa, E. Stępień, *Podstawy zarządzania lasu*, Warszawa 1998, s. 97.

²³ *Ibidem*, s. 99.

Funkcje lasu są bardzo różnorodne. Każda z nich ma swoisty wydźwięk społeczny. Można powiedzieć, że lasy mają do spełnienia przede wszystkim funkcje społeczne, a pozyskanie drewna nie powinno temu przeszkadzać²⁴.

Powagi znaczeniu funkcji lasu nadaje ponadczasowy determinant określany jako – ochrona lasu. Wszelkie czynności i działania w obrębie lasu winny być podporządkowane szeroko rozumianej ochronie, zarówno środowiska, lasu, jak i przyrody.

3.2.1. Ochrona przyrody

Celem ochrony w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody jest:

- 1) utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów,
- 2) zachowanie różnorodności biologicznej,
- 3) zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego,
- 4) zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony,
- 5) ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień,
- 6) utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody,
- 7) kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody.

W Ameryce podjęcie zagadnień ochrony przyrody zaowocowało już w 1872 roku. W obszarze ochrony na pierwszy plan wysunięto wówczas motywy higieniczno-społeczne i społeczno-wychowawcze. „Dla pożytku i radości ludności” powstał pierwszy rezerwat wolnej przyrody, Park Narodowy Yellowstone.

W Europie zorganizowany ruch ochrony przyrody zrodził się na początku XX wieku. Dzieje jego możemy podzielić na okresy: konserwatorski, biocenotyczny i planistyczny²⁵.

W okresie konserwatorskim, obejmującym lata (1900–1925), troszczono się głównie o ochronę pozostałości pierwotnej przyrody, które starano się zachować dla ich idealnych, przede wszystkim naukowych wartości jako

²⁴ K. Fronczak, *Zielony skarbiec Polski*, Warszawa 2003, s. 39.

²⁵ A. Wodiczko, *Na straż przyrody*, wydanie trzecie uzupełnione i rozszerzone, Warszawa 1965, s. 8.

tw. pomniki i zabytki przyrody oraz o rezerwaty przyrody i parki narodowe (gdy ochrona odnosiła się do większych obszarów). Przedstawicielem tego kierunku był H. Conwentz (1855–1922), dyrektor Muzeum Przyrodniczego w Gdańsku. Był on twórcą systemu opieki nad pomnikami przyrody na Pomorzu Gdańskim. Ochronę związał z badaniami naukowymi, stając się zarazem twórcą nowej gałęzi badań fizjograficzno-krajoznawczych, zwanej konserwatorstwem lub zabytkoznawstwem przyrodniczym.

Okres biocenotyczny uwagę naukowców skupiał wokół zagadnień naturalnych wspólnot zwierząt i roślin istniejących w przyrodzie, tzw. biocenozy (*bios* – życie, *koinosis* – wspólnota). Okres ten cechowała dbałość o zachowanie całości wysoko zorganizowanego świata roślinnego i zwierzęcego, będącego przedmiotem badań, wówczas nowych nauk: socjologii roślin i biocenotyki. „W świetle tych badań okazało się, że dotychczasowe metody gospodarki leśnej, rolnej i wodnej zubożającej pierwotne biocenozy i naruszającej ich naturalną równowagę, są na dalszą metę szkodliwe. Stwierdzono też, że stan przyrody pozostającej pod wpływem gospodarki człowieka stale się pogarsza”. „Praktyczna ochrona przyrody w okresie biocenotycznym to przede wszystkim działalność gospodarczo-ochronna, która przez zastosowanie metod gospodarki nawiązujących do działania naturalnych czynników biologicznych, metod bardziej biologicznych, stara się zachować bogactwo i różnorodność biocenozy leśnych, łąkowych, glebowych i wodnych oraz utrzymuje ich zdolność do samoregulacji, aby siły działające w obrębie tych biocenozy obracać na użytek człowieka”²⁶.

Początek okresu planistycznego, datuje się na lata po drugiej wojnie światowej. Nazwa jego pochodzi od planu przestrzennego, którego sporządzenie wymuszone zostało w celu skutecznego przeciwdziałania postępującemu stopniowi oraz w celu uzdrowienia krajobrazu jako warunku zdrowia człowieka.

Wówczas przedmiotem zainteresowania stał się krajobraz, którego utrzymanie warunkowane było procesami samoregulacyjnymi zachodzącymi pomiędzy jego głównymi składnikami: glebą, roślinnością i klimatem. „Bez względu na stosowanie techniki bez liczenia się z tym, że krajobraz jest biologiczną całością, swego rodzaju organizmem, rządzącym się własnymi prawami, pociągnęło za sobą szereg zaburzeń w obrębie krajobrazu i wynikających stąd szkód, ujawniających się w stopniowym pogarszaniu warunków życiowych roślin, zwierząt i człowieka. Nieopatrzne wycinanie lasów spowodowało klęski powodzi, zmywanie gleby, kontynentalizację klimatu i zaburzenia w krążeniu wody. Mechaniczne regulowanie rzek i potoków spowodowało szybszy od-

²⁶ *Ibidem.*

plyw wody i pogłębienie koryt, a co za tym idzie nadmierne osuszanie niektórych obszarów. Usuwanie drzew, krzewów i zarośli z krajobrazu rolniczego otworzyło między innymi drogę szkodliwej działalności wiatrów, zwiewających i wysuszających glebę. Krajobraz uległ stepowieniu, zmieniały się na niekorzyść stosunki glebowe i klimatyczne.

W tych warunkach najważniejszym zadaniem ochrony przyrody stało się zapobieganie stopniowemu stepowieniu krajobrazu. [...] Jedynym skutecznym środkiem przeciwdziałającym postępującemu stepowieniu mogło być tylko wszechstronne oddziaływanie na całość krajobrazu, na wszystkie jego elementy składowe wzajemnie na siebie wpływające, jak to wskazuje nowa nauka – biologia krajobrazu, czyli fizjocenotyka²⁷.

3.3. Szlaki komunikacyjne

Obecnie na gruncie ustawy o lasach, droga w lesie jest lasem, art. 3 – „Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

- 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony:
 - a) przeznaczony do produkcji leśnej,
 - b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
 - c) wpisany do rejestru zabytków,
- 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne”.

Stanowisko to potwierdzone zostało w orzecznictwie sądowym, przy okazji rozstrzygnięcia w sprawie opodatkowania nieruchomości leśnej (wyrok NSA z dnia 11 września 2007 r., II PSK 958/06) „[...] Droga leśna jest lasem w rozumieniu ustawy z dnia 28 września 1991 r., o lasach i nie podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości”.

Stwierdzić zatem należy, że drogami wewnętrznymi nie są grunty zajęte pod wewnętrzną komunikację gospodarstw rolnych i leśnych oraz poszczególnych nieruchomości. Zgodnie bowiem z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, w sprawie ewidencji gruntów

²⁷ *Ibidem*.

i budynków²⁸, grunty te wlicza się do przyległego do nich użytku gruntowego. W konsekwencji nie spełniają one wymogu wyodrębnienia.

Zbieżne stanowisko w sprawie zajął Główny Urząd Nadzoru Budowlanego Departament Prawny – stwierdzając, że: „zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 28 września 1991 r., o lasach: drogi leśne położone w lasach nie są drogami publicznymi w rozumieniu przepisów o drogach publicznych [...], w myśl art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane przez pojęcie obiektu budowlanego należy rozumieć:

- 1) budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi,
- 2) budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami,
- 3) obiekt małej architektury.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że droga leśna nie jest, w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane, obiektem budowlanym [...]”²⁹.

Stanowisko GUNB budzi bardzo duże wątpliwości. Należy przypuszczać, że doszło tu do błędnej wykładni przepisów części ustaw, odnoszących się do badanego zagadnienia, części ustaw mających jednak zdecydowany wpływ na treść wielu rozstrzygnięć.

Zgodnie z art. 3 pkt 1 uPb – ilekroć w ustawie mowa jest o **obiekcie budowlanym**, należy przez to rozumieć: „budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami oraz obiekt małej architektury”. Zatem ustawodawca, tworząc definicję „obektu budowlanego”, nie zdefiniował samego pojęcia, stwierdził jedynie, że obiektem budowlanym jest budynek, budowla lub obiekt małej architektury, a pozostałe obiekty, pojęciowo różne, nie stanowią obiektów budowlanych.

Definicja (negatywna) budowli zawarta w art. 3 pkt 3 ustawy ograniczona została do stwierdzenia, że budowlą jest każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem ani obiektem małej architektury. Następnie wymienione zostały niektóre obiekty budowlane, zakwalifikowane jako budowle. Lista wskazanych budowli, ma charakter jedynie przykładowy i służy ułatwieniu kwalifikacji obiektu jako budowli.

W praktyce jednak dochodzi często do znacznych trudności w zakwalifikowaniu danego obiektu do budowli, dlatego ocenę, czy można dany obiekt zakwalifikować jako budowla, należy przeprowadzić, biorąc pod uwagę, czy:

²⁸ Rozporządzenie z dnia 29.03.2001 r., Dz.U. z 2001 r. Nr 38, poz. 454.

²⁹ Główny Urząd Nadzoru Budowlanego DPR/DLE/Inn/022/997/05, Warszawa, 30.05.2005.

- 1) dany obiekt posiada cechy wspólne z wymienionymi w przepisie przykładami,
- 2) tworzeniu obiektu towarzyszyły techniki mieszczące się w pojęciu robót budowlanych,
- 3) tworzono obiekt z zastosowaniem materiałów, uznawanych za materiały budowlane,
- 4) oraz jakie jest przeznaczenie obiektu.

Określenie powyższych kryteriów pozwala dopiero na prawidłową klasyfikację obiektu.

Ustawodawca, zaliczając do budowli takie obiekty budowlane jak np. drogi, nie sprecyzował jednak ich charakteru. Nie ograniczył również tego pojęcia do drogi wyposażonej w urządzenia techniczne, dlatego jeżeli wykonane prace doprowadziły do powstania obiektu pozwalającego na poruszanie się ludzi pojazdów i zwierząt, to prace te należy uznać za budowę drogi jako obiektu budowlanego i budowli.

Co istotne, reprezentowany powyżej pogląd znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wypada wskazać na wyrok Sądu Administracyjnego w Opolu³⁰, według którego zgodnie z tezą „Decydującym kryterium zakwalifikowania wykonanego obiektu do określonej kategorii obiektów budowlanych powinna być, obok spełnienia przez wykonany obiekt, przesłanek wskazanych w art. 3 Prawa budowlanego, zamierzona i realizowana przez inwestora funkcja obiektu. Utwardzenie drogi gruntowej tłuczniem kamiennym i utwardzenie tym tłuczniem wykorytowanych gruntów niebędących drogą gruntową, w taki sposób, że wykonana nawierzchnia umożliwia wykorzystanie jej jako szlaku komunikacyjnego dla samochodów stanowi wykonanie obiektu spełniającego funkcje drogi, a więc stanowi budowę drogi, w rozumieniu art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego, niezależnie od tego, czy droga ta spełnia wymogi rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r., w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne”³¹.

Zapis rozporządzenia pozwala na stwierdzenie, że wyposażenie drogi w odpowiednie urządzenia techniczne odnosi się do dróg publicznych, które, aby za takie zostały uznane, muszą spełniać dodatkowe warunki techniczne, określone przepisami prawa. Ponadto dodać należy, że wykonanie takiego obiektu nie można zakwalifikować jako utwardzenie działki w rozumieniu art. 29

³⁰ Wyrok z dnia 13.01.2005 r. sygn. Akt II S.A./Wr 99/03.

³¹ Dz.U. z 1999 r. Nr 43, poz. 430.

ust. 2 pkt 5 uPb, gdyż przepis ten dotyczy robót wykonywanych na działkach budowlanych, a droga leśna, w rozumieniu ustawy o lasach jest lasem.

Podsumowując warto zwrócić uwagę, że w kontekście poruszanej tematyki, zasadnicze kwestie dotyczące sytuacji prawnej i społecznej dróg leśnych kształtuje wewnętrzna polityka prowadzona przez zarządzającego tym mieniem, tj., w imieniu Skarbu Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, opierając się na przepisach zawartych w ustawie o lasach.

Las jako jeden z najważniejszych komponentów środowiska przyrodniczego posiada wielorakie funkcje i dlatego nie służy wyłącznie podmiotom prywatnym.

Obok funkcji ochronnej i produkcyjnej, jak wcześniej wspomniano, lasy pełnią niezwykle istotną funkcję społeczną polegającą na tym, że las jest miejscem wypoczynku, miejscem, w których człowiek doznaje przeżyć duchowych, ale także miejscem, w którym może zbierać grzyby i inne owoce leśne. To ostatnie dobrodziejstwo jest nie tylko przyjemnością, ale dla pewnej, trudnej do ustalenia liczby ludzi, sposobem na życie, a nawet na przeżycie. Przesłanką pełnienia przez las funkcji społecznej jest **swobodny dostęp do lasu**³². Stąd wywodzi się zasada, że lasy stanowiące własność Skarbu Państwa są udostępniane ludziom.

Sprawa swobodnego dostępu kłóci się jednak z przepisem zawartym w art. 29 ustawy o lasach, który stanowi, że „Ruch pojazdem silnikowym, zaprzęgowym i motorowerem w lesie dozwolony jest jedynie drogami publicznymi natomiast drogami leśnymi jest dozwolony tylko wtedy, gdy są one oznakowane drogowskazami dopuszczającymi ruch po tych drogach [...]”³³, a więc stanowi o braku swobodnego dostępu.

Czytając odmiennie sprecyzowany zapis tego artykułu, można odnieść wrażenie, że mamy do czynienia z wyrażeniem woli ustawodawcy, w ograniczonej formie.

Pozytywne określenie przypadków, w których ruch pojazdem silnikowym, zaprzęgowym i motorowerem w lesie jest dozwolony, w sposób oczywisty odpowiada zasadom prawotwórczym. Jednak precyzyjnego użycia, zrozumiałego dla adresatów uprawnionych do korzystania z ustawowej swobody dostępu do lasu, wymaga „zakaz”, będący bardziej komunikatywny, a zarazem budzący mniej wątpliwości w przeciwieństwie do dotychczasowego braku oznakowań

³² W. Radecki, *Ustawa o lasach – komentarz*, Warszawa 2008, s. 13.

³³ Ustawa z dnia 28.09.1991 r., o lasach, Dz.U. 2005 r., Nr 45, poz. 435.

i informacji na drogach leśnych. Brak oznakowań na drogach dopuszczonych do ruchu przez nadleśniczego, w powiązaniu z istniejącymi tuż obok drogami publicznymi i wewnętrznymi o nieograniczonej możliwości poruszania się, stwarza sytuację skutkującą niejednokrotnie przekroczeniem prawa czy też brakiem zaufania do instytucji państwa.

Z badania przeprowadzonego w czterech nadleśnictwach podległych regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych w Katowicach wynika, że zaledwie 1% powierzchni leśnych, po której odbywa się ruch pojazdów, oznakowanych jest zgodnie z art. 29, pkt 1 uol. Art. 9, pkt 1. „Ruch pojazdem silnikowym, zaprzęgowym i motorowerem w lesie dozwolony jest jedynie drogami publicznymi, natomiast drogami leśnymi jest dozwolony tylko wtedy, gdy są one oznakowane drogowskazami dopuszczającymi ruch po tych drogach”.

Naruszenie tej normy (czyn niedozwolony) określa art. 161 kodeksu wykroczeń³⁴. Warunek konieczny wyczerpania znamiona wykroczenia stanowi przesłanka: las jest cudzy dla wjeżdżającego, może to być nawet własność Skarbu Państwa.

Przesłanka ta koliduje jednak, w sposób zasadniczy, z funkcją swobodnego dostępu do lasu, gwarantowanego przez ustawodawcę. Tym bardziej, że ten generalny zakaz nie znajduje racjonalnych uzasadnień prawnych, logicznych ani funkcjonalnych, w sensie ochrony środowiska, szeroko rozumianej.

Można utrzymywać, że dostęp do lasów nie jest wprawdzie prawem konstytucyjnym, ale niewątpliwie jest prawem zwykłym, gdyż o zwykle użytkowanie chodzi. Przeciwnie do generalnego zakazu, obowiązuje generalna zasada swobodnego dostępu do lasu, obejmująca jedynie lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, a wywodzona z zamieszczonej w art. 26 ust. 1 (uol) zasady dostępu do lasów.

Art. 26 ust. 1. „Lasy stanowiące własność Skarbu Państwa, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, są udostępniane dla ludności”.

Zasada ta jest ograniczana, ale jedynie ze względu na ochronę lasu, co zostało określone w ust. 2 i 3 tego artykułu:

„Ust. 2. Stałym zakazem wstępu objęte są lasy stanowiące:

- 1) uprawy leśne do 4 m wysokości,
- 2) powierzchnie doświadczalne i drzewostany nasienne,
- 3) ostoje zwierząt,
- 4) źródłiska rzek i ptaków,
- 5) obszary zagrożone erozją,

³⁴ Ustawa z dnia 20.05.1971 r. Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756.

Ust. 3. Nadleśniczy wprowadza okresowy zakaz wstępu do lasu stanowiącego własność Skarbu Państwa, w razie gdy:

- 1) wystąpiło zniszczenie albo znaczne uszkodzenie drzewostanów lub degradacja runa leśnego,
- 2) występuje duże zagrożenie pożarowe,
- 3) wykonywane są zabiegi gospodarcze związane z ochroną lasu lub pozyskaniem drewna”.

Własność Skarbu Państwa, wypełniając ustawowe funkcje społeczne, poprzez ograniczenie swobodnego dostępu do lasu, przyrównana została do lasów prywatnych.

Lasy prywatne – obszary leśne (kategoria działki: grunt leśny (L)), które są własnością osób prywatnych. Ustawodawca nie różnicuje lasów ze względu na formę własności, dlatego lasy prywatne mogą być wykorzystywane podobnie jak grunty należące do Lasów Państwowych – do pozyskania materiałów, celów rekreacyjnych itp., z tą jednak różnicą, że dobra znajdujące się na terenie lasów prywatnych są własnością właścicieli gruntów, a nie własnością publiczną.

W Polsce mamy kilkaset tysięcy prywatnych właścicieli lasu. Nie stawiają oni szlabanów na drogach wjazdowych do ich własności, ani innych zakazów, a jeśli już – to pojawiają się sporadycznie.

Analiza badanego materiału dowiodła ponadto istnienia sprzeczności pomiędzy stwierdzeniem, że droga leśna jest lasem, w rozumieniu ustawy o lasach, a wewnętrznym prawem stosowanym w Lasach Państwowych. Wydany przez Dyрекcję Generalną Lasów Państwowych podręcznik *Drogi leśne*³⁵, wprowadzony do stosowania zarządzeniem Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, określa warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi leśne i związane z nimi urządzenia. Podręcznik zawiera ponadto aspekty prawne związane z projektowaniem dróg leśnych i stanowi, że: „działalność obejmującą sprawy projektowania budowy, utrzymania obiektów budowlanych oraz działania organów administracji publicznej reguluje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 207, poz. 2016, z późn. zm.).

³⁵ J. Dzikowski, *op. cit.*, s. 9–10.

3.4. Klasyfikacja dróg leśnych

Trudno wyobrazić sobie **trwały zrównoważony rozwój gospodarki leśnej**³⁶ bez odpowiednio zaprojektowanej, wykonanej i utrzymanej sieci dróg leśnych, powiązanych funkcjonalnie z kompleksami leśnymi i wszystkimi elementami leśnej infrastruktury technicznej. Dlatego istnieje potrzeba zmiany istniejącego stanu prawnego, który uczyniłby drogi leśne dostępnymi powszechnie, w przeciwieństwie do np. dróg prywatnych, z których mogą korzystać tylko ich właściciele i osoby, które uzyskały na to stosowne zezwolenie.

Owszem, w zarządzie Lasów Państwowych znajdują się „drogi”, które spełniają kryterium zawarte w ustawie o lasach, stanowiąc – las, a zwane szlakami operacyjno-zrywkowymi.

Szlak operacyjno-zrywkowy – „pas terenu, po którym odbywa się zrywka drewna z miejsca pozyskania do drogi wywozowej (składnicy przyrzębnej) oraz służący realizacji innych procesów technologicznych związanych z gospodarką leśną. Wyróżnia się szlaki operacyjne stałe, czasowe (wykorzystywane w okresie czyszczeń) i zbiorcze, (od których odgałęziają się inne szlaki). Połączenia szlaków zrywkowych i składnic przyrzębnych z drogami leśnymi należy uzgodnić z personelem nadleśnictwa”³⁷. Szlaki operacyjno-zrywkowe mieszczą się w zakresie grupowania, zgodnie z zasadami metodycznymi Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług PKWiU 02.02.10–00.90 „Usługi związane z leśnictwem,

³⁶ Komentarz do art. 7 ustawy z dnia 28.09.1991 r., o lasach, W. Radecki, Warszawa 2008, s. 41. Art. 7 ust. 1 posługuje się kategorią trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, zdefiniowaną w art. 6 pkt 1a ustawy o lasach jako działalność zmierzającą do ukształtowania struktury lasów i ich wykorzystania w sposób i tempie zapewniającym trwałe zachowanie ich bogactwa biologicznego, wysokiej produktywności oraz potencjału regeneracyjnego, żywotności do wypełniania, teraz i w przyszłości, wszystkich ważnych ochronnych, gospodarczych i socjalnych funkcji na poziomie lokalnym, narodowym i globalnym, bez szkody dla innych ekosystemów. Kategoria ta koresponduje z koncepcją równoważonego rozwoju, która znalazła wyraz w art. 5 Konstytucji RP jako podstawa przedsięwzięć w dziedzinie ochrony środowiska. Koncepcja zrównoważonego rozwoju została wypracowana przez Światową Komisję do spraw Środowiska i Rozwoju, powołaną przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1983 r. Pierwsze zasady trwałej gospodarki leśnej opracowano w Niemczech w XVIII wieku. Wymusiła je sytuacja księstwa Nassau (obecnie granice Nadrenii-Palatynatu). Na przełomie XVII/XVIII w. na wytopienie 1 kg żelaza potrzeba było 3–4 kg węgla drzewnego, przy czym dla otrzymania 1 kg węgla trzeba było 8 kg drewna bukowego. Produkcja 80 tys. ton surówki wymagała zatem 4 mln m³ drewna rocznie. Pruskie przepisy doprowadziły również do zastąpienia dotychczasowej rabunkowego pozyskania drewna przez gospodarkę zrębową.

³⁷ *Ibidem*, s. 23.

pozostałe, wykonywanie oraz utrzymanie w należyтым stanie szlaków zrywkowych przeznaczonych do transportu drewna³⁸. „Drogi” te winny podlegać woli i rygorowi zarządcy, w tym przypadku Lasom Państwowym.

Posiadając status dróg zakładowych, mogą, a nawet powinny zostać wyłączone z ruchu, jednak w sposób nie budzący wątpliwości, przy użyciu znaku zakaz ruchu. Tylko w tych przypadkach może znaleźć zastosowanie stanowisko GUNB, że droga leśna nie jest, w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, obiektem budowlanym.

Pozostałe „drogi leśne” winny stanowić **drogi leśne ogólnodostępne**, zaliczone do dróg wewnętrznych. Zgodnie z klasyfikacją Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych, „według funkcji udostępniania drzewostanów, drogi leśne dzielą się na:

- drogi leśne główne, na których skupiają się potoki ładunków drewna z całego obszaru transportowego lub ze znacznej jego części. Trasy tych dróg zapewniają połączenia obszaru transportowego z miejscami docelowymi odbioru drewna (zakładami drzewnymi, składnicami przykolejowymi itp.), bezpośrednio lub za pośrednictwem dróg publicznych oraz połączenie z drogami bocznymi,
- drogi leśne boczne, udostępniające część obszaru transportowego, których przebieg zapewnia korzystne udostępnienie drzewostanu oraz połączenie z drogami głównymi i szlakami zrywkowymi”.

Budowa, przebudowa, remont, utrzymanie, ochrona i oznakowanie ich należyć powinno do zarządcy terenu, na którym zlokalizowana jest droga, natomiast korzystanie i zarządzanie ruchem na tych drogach powinny regulować ogólne przepisy ruchu drogowego.

Droga leśna – wydzielony pas terenu znajdujący się na powierzchni gruntów leśnych, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów oraz do ruchu pieszych, wraz z leżącymi w ciągu drogi mijankami, składnicami przyrzębowymi oraz technicznymi urządzeniami służącymi organizacji i zabezpieczeniu ruchu oraz technologii prac leśnych – niebędący drogą publiczną³⁹.

Definicja ta pod względem semantycznym wykracza poza zakres drogi wewnętrznej, tym samym jednak jako legalna, zawiera elementy potwierdzające istnienie znacznych rozbieżności w stosowaniu prawa materialnego na obszarach będących pod jurysdykcją Lasów Państwowych.

Zgodnie z instrukcją zarządzania lasu z 1980 r., plany w zakresie budownictwa dróg leśnych w Lasach Państwowych, w formie założeń techniczno-

³⁸ Załącznik do rozp. RM z dnia 6.03.2004 r., Dz.U. z 2004 r. Nr 89, poz. 844.

³⁹ J. Dzikowski, *op. cit.*, s. 18.

-ekonomicznych sieci dróg leśnych lub aneksów projektu sieci dróg, stanowiły integralną część planu urządzania lasu⁴⁰, dla każdego nadleśnictwa. Po zatwierdzeniu plan taki stawał się dokumentem określającym sposób realizacji zamierzeń gospodarczych w zakresie budowy i utrzymania dróg leśnych oraz stanowił podstawę do sporządzania projektów technicznych dróg leśnych oraz rocznych i wieloletnich planów gospodarczych.

W roku 2003 zrezygnowano jednak z opracowywania planów inżynierii leśnej, jako integralnej części planu urządzania gospodarstwa leśnego, a ograniczono te opracowania jedynie do inwentaryzacji infrastruktury technicznej.

Znaczny ciężar gatunkowy zasługujący na podkreślenie noszą ciągi komunikacyjne, zwane drogami przeciwpożarowymi. Wyodrębnione zostały dla potrzeb ochrony przeciwpożarowej terenów leśnych. Drogi te pełnią funkcje dróg dojazdowych do kompleksów leśnych, czy innych obszarów zagrożonych pożarem. Są nimi przede wszystkim drogi publiczne, będące w zarządzie państwa, województwa powiatu lub gminy, które przebiegają przez kompleksy leśne i stanowią drogi dojazdowe (pożarowe), od których należy tworzyć dalszą sieć wewnętrznej komunikacji (zakładowej), wewnętrznej.

Drogi leśne, wykorzystywane jako drogi dojazdowe pożarowe, powinny być oznakowane i utrzymane w sposób zapewniający ich przejezdność. Wymogi dotyczące dróg leśnych przeciwpożarowych reguluje Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 marca 2006 r., w sprawie szczegółowych zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów⁴¹.

4. Wnioski

Status prawny jednostki wyznaczają przepisy takich dyscyplin prawa jak: prawo konstytucyjne, cywilne czy karne. Dopelnieniem tych przepisów są uregulowania zawarte w dziale: materialne prawo administracyjne.

Regulacja administracyjno-prawna ma duże znaczenie praktyczne, gdyż jej przepisy dotyczą między innymi rzeczy (majątku) użytku publicznego, przeznaczonych dla każdego, takich jak np. parki, ulice, oraz drogi w lesie – jako grunty własności Skarbu Państwa stanowiące nieruchomość publiczną.

⁴⁰ Zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy o lasach, Plan urządzania lasu – jest to podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowany dla określonego obiektu, zawierający opis i ocenę stanu lasu oraz celu, zadania i sposobu prowadzenia gospodarki leśnej.

⁴¹ J. Dzikowski, *op. cit.*, s. 26.

Rzeczą w rozumieniu art. 45 k.c. są tylko przedmioty materialne, do których zaliczamy: rzeczy ruchome i nieruchomości. Z kolei nieruchomości dzielą się na:

- 1) grunt wraz z zabudowaniami, stanowiące czyjąś własność;
 - 2) dobra nieruchome, nieprzenośne, jak place, budynki, lasy, majątek ziemski.
- Natomiast ze względu na własność, nieruchomości dzielimy na:
- 1) nieruchomości publiczne: są to grunty stanowiące własność Skarbu Państwa i gmin;
 - 2) nieruchomości prywatne: są to grunty niebędące przedmiotem własności tych podmiotów, a należące do osób prywatnych.

Prawa rzeczowe w znaczeniu podmiotowym są prawami bezwzględными. W znaczeniu przedmiotowym stanowią zespół przepisów prawa cywilnego, które normują powstanie, treść, zmianę i ustanie prawa własności oraz innych form korzystania z rzeczy, czyli praw rzeczowych w znaczeniu podmiotowym.

Zgromadzony materiał jednoznacznie dowodzi, że działania Lasów Państwowych, prowadzących gospodarkę leśną i gospodarujących gruntami i innymi nieruchomościami w ramach sprawowanego zarządu nad majątkiem Skarbu Państwa, w badanym zakresie, podlegają przepisom prawa publicznego.

Badanie dowiodło również istnienia wielu zaniechań L P w zakresie stosowanego prawa.

Jak wynika z treści art. 1 uol „Ustawa określa zachowania, ochrony i powiększania zasobów leśnych oraz zasady gospodarki leśnej w powiązaniu z innymi elementami środowiska i z gospodarką narodową”.

W tej normie ustawodawca wyraźnie zaakcentował konieczność uwzględnienia, w pierwszej kolejności związku istniejącego pomiędzy lasem a innymi elementami środowiska oraz z gospodarką narodową. Wzmocnienia swojej woli ustawodawca nadaje w art. 5 k.c, który brzmi:

Art. 5. „Nie można czynić ze swego prawa użytku, który byłby sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony”.

Zważywszy ponadto, że Lasy Państwowe korzystają ze środków publicznych również na budowę dróg i infrastruktury towarzyszącej, niezmiernie pilną staje się konieczność uporządkowania sytuacji prawnej tej jednostki organizacyjnej.

Drogi w lesie, poza szlakami operacyjno-zrywkowymi, po których odbywa się zrywka drewna z miejsca pozyskania drewna do drogi wywozowej (składnicy przyrębnej) oraz służące realizacji innych procesów technologicznych

związanych z gospodarką leśną, powinny być zwane wewnętrznymi i pełnić funkcje ogólnodostępnych dróg wewnętrznych, identycznie jak część ogólnodostępnych dróg wewnętrznych położonych w lasach na gruntach stanowiących własność gmin lub powiatów.

Za nietrafną należy uznać interpretację, w której przyjęto, że droga leśna jest lasem. Zgodnie z teorią prawa stwierdzenie, iż droga jest lasem w sensie logicznym jest fałszywe, gdyż ten stan rzeczy nie istnieje⁴². Droga jest drogą. Nie do przyjęcia jest również stanowisko GUNB potwierdzające ten fałsz, gdyż zgodnie z teorią porządku celowego, droga jako obiekt budowlany nie jest lasem. Zgodnie z tezą wcześniej przytoczonego wyroku SA w Opolu „Decydującym kryterium zakwalifikowania wykonanego obiektu do określonej kategorii obiektów powinna być, obok spełnienia przez wykonany obiekt przesłanek wskazanych w art. 3 Pb, zamierzona i realizowana przez inwestora funkcja obiektu”. W przeciwnym wypadku mogłoby dojść do zakwalifikowania innych obiektów budowlanych, np. leśniczówek do kategorii „las”.

Stanowisko istnienia w lasach dróg zakładowych, podziela K. Wiler: „Podstawowa sieć dróg lokalnych i zakładowych w lasach decyduje również o możliwościach rozwoju turystyki i wypoczynku, a także o eksploatacji zapasów drewna”⁴³.

Wewnętrzne drogi leśne powinny podlegać przepisom znowelizowanej ustawy „Prawo o ruchu drogowym”, która przygotowana przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, weszła w życie 4 września 2010 r. Dopuszcza ona stosowanie przepisów ruchu drogowego na oznakowanych drogach wewnętrznych oraz osiedlowych strefach zamieszkania.

Pilnej zmiany wymaga obecna sytuacja prawna dróg leśnych, lecz gwarancji poprawy aktualnego stanu prawnego upatruje w zmianach legislacyjnych zgodnych z założeniami rządowej długookresowej strategii trwałego i zrównoważonego rozwoju – Polska 2025.

Dokument ten, po raz pierwszy prognozuje długookresowy rozwój Polski. Strategia ta zakłada integrację aspektów ekonomicznych, społecznych i ekologicznych opartych na koncepcji trwałego i zrównoważonego rozwoju, gdzie: „trwały i zrównoważony proces to proces, który charakteryzuje się dążeniem do osiągnięcia trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego poprzez zapewnienie dostępu do zasobów zarówno odnawialnych, jak i nieodnawialnych, wzrostu jakości życia w czystym i naturalnym środowisku, wzrostu ekonomicznego dokonującego się poprzez bardziej efektywne wykorzystanie surowców

⁴² A. Tarski, *Pojęcie prawdy w językach nauk dedukcyjnych*, Warszawa 1933, s. 60.

⁴³ K. Wiler, *Ochrona lasów przed pożarami*, Warszawa 2007, s. 26.

i innych zasobów przyrody, racjonalizację zużycia energii i pracy, a także rozwój proekologicznych technologii oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego. Istotą tak rozumianego trwałego i zrównoważonego rozwoju jest powiązanie szybkiego rozwoju gospodarczego i wzrostu jakości życia ludności z poprawą stanu środowiska przyrodniczego i dążeniem do zachowania go w dobrym stanie dla przyszłych pokoleń⁴⁴.

Bibliografia

- Dzikowski J., *Drogi leśne*, Warszawa 2006.
- Filipek J., *Mysł i polityka. Ontologiczne przesłanki myśli prawniczej*, Kraków 2010.
- Fronczak K., *Zielony skarbiec Polski*, Warszawa 2003.
- Gaius, *Instytucje*, tłum. C. Kunderewicz, J. Rezler, Warszawa 1982.
- Hasel K., Zundel R., *Forstgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg–Berlin 1981.
- Kaliszewski A., Sikora A., *Prawne aspekty ochrony przyrody w lasach w Polsce*, Sękocin Stary 2009.
- Kłoczek A., *Państwowa administracja oraz gospodarka leśna w wybranych krajach*, Warszawa 2006.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Oesten G., Roeder A., *Management von Forstbetrieben*, Kassel 2002.
- Radecki W., *Ustawa o lasach – komentarz*, Warszawa 2008.
- Rosa W., Stępień E., *Podstawy urządzania lasu*, Warszawa 1998.
- Soboń S., *Kodeks drogowy. Komentarz z orzecznictwem NSA, SN, TK*, cz. 1, Warszawa 2005.
- Steiner W., *Besonderes Verwaltungsrecht*, Heidelberg 1992.
- Wiler K., *Ochrona lasu przed pożarami*, Warszawa 2007.
- Wierzbicka E., *Słownik współczesnego języka polskiego*, Warszawa 1998.
- Wodiczko A., *Na straży przyrody*, wydanie trzecie uzupełnione i rozszerzone, Warszawa 1965.

Wykaz aktów normatywnych

- Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług PKWiU.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków.
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne.
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń.

⁴⁴ A. Kaliszewski, A. Sikora, *Prawne aspekty ochrony przyrody w lasach w Polsce*, Sękocin Stary 2009, s. 47.

Mirosław Machoń

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej, w związku z reformą ustrojową państwa.

Ustawa z dnia 28 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawa budowlane.

Ustawa zasadnicza z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP.

Wykaz orzecznictwa sądów

Stanowisko Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego – Departament Prawny, w sprawie określenia drogi leśnej.

Wyrok S.A. w Opolu z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie zakwalifikowania wykonanego obiektu do określonej kategorii.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 września 2004 r. I.S.A 100/03.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 sierpnia 2005 r. I.S.A/Wa 1192/04.

Streszczenie

Polska – jako demokratyczne państwo prawa wymaga poprawy i uporządkowania sytuacji prawnej terenów komunikacyjnych przebiegających przez obszary leśne. Badanie materiału prawnego wykazało, że obecne unormowania nie sankcjonują istnienia dróg leśnych i pozostają ze sobą w znacznej sprzeczności zarówno pod względem prawnym jak i faktycznym. Prawo budowlane nie sankcjonuje drogi leśnej jako obiektu budowlanego, co ściśle związane jest z zapisem ustawy o lasach, że droga leśna jest lasem. Łamane zostają podstawowe wolności i prawa obywateli dotyczące możliwości korzystania z rzeczy publicznych. Las nie spełnia ustawowej pozagospodarczej funkcji społecznej, która zdaniem K. Fronczaka jest najważniejsza, a pozyskanie drewna nie powinno jej przeszkadzać. Obecnie, drogi leśne utraciły całkowicie swój śródleśny charakter. Służą głównie ludności miejscowej jako dogodne trasy komunikacyjne, dlatego głosząc hasło „Las dla ludzi”, należy pilnie podjąć czynności cywilizujące badaną materię.

Słowa kluczowe: drogi leśne, funkcje lasu, rzeczy publiczne, zrównoważony rozwój

Summary

Poland – as a democratic state law needs improvement and ordering the legal situation of forest transport areas. Research of legal material proved that current norms so not sanction existence of forest roads and are significantly contradictory to each other, both in legal and actual respects. Construction law does not sanction forest road as construction area, as it is strictly assigned to a forest act which claims that a forest road is a forest. Basic civil rights and freedom to use public places are broken. Forest

Drogi i bezdroża prawa na szlakach leśnych

does not constitute a legal social function other than economic which, according to K. Fronczak, is essential and timber harvesting should not violate it. Nowadays, forest roads totally lost their woodland character. They mainly serve local people as convenient transport routes. Therefore, voicing a slogan „Forest for people”, urgent actions civilizing the matter under research need to be undertaken.

Key words: forest roads, forest functions, public property, balanced development



Mariusz Paradowski

Administracyjno-prawne ograniczenie wolności budowlanej przez plan zagospodarowania przestrzennego

Nie sposób odmówić prawdziwości stwierdzenia, że administracja publiczna zajmuje się problematyką planowania i zagospodarowania przestrzennego. Decentralizacja, będąca rozwiązaniem ustrojowym w sferze samorządu terytorialnego, zapewnia jej podłoże normatywne oraz organizacyjne. Do podejmowania czynności w zakresie kształtowania polityki przestrzennej gminy upoważniona została rada gminy.

Warto poddać pod rozagę kwestię procedury tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tytułem wstępu jednak należy przeprowadzić analizę planowania w ogólnym spojrzeniu na zagadnienie. Planowanie postrzegane w ujęciu potocznym mieści się w sferze zagadnień socjologicznych. W ramach kształcenia wyższego tematyka planowania odnalazła swoje miejsce w ramach przedmiot – nauka administracja. Ujęcie to nie do końca pozostaje rozumieniem normatywnym. Nauka administracji bowiem – jako nauka kompleksowa – korzysta z dorobku wielu dziedzin wiedzy. Wyodrębnia ona plany sztywne i kroczące, imperatywne i indykatywne. Przykładem tego ostatniego pozostaje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Postrzegając plan jako szczególnego rodzaju decyzję w działaniu administracji publicznej, w obszarze zainteresowania nauki administracji pozwala na stwierdzenie, że plan nie pozostaje jedynie w sferze zainteresowania nauki prawa administracyjnego. Planowanie rozumiane znacznie szerzej jest zagadnieniem niezmiernie ważnym z punktu widzenia teorii organizacji i zarządzania. Planować bowiem może każdy człowiek na własną rękę albo urzędnik administracji publicznej. W pierwszym przypadku planowanie mieści się będzie w sferze działania prywatnego, w drugim – w sferze działania organów administracji publicznej. Planować również można w sferze faktów nie wykazując żadnego zespolenia z administracją publiczną lub *a contrario* wypełniając znamiona tego zespolenia. Zaplanować bowiem można termin własnego wyjazdu zagranicznego, czy też termin swego spotkania. Jeżeli jednak wyjazd zagraniczny mieści się w sferze powinności służbowych funkcjonariusza publicznego, w ramach stosunku służbowego czy też przywołane spotkanie wiąże się bezpośrednio np. z udziałem w obradach komisji stałej lub doraźnej w strukturze gminy, czynności tego rodzaju mieszczą się w sferze działania władzy lub administracji publicznej i należy je tam zaplanować.

Zdaniem J. Filipka : „historia bada wydarzenia przed nastaniem współczesnej rzeczywistości, w tym zarówno zaszłości niezależnych od człowieka, jak i dokonania ludzkie”¹. Zamysłem niniejszego artykułu nie jest analiza historycznych uwarunkowań tworzenia planów, jednak warto najpierw odnieść się do rozwoju planów zagospodarowania. Według L.T. Dąbrowskiego: „planowanie elementów zagospodarowania przestrzennego obejmującego szeroki zasięg terytorialny występuje zarówno w czasach dawno zanikłych już kultur, jak w okresie naszej kultury aż do czasów współczesnych [a] obecnie przekształciło się w dziedzinę wiedzy i staje się dziedziną nauki”².

Podążając za myślą autora, z pewnością nie będzie nierozsądnym stwierdzenie, że pierwszych prymitywnych form kształtowania ładu przestrzennego doszukiwać należy się w okresie starożytności i wczesnego średniowiecza, m.in. w budowie fortyfikacji obronnych zamków, kiedy ośrodki państwowe a nawet plemienne budowały je w obronie przed najeźdźcą. Współczesne rozwiązania planistyczne zrodziły się w okresie zaborów, a następnie znalazły odzwierciedlenie w ustawodawstwie powojennym okresu dwudziestolecia

¹ J. Filipek, *Sposób prowadzenia badań historyczno-porównawczych użytecznych dla dogmatyki prawa*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 145.

² L.T. Dąbrowski, *Projektowanie regionalne. Regionalne plany zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 1977, s. 9.

międzywojennego. W tym okresie istotnym rozwiązaniem z punktu widzenia polityki planistycznej okazał się dekret Naczelnika Państwa w przedmiocie przepisów tymczasowych o wywłaszczeniu przymusowym na użytek dróg żelaznych i innych dróg komunikacyjnych lądowych i wodnych oraz wszelkich urządzeń użyteczności publicznej³ z dnia 7 lutego 1919 roku. Ważnym aktem prawnym było również rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie budowlanym i zabudowie osiedli⁴ z dnia 16 lutego 1928 roku. Jak zauważył P. Kwaśniak: „ustanawiało ono obowiązek opracowania szczególnych i ogólnych planów zabudowy gmin miejskich, osiedli, uzdrowisk mających charakter użyteczności publicznej [...]”⁵.

Na mocy dekretu o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju⁶ z dnia 2 kwietnia 1946 roku z kolei prawodawca wprowadził plany miejscowe, regionalne i krajowe. Istotne zmiany w zakresie planowania przestrzennego w Polsce pojawiły się wraz z wejściem w życie ustawy o planowaniu przestrzennym⁷ z dnia 31 stycznia 1961 roku. Zgodnie z art. 13 przedmiotowej ustawy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego są ogólne plany zagospodarowania przestrzennego jednostek osadniczych oraz szczegółowe plany zagospodarowania przestrzennego jednostek osadniczych. Pierwszy z nich określał m.in. podstawowe kierunki, skalę rozwoju oraz zasady zagospodarowania przestrzennego, drugi natomiast szczegółowo wyznaczał przeznaczenie terenów na poszczególne cele, linie rozgraniczające tereny, zasady uzbrojenia i urządzenia terenu, linię zabudowy oraz jej wysokość. Sporządzany był on w oparciu o plan ogólny.

Aktem prawnym derogującym ustawę z 1961 roku była ustawa o planowaniu przestrzennym⁸ z dnia 12 lipca 1984 roku. Zgodnie z art. 1 przedmiotowej ustawy celem planowania przestrzennego jest kompleksowe kształtowanie zagospodarowania przestrzennego kraju, regionów, miast i wsi w sposób zapewniający warunki do poprawy jakości życia społeczeństwa, zachowania równowagi przyrodniczej, ochrony dóbr kultury, zwiększenia efektywności procesów gospodarczych i podnoszenia zdolności obronnej państwa. Ustawodawca na gruncie ustawy z 1984 roku wyodrębnił: miejscowe plany ogólne

³ Dz. RP z 1919 r. Nr 14, poz. 162 ze zm.

⁴ Dz.U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 ze zm.

⁵ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2008, s. 17.

⁶ Dz.U. z 1946 r. Nr 16, poz. 109 ze zm.

⁷ Dz.U. z 1961 r. Nr 7, poz. 47 ze zm.

⁸ Dz.U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185 ze zm.

oraz miejscowe plany szczegółowe, które strukturą przypominały segmentację z uprzedniego okresu regulacyjnego. W myśl postanowień tej ustawy miejscowy plan ogólny określał przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i krajobrazowe warunki przestrzennego zagospodarowania miasta oraz gminy lub ich części oraz cele i zasady polityki przestrzennej tych jednostek, w szczególności ustalał warunki i sposoby: zagospodarowania i wykorzystania gruntów, ochrony zdrowia, środowiska, kultury i wartości krajobrazowych, kształtowania infrastruktury technicznej, społecznej, struktur przestrzennych oraz rozwiązań architektonicznych i budowlanych. Na ich podstawie sporządzane były miejscowe plany szczegółowe, określające z kolei przeznaczenie gruntu, linie rozgraniczające grunty, zasady uzbrojenia terenu, oraz kształtowania zabudowy i inne.

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym⁹ z dnia 7 lipca 1994 roku w gospodarowaniu przestrzennym wprowadziła szeroko rozumianą decentralizację. Efektem tego zabiegu ustrojowego pojawiła się konieczność kształtowania ładu przestrzennego zarówno na szczeblu krajowym, wojewódzkim oraz gminnym. Aktualnie obowiązująca ustawa z 27 marca 2003 roku odstąpiła od rodzajowości planów: ogólnych i szczegółowych na rzecz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Utrzymała w mocy plany wojewódzkie oraz plan krajowy.

Podsumowując historyczne spojrzenie na zagadnienie, należy podkreślić, że pierwsze regulacje prawne na ziemiach odzyskanych wyszczególnione powyżej w jednym akcie prawnym ujmowały tematykę obecnie precyzowaną triadą ustaw: prawa budowlanego, prawa geodezyjnego oraz prawa gospodarki nieruchomościami. Oderwanie się problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego od wskazanej triady miało miejsce w latach sześćdziesiątych XX wieku.

Istotną kwestią pozostaje normatywna procedura w przedmiocie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którą winno się rozpatrywać komparatystycznie wobec procedury regulowanej kodeksem postępowania administracyjnego. Nie ulega wątpliwości, że procedura planistyczna na gruncie nauki prawa administracyjnego jest swoistym postępowaniem szczególnym. Stanowi ona niezmiernie interesujący przedmiot analizy. Istnieje bowiem szereg elementów różnicujących wymienione procedury. Nie można nie zauważyć, że postępowanie szczególne regulowane *de lege lata* ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczące uchwalania przedmiotowego planu posługuje się pojęciem uchwały, treścią której organy

⁹ Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.

administracji publicznej podejmują stosowane rozstrzygnięcia. Na gruncie postępowania administracyjnego ogólnego prawodawca w ogóle nie przewidział zastosowania instytucji uchwały, zamiennie posługując się instytucją decyzji administracyjnej. Elementy uchwały także nie wykazują cech wspólnych strukturalnych wobec elementów decyzji.

Ponadto uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowana przestrzennego znajduje się w sferze swoistych rozstrzygnięć (decyzji) organów administracji publicznej, o czym w dalszej części rozważań. Postępowanie szczególne o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym służy również odrębnym celom niż procedura ogólna. Zapisy zawarte w uchwale dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego służącej mają zabezpieczeniu określonych wartości aksjologicznych objętych ochroną na gruncie niniejszego planu. Kwestie te precyzuje ustawodawca w art. 15 ust. 2 powołanej już ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa ta zawiera normy materialno-prawne dotyczące szczegółowych rozwiązań prawnych w powołanym w jej treści przedmiocie regulacji. Procedura administracyjna konkretyzowana w tej ustawie służyć ma bezpośrednio wartościom materialno-prawnym. Wynika to z istoty postępowania szczególnego. Jak zauważył J. Filipek : „[...] postępowanie administracyjne nie ma racji bytu w jakimkolwiek zakresie bez uzasadnienia materialnoprawnego”¹⁰. Każda tego rodzaju procedura istotnie odmienna pozostaje na gruncie każdej z ustaw materialnego prawa administracyjnego. Pamiętać należy jednak, że specyfika budowy aktu prawnego rangi ustawy wskazuje niejednokrotnie na koncentrację norm materialnych, proceduralnych oraz ustrojowych w jednym akcie prawnym. Kodeks postępowania administracyjnego kształtujący klasyczną procedurę administracyjną zawiera w swej treści wiele norm materialno-prawnych. Nie można jednak wymagać, aby normy proceduralne, wynikające z postanowień kodeksu postępowania administracyjnego w pełnym zakresie regulowały każde postępowanie administracyjne. Zasadność takiego przekonania wydaje się oczywista i nie wymaga uzasadnienia. Porządek prawny w różnych stanach faktycznych musi wskazywać na odrębne rozwiązania proceduralne, gdyż służyć musi różnym celom.

Przyglądając się procedurze administracyjnej, obowiązującej na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz procedurze ad-

¹⁰ J. Filipek, *Sprawa odmowy wszczęcia i sprawa umorzenia postępowania administracyjnego*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Pośluszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemysł–Rzeszów 2009, s. 86.

ministracyjnej regulowanej przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, stwierdzić należy, że czynności prawne skutkujące wszczęciem wymienionych procedur pozostają odmienne. Postępowanie administracyjne w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego inicjuje rada gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Tego rodzaju działania administracyjne uprzedzone mogą być stosownym wnioskiem zainteresowanych wszczęciem procedury administracyjnej zmierzającej do uchwalenia przedmiotowego planu na określonym obszarze administracyjnym gminy nieobjętym dotychczas planem zagospodarowania przestrzennego. Niemniej wszczęcie tego postępowania administracyjnego każdorazowo odbywa się z urzędu, choć ustawodawca wprost nie posługuje się takim stwierdzeniem. Sam wniosek zainteresowanego nie wywiera skutków prawnych w postaci wszczęcia postępowania administracyjnego, podążającego w kierunku uchwalenia planu miejscowego. Spełnia on jednak rolę informacyjną dla decydenta, uznającego zasadność opracowywania planu oraz pozwala na analizę ewentualnego zbiegu interesu gminy z interesem mieszkańców gminy. Nie zawsze jednak polityka przestrzenna oraz szeroko rozumiany jej ład odpowiadać musi społecznym oczekiwaniom mieszkańców wspólnoty samorządowej.

Reasumując powyższe przemyślenia, zauważyć należy, że postępowanie szczególne w charakteryzowanym obszarze tematycznym nigdy nie może być wszczynane na wniosek, odmiennie do postępowania administracyjnego regulowanego postanowieniami kodeksu postępowania administracyjnego. J. Filipek znacząco podkreślił, że: „gdy na podstawie norm prawa przedmiotowego administracja publiczna jest obowiązana do autorytatywnego działania z urzędu w sferze prawa materialnego jej obowiązek działania obejmuje w gruncie rzeczy szeroką gamę czynności faktycznych i prawnych, które są niezbędne, aby jej działania materialno-prawne miały miejsce”¹¹.

Nie wolno pominąć w analizie tematu znaczenia instytucji wniosku składanego przez zainteresowanego w interesie własnym zawierającego propozycję formę zagospodarowania terenu, dla którego gmina zamierza opracować projekt planu zagospodarowania. Sama instytucja wniosku nie zaskakuje na gruncie prawa administracyjnego, jednak przedkładana przez zainteresowanego we wniosku propozycja rozstrzygnięcia może

¹¹ J. Filipek, *Metoda administracyjno-prawna*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1999, s. 45.

budzić pewne wątpliwości. Ustawodawca – ze względu na dobro publiczne mieszkańców wspólnoty samorządowej – ustanowił instytucję, która poweźmie w ochronę prawo własności we właścicielskim władaniu gruntem i umożliwi uwzględnienie interesu jednostki, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Takie rozwiązanie zasługuje na akceptację. Kodeks postępowania administracyjnego jednak nie przewidział podobnej regulacji. Zresztą mogłoby pojawić się pytanie o sens istnienia zarówno prawa administracyjnego, jak i organów administracji publicznej, gdyby strona postępowania w subiektywnie określonym przez siebie uprawnieniu samoistnie niewiążąco uznałaby siebie w pozycji uprawnionego lub obowiązanej. Sens postępowania administracyjnego byłby dyskusyjny. Przedmiotem wniosku nie byłaby wówczas ocena, czy podmiot wnoszący znajduje się w takim stanie faktycznym, który wypełnia znamiona normy sytuującej ten podmiot w pozycji uprawnionego bądź obowiązanej, lecz celem wniosku okazałaby się próba przekonania organu wobec racji prezentowanych przez stronę. Strona nie oczekiwałaby sprawiedliwego postępowania dowodowego, a działania strony sytuowałyby ją w pozycji roszczeniowej. Zauważyć należy, że instytucja roszczenia wydaje się właściwą dla procedury cywilistycznej, w której stosunki prawne kształtowane w oparciu o równorzędność podmiotów, są odmienne i zgoła nie dotyczą sfery działania organów administracji publicznej.

Cechą charakterystyczną na gruncie postępowania szczególnego w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostaje krąg podmiotów mogących brać udział w niniejszym postępowaniu administracyjnym. Ustawodawca dopuścił do udziału w postępowaniu każdego, kto wyraża wolę wzięcia udziału w postępowaniu, przy czym pamiętać należy, że zdolność do czynności prawnych osób biorących udział w postępowaniu ustawodawca określił na podstawie przepisów prawa cywilnego. Uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu. Stwierdzić zatem wypada, że ustawodawca reprezentuje pogląd, że interes prawny ma każdy, kto wyraził wolę wzięcia udziału w postępowaniu. Pogląd jest zgoła odmienny od przekonania towarzyszącego prawodawcy na gruncie procedury regulowanej przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Tutaj prawodawca zobligował organ toczący postępowanie, by ten przed uznaniem podmiotu za stronę, zbadał istnienie interesu prawnego po jej stronie.

Skrajnie relatywnym rozwiązaniem w stosunku do postanowień *de lege lata* ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozostają z kolei rozwiązania prawne obowiązujące na gruncie *de lege lata* ustawy – prawo

budowlane¹² z dnia 7 lipca 1994 roku dotyczące katalogu podmiotów mogących brać udział w postępowaniu szczególnym. Zgodnie z art. 28 ust. 2 stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Zaprezentowane dowody pozwalają powziąć przekonanie, że katalog podmiotów mogących wziąć udział w postępowaniu pozostaje katalogiem zarówno otwartym, jak katalogiem zamkniętym. Pomimo że ustawodawca na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie posługuje się pojęciem strony, to jednak trudno odmówić charakteru strony podmiotom biorącym udział w tym postępowaniu. Za takim przekonaniem przemawia interes prawny mieszkańców, którzy będąc właścicielami gruntu położonego w obszarze, dla którego rada gminy podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia przedmiotowego planu z uwagi na możliwość ograniczenia prawa własności, czynnie biorą udział w postępowaniu.

Deliberując na temat zagadnień podjętych w niniejszej analizie, pozostaje zwrócić uwagę na problematykę terminów. Cechą charakterystyczną postępowania administracyjnego zmierzającego do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest brak terminu, w którym przedmiotowy plan winien powstać. W praktyce zdarzały się sytuacje, kiedy rada gminy podejmowała uchwały inicjujące proces tworzenia planu, jednakże w trakcie postępowania, w efekcie zmiany lokalnej polityki odstąpiono od dalszej procedury. Kodeks postępowania administracyjnego natomiast nie przewiduje możliwości odstąpienia od wydania decyzji administracyjnej. W okolicznościach przewidzianych przez prawodawcę kodeks dopuszcza jednak zawieszenie postępowania, czego nie przewiduje prawodawca na gruncie procedury planistycznej. O ile przepisy kodeksu postępowania administracyjnego jednoznacznie wskazują na termin załatwienia sprawy, o tyle przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w ogóle nie regulują terminowości opracowania oraz uchwalenia planu. Terminowość tę wyznaczają poszczególne czynności powzięte przez organ, niezbędne dla umożliwienia mieszkańcom pisemnego wypowiedzenia się w sprawie przyszłego planu, warunkujące przeprowadzenie obligatoryjnych uzgodnień oraz przemawiające za uzyskaniem koniecznych opinii.

Fundamentalnym instrumentem prawnym powołanym z woli prawodawcy pozostaje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Pytanie, czy plan ten jest aktem prawa miejscowego, a tym samym, czy może stanowić źródło prawa? Bez wątplenia przedmiotowy plan wypełnia znamiona aktu admi-

¹² Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

nistracyjnego. J. Filipek podkreślił, że: „w zakresie prawa administracyjnego administracja państwowa podejmuje czynności prawne, którymi rozstrzyga w sposób autorytatywny o czyichś uprawnieniach lub obowiązkach”¹³. Autor istotnie zaznaczył również, że: „administracja jest [...] powołana do autorytatywnej konkretyzacji praw i obowiązków [...]”¹⁴ jednostek. Nie można zatem podzielać przekonania prawodawcy w przedmiocie uznania przedmiotowego aktu za źródło prawa, co czyni ustawodawca na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 roku¹⁵.

Takie przekonanie nie odnajduje uzasadnienia na gruncie prawa administracyjnego, a wszelkie próby kwalifikowania wspomnianego aktu administracyjnego w kategoriach źródeł prawa miejscowego zasługują na dezaprobatę. Dowody przemawiające za tego rodzaju przeświadczeniem wydają się oczywiste. Ustrojodawca, tworząc bowiem model działania państwa oparty na zasadzie trójpodziału władzy, stworzył powszechnie obowiązujący porządek prawny, w którym poszczególnym podmiotom przyporządkował właściwe zadania. Warto podkreślić, że w świetle aktualnych rozwiązań ustrojowych jedynymi prawnie upoważnionymi podmiotowymi do stanowienia prawa pozostają: Sejm i Senat. Administracja publiczna, w tym organy działające w ramach jej struktury uprawnione są – z woli prawodawcy – jedynie do stosowania prawa, zatem odmówić należy uznania ich za podmiot posiadający kompetencję do stanowienia prawa. Jeżeli uznać dalej, że organy administracji publicznej nie posiadają zdolności prawnej do tworzenia nowego porządku prawnego, to stwierdzić pozostaje tylko, że w ramach podjętej dyskusji na gruncie niniejszych przemyśleń, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem administracyjnym rozstrzygającym, co do istoty, o sposobie zagospodarowania terenu.

Regulacje prawne wydawane przez organy administracji publicznej pozostają w sferze stosowania prawa, a zatem są aktami administracyjnymi. Nie wypełniają one znamion aktów stanowiących źródło prawa, gdyż organy te pozostając jedynie wykonawczymi, nie posiadają uprawnień stanowiących.

Przedmiotowy problem dostrzegł prof. M. Kulesza, który istotnie zauważył, że: „konstytucja nie odróżnia ustawodawstwa (i należących do tej kategorii przepisów wykonawczych do ustaw) od przepisów administracyjnych,

¹³ J. Filipek, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, CCCLXXII, Prace Prawnicze, z. 65, Kraków 1974, s. 103.

¹⁴ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 95.

¹⁵ Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.

które nie są żadnymi źródłami prawa – w sensie ustawodawczym, lecz są formą działania administracji publicznej (licznych władz administracyjnych), wynikającą z kompetencji tych organów, określonych ustawowo¹⁶.

Wobec powyższego nie można dzielić przekonania prawodawcy i należy odmówić jego zasadności w przedmiocie kwalifikowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kategoriach źródła prawa. E. Knosala, L. Zacharko oraz A. Matan zwrócili uwagę, że: „plan jest szczególnego rodzaju rozstrzygnięciem, którego przygotowanie wymaga zastosowania określonej procedury”¹⁷. Nadając planowi cechę rozstrzygnięcia o uprawnieniach jednostki, uznać trzeba go za indywidualny akt administracyjny.

Pozostaje rozważyć, jaką rolę spełnia miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w porządku prawa administracyjnego. Odpowiedź nasuwa się samoistnie. Rozstrzygnięcia dokonane na gruncie przedmiotowego planu służyć mają ochronie określonych normatywnie wartości aksjologicznych. Warto zauważyć, że fundamentalną wartością przyświecającą opracowaniu planu miejscowego jest zagwarantowanie ładu przestrzennego. Zapewnienie określonego porządku w terenie gwarantuje racjonalne gospodarowanie przestrzenią publiczną oraz prywatną pod względem funkcjonalnym. Chaos będący przeciwieństwem porządku nie jest wartością nadrzędną, jest pejoratywnym desygnatem. Plan miejscowy obowiązujący na szczeblu gminy uwzględniać musi potrzeby społeczno-gospodarcze wymagające wdrożenia.

Nie wolno zapomnieć, że prawodawca w powoływanym powyżej art. 15 *de lege lata* ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazał na wartości, które w drodze normy prawnej obligatoryjnie stanowią przesłanki do podjęcia uchwały przez radę gminy w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego, opracowania przedmiotowego planu oraz jego uchwalenia i nadania mu mocy obowiązującej. Prawodawca wskazał, że na etapie procedury planistycznej organ winien wziąć pod uwagę m.in. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków i dóbr kultury współczesnej, szeroko rozumiane zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz inne wartości.

Z zaprezentowanych argumentów jednoznacznie wynika, że powołane wartości przez ustawodawcę w sposób oczywisty znajdują swoje miejsce w obszarze poszczególnych planów miejscowych. Można powołać się na zapisy wynikające z poszczególnych rozstrzygnięć podjętych na mocy postanowień

¹⁶ M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, PiP 1998, z. 2, s. 13–16.

¹⁷ E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji*, Kraków 1999, s. 96.

planu, które w istotny sposób obrazują wartości, jakie poddane są ochronie w przedmiotowym akcie administracyjnym.

Zgodnie z § 4 uchwały nr 883/LXVI/02 Rady Miasta Częstochowy z dnia 27 sierpnia 2002 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w rejonie ulicy Kucelin Łąki w Częstochowie celem regulacji zawartych w ustaleniach planu jest ochrona interesów publicznych przez: „koncentrację funkcji produkcyjno-usługowej w już wykształconej wielkoprzemysłowej strefie miasta; rekultywację terenów zbędnych dla istniejących zakładów przemysłowych i stworzenie terenów ofertowych dla działalności produkcyjno-usługowej z towarzyszącą zielenią ochronną; określenie zasad wykorzystania terenów uwzględniając jednocześnie szczególne zasady ochrony środowiska [a także] ułatwienie działalności różnorodnym podmiotom gospodarczym [...] [jak również] wyznaczenie i określenie zasad wykorzystania terenów umożliwiających rozwój przestrzenny [...]”¹⁸. Przywołany plan zawiera nadto ustalenia szczegółowe dotyczące ochrony i kształtowania środowiska naturalnego m.in. w postaci nakazu zachowania istniejącej zieleni czy też zakazu wycinki drzew.

Natomiast w myśl § 2 pkt 1 uchwały nr 72/IX/2003 Rady Miasta Częstochowy z dnia 7 kwietnia 2003 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w rejonie ulicy Tatrzańskiej w dzielnicy Gnaszyn w Częstochowie: „celem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wyznaczenie strefy przemysłowo-usługowej umożliwiającej prowadzenie eksploatacji i przeróbki ółw w sposób zgodny z ogólną polityką przestrzenną gminy i wymogami środowiska przyrodniczego”¹⁹. Wartości aksjologiczne zawierają poza tym przepisy szczególne. Przykładem jest dział VII dotyczący ochrony środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji w ustawie – prawo ochrony środowiska²⁰ z dnia 27 kwietnia 2001 roku.

Trzeba mieć na uwadze, że nie wszędzie można lokalizować dowolną zabudowę. Wartość aksjologiczna zachowania ładu przestrzennego ma za zadanie stworzenie takich warunków zagospodarowania, które mogą występować na określonym terenie. Należy zadbać, by nie nadwyreżać zasobów środowiska naturalnego. Gospodarowanie przestrzenią odbywać musi się w sposób racjonalny oraz funkcjonalny. Za zadanie ma porządkować strukturę terenu. Nie wolno bowiem przyzwolnić, aby na obszarze o dominującej funkcji mieszkalnej

¹⁸ Dz.Urz. Województwa Śląskiego z 2002 r. Nr 62, poz. 2219.

¹⁹ Dz.Urz. Województwa Śląskiego z 2003 r. Nr 47, poz. 1359.

²⁰ Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

(intensywnej, ekstensywnej) lokalizować zabudowę przemysłową o znacznym stopniu uciążliwości z uwagi na emisję szkodliwych dla życia i zdrowia ludzkiego pyłów, czy też hałas. Odwrotna sytuacja także nie może znaleźć zastosowania.

Co do zasady: celem planu miejscowego jest stworzenie warunków prawnych umożliwiających zabudowę terenu. Rolą instytucji planu miejscowego jest również zapewnienie ochrony walorów przyrodniczo-krajobrazowych terenów definiowanych mocą *de lege lata* ustawy o ochronie przyrody, tj. obszarom parków narodowych, rezerwatom przyrody, parkom krajobrazowym, obszarom chronionego krajobrazu, obszarom Natura 2000, pomnikom przyrody, stanowiskom dokumentacyjnym, użytkom ekologicznym czy zespołom przyrodniczo-krajobrazowym. Na mocy planu zapewnia się porządkowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej obszaru objętego planem. Kształtowanie zrównoważonego rozwoju obszaru ze wskazaniem pod zalesienie należy do istotnych celów podejmowanych przez radę gminy uchwał o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Fundamentalnym jednak zadaniem tej instytucji prawnej jest określenie sposobu wykonywania prawa własności i ochrona uzasadnionych interesów jednostki w świetle obowiązujących przepisów ustaw szczególnych materialnego prawa administracyjnego, rozporządzeń wykonawczych do tych ustaw oraz zaleceń wynikających z orzecznictwa.

Nie ulega wątpliwości, że zasadniczym założeniem instytucji planu miejscowego jest powzięcie w ochronę pewnej strefy – obszaru stanowiącego znamiennej wartość przyrodniczo-krajobrazową istotną z punktu widzenia ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków i innych dóbr kultury współczesnej. Intencją instytucji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest zagwarantowanie ładu przestrzennego przez przekształcenie wyznaczonej terytorialnie na załączniku graficznym stanowiącym integralną część planu struktury funkcjonalno-przestrzennej terenów dla kształtowania porządku urbanistyczno-architektonicznego. Przedmiotem regulacji zawierających się w ustaleniach planów miejscowych także ochrona interesów publicznych przez koncentrację funkcji produkcyjno-usługowej w istniejących strefach przemysłowych, rekultywacja i rewitalizacja terenów wymagających szczególnej uwagi.

Poza wskazanymi wartościami, dla których opracowuje się plan miejscowy, przedmiotem postanowień obowiązującego planu są ustalenia szczegółowe dla terenów wyodrębnionych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi tereny o różnych przeznaczeniach oraz różnych zasadach zagospodarowania.

Projektant, przygotowując projekt przyszłego aktu administracyjnego w treści ustaleń szczegółowych wyodrębnia przeznaczenia: podstawowe i dopuszczalne ze wskazaniem form zagospodarowania wykluczonych dla danej strefy. Nie można pominąć zapisów parametrów technicznych kształtowania zabudowy przez co rozumie się określenie gabarytów obiektów budowlanych, ich wysokość czy kąt położenia połaci dachowej. W planie miejscowym zawiera się także informacje odnoszące się do powierzchni zabudowy określonej w metrach kwadratowych, powierzchni biologicznie czynnej oznaczonej w procentowym udziale dla terenu inwestycji oraz inne istotne zapisy z punktu widzenia zasad i warunków zagospodarowania terenu.

Trzeba dać wiarę doktrynie, w której uznaje się, że w przypadku niezgodności zachodzącej pomiędzy tekstem uchwały w sprawie planu miejscowego a załącznikiem graficznym do uchwały przedmiotowego planu interpretuje się podjęte rozstrzygnięcia zgodnie z zapisem tekstowym. W praktyce bywa tak, że załączniki graficzne częstokroć wykonywane ręcznie na podkładach graficznych map sytuacyjno-wysokościowych zawierają oznaczenia nieadekwatne i niezgodne z treścią uchwały. Zdarza się, że nieprzekraczalna linia zabudowy oznaczona na mapie wrysowana jest za blisko lub za daleko od linii oznaczającej zewnętrzną krawędź jezdni lub wyznaczającą granicę frontową działki gruntu. W pierwszym przypadku sytuacja prawna właściciela gruntu kształtowana jest na jego korzyść, w drugim – przeciwnie, co rodzi liczne kontrowersje. Większy kłopot pojawia się w sytuacji, kiedy zarówno z treści planu, jak i z załącznika graficznego wynikają odmienne przeznaczenia. Zaistniałe błędy w planie miejscowym stają się powodem podejmowania przez gminy uchwał o przystąpieniu do zmiany planu. Napotyka się również na liczne postępowania sędowo-administracyjne toczące się przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi czy NSA w przedmiocie zaskarżania uchwał w sprawie planów.

Z zaprezentowanych argumentów jednoznacznie wyrasta problem ograniczenia wolności budowlanej mocą postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Warto przypomnieć, że wolność ma charakter pierwotny. Potocznie oznacza ona niczym nieskrępowaną swobodę działania człowieka. W Europie rozwój idei wolnościowej obserwujemy wraz z upadkiem systemu feudalnego. Początek kapitalizmu oraz tworząca się burżuazja przynoszą nową myśl opartą na stosunku obywatel–państwo. Liberalizm gospodarczy zawęził zakres działania państwa do trzech zasadniczych funkcji państwa: wojska, policji oraz sądów. Niósł on za sobą prawa podmiotowe, wobec których współcześnie trwa szeroka dyskusja. Ważnym momentem w historii rozwoju myśli wolnościowych stanowią Stany Zjednoczone Ameryki Północnej – upadek systemu niewolnictwa.

Pozostając w obszarze głównego tematu podjętego w niniejszym artykule, należy wskazać na wolność budowlaną. Prawodawca w art. 30 Konstytucji RP wskazał, że przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności oraz praw człowieka i obywatela. Z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika natomiast, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej. Z. Leoński zauważył, że: „zasadę wolności budowlanej wywieźć można z postanowień ustawy zasadniczej, która zapewnia ochronę własności”²¹. Należy podzielać pogląd, że z *de lege lata* ustawy o samorządzie gminnym wynika upoważnienie dla rady gminy do podejmowania uchwał w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wśród katalogu zadań własnych wskazanych w przedmiotowej ustawie prawodawca wskazał na obowiązek dbania o ład przestrzenny. Zapis ten stosownie upoważnia radę gminy do powzięcia właściwych starań w tym zakresie.

Jako efekt zapisów zawartych w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pojawia się problem właścicielskiego ograniczenia w użytkowaniu gruntów. Wszelkie zakazy wprowadzania nowej zabudowy na tereny już zainwestowane lub dotychczas niezagospodarowane oraz zachowania odległości lokalizowania projektowanej zabudowy od istniejących sieci i urządzeń infrastruktury technicznej a także istniejących obiektów na działce są właściwym przykładem przedmiotowego ograniczenia.

Rzecz jasna przejawem ograniczenia we właścicielskim władaniu gruntem pozostają również regulacje wskazujące na zasady i warunki podziału nieruchomości objętych planem. Normy precyzujące reguły podziału, wynikające z planu miejscowego częstokroć stoją w opozycji do oczekiwań właściciela. Stanowią zwykle powód nieukrywanego wyrzutu wobec rady gminy a zwykle niepersonalnie w kierunku planisty.

Wobec powyższego nie można nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że na mocy postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtuje się sposób władania nieruchomością. Należy zatem podzielić pogląd, że instytucja planu miejscowego znacząco kształtuje własność.

Rozważając na temat zagadnień prawnobudowlanych, koniecznie należy wskazać na istotę wolności budowlanej we współczesnym porządku prawnym. Przedmiotową dyrektywę odnaleźć można w art. 4 ustawy – prawo budowlane

²¹ Z. Leoński, *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998, s. 358.

ne²² z dnia 7 lipca 1994 roku. Problematyka wolności budowlanej postrzegana jest w literaturze przedmiotu przede wszystkim w odniesieniu do instytucji prawa własności.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wprowadza swoistą reglamentację w szeroko rozumianej wolności budowlanej, która istotnie kształtuje prawo własności. Z zapisów przedmiotowego planu, jak wskazano powyżej, wynika szereg obostrzeń, które niejednokrotnie wyłączają teren spod możliwości jego zabudowy a zatem pozbawiają właściciela gruntu swobody w wyborze zagospodarowania terenu. Z punktu widzenia materialnego prawa administracyjnego oraz wartości aksjologicznych prawnie zagwarantowanych ograniczenie tego rodzaju jest racjonalnie uzasadnione. Z punktu widzenia uprawnień właścicielskich – postrzeganych z pozycji jednostki – działanie organu gminy w zakresie uchwalania zapisów w planie pozbawiających jednostkę wyboru formy zagospodarowania terenu stosownie wobec zamierzeń inwestycyjnych właściciela – rodzi pejoratywne emocje.

Poza funkcją zagospodarowania terenu wyłączającą zabudowę istnieje szereg zapisów w planie, które godzą w wolność budowlaną. Nieprzekraczalna a czasem również obowiązująca linia zabudowy umieszczona na załączniku graficznym wskazuje na miejsce posadowienia obiektu budowlanego, co bywa niezgodne z oczekiwaniami właściciela gruntu. Geometria dachu projektowanego obiektu natomiast nie może odbiegać od geometrii zabudowy istniejącej, zastanej w terenie. Dopuszczenie bowiem kształtu połączenia dachowej odbiegającej od formy będącej w zabudowie sąsiedniej zaburzałoby szeroko rozumiany ład przestrzenny. Ograniczenia wynikające z uwarunkowań architektonicznych bryły budynku również stanowią o ograniczeniu wolności budowlanej, bowiem z przepisów prawnych nie wynika dowolność dopuszczenia każdego obiektu budowlanego w przypadku dopuszczenia jakiegokolwiek zabudowy na danym terenie.

Trzeba jednak pamiętać, że z punktu widzenia prawodawcy wszelkie ograniczenia, jakie wynikają z przepisów szczególnych, a w tym przypadku z rozstrzygnięć planu zagospodarowania podejmowane są w interesie społecznym. Prawodawca musi bowiem czuwać nad przestrzeganiem porządku publicznego również w obszarze zagospodarowania oraz zabudowy terenów. Wprowadzanie wszelkich ograniczeń w swobodzie zagospodarowania oraz zabudowy terenów nigdy nie jest niecelowe i bezzasadne. Działania prawodawcy są na tyle rozsądne, że częstokroć stoją w opozycji wobec zamierzeń inwestycyjnych jednostki.

²² Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.

Wielce nierozważnym byłoby pominięcie w swych przemyśleniach problematyki dotyczącej interesu prawnego. Nie ulega wątpliwości, że interes ten musi być sumą kompromisów pomiędzy interesem gminy a indywidualnym interesem jednostki. A. Ostrowska zauważyła, że: „koncepcja i konstrukcja prawna planu miejscowego stanowi wystarczającą gwarancję harmonizacji interesu publicznego z interesem jednostki, będącą nieodzownym czynnikiem kształtowania ładu przestrzennego”²³. Wydaje się w tym miejscu zasadne poddanie pod rozwagę instytucji interesu prawnego. Byłoby wysoce nierozsądne zbagatelizowanie problemu lub jego pominięcie. O instytucji interesu prawnego w literaturze przedmiotu rozprawiano bowiem od niepamiętnych czasów. Znaczącą rolę w procesie dokonywania egzegezy zagadnienia przypisuje się E. Bernatzikowi, który ukazał instytucję interesu prawnego w nawiązaniu do publicznych praw podmiotowych oraz interesu faktycznego sytuując ją w samym środku triady. W swojej pracy doktorskiej autor podkreślił, że: „diese im öffentlichen Recht vorkommenden drei Kategorien von Interessenlassensich kurz danin charaktersiren, dass Man sagt: Rechtgawahreneinen Anspruchaufeinebestimmte Art Behördlicher Tätigkeit, rechtliche Interessen-einen Anspruchaufeinebestimmtes Verfahren, faktische Interessengewähren gar keinen Anspruch”²⁴. J. Filipek z kolei podkreślił, że „[...] interesują go relacje prawne zachodzące między jednostką a administracją państwową, ujmowane z punktu widzenia jednostki i uwzględniane w takim zakresie, w jakim relacje te mogą mieć w obliczu prawa praktyczne znaczenie dla jednostki”²⁵. Problematykę tę we fragmentach odnaleźć można w niemal każdym podręczniku do nauki prawa administracyjnego. Zagadnieniu interesu prawnego poświęca także uwagę A.S. Duda. W swej książce²⁶ przytacza on definicje wypracowane przez innych twórców w doktrynie. Tu autor pozostawia sprawę otwartą. Problematyka interesu prawnego nie pozostała obca W. Klonowieckiemu, który zasłynął ze swoich poglądów w okresie dwudziestolecia międzywojennego w minionym stuleciu. Autor ten zauważył, że: „o interesach prawnych [...] mówimy wówczas, gdy ich posiadacze mają prawo do realizowania ich w ogólnym postępowaniu administracyjnym”²⁷.

²³ A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2009, s. 143.

²⁴ E. Bernatzik, *Rechtsprechung Und materielle Rechtskraft: Verwaltungsrechtliche Studien*, Wien 1886, s. 186–187 – reskrypcja 2010 r.

²⁵ J. Filipek, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1979, nr 11, s. 40.

²⁶ A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 284.

²⁷ W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 31.

Należy oczywiście pamiętać, że interesu prawnego nie można rozumieć inaczej, niż poprzez korzyść mającą podstawę w prawie przysługującą określonym podmiotom w efekcie regulacji materialno-prawnych tworzących na wstępie stosunek administracyjnoprawny w sferze potencjalnej. Wydawać się może bezzasadnym i niecelowym rozprawianie w tym miejscu na temat interesu prawnego. Nic bardziej błędnego, gdyby uznać niniejsze stwierdzenie za jedyne właściwe.

W związku z powyższymi przemyśleniami wypada postawić tezę i poszukać odpowiedzi na pytanie, czy można mówić o interesie prawnym prawodawcy? Postrzegając interes prawny w charakterze korzyści wyposażających określone podmioty w pewne uprawnienia lub sytuujących te podmioty w charakterze obowiązanych, stwierdzić trzeba, że we skazanych kategoriach myślowych nie można postrzegać prawodawcy. Prawodawca bowiem pozostaje emocjonalnie neutralnym wobec tego rodzaju wartości. Jako twór idealny nie pozostaje interesariuszem. Byłby wówczas irracjonalny. Błędnym byłoby również nazwanie obowiązanych zobowiązanymi, gdyż to ostatnie określenie właściwe jest stosunkom cywilistycznym.

Wobec powołanych argumentów należy stwierdzić, że pojęcie interesu prawnego wyłączone jest spod samego prawodawcy i nie warunkuje jego pozycji prawnej. Nie należy zatem postrzegać prawodawcy w kategoriach istnienia bądź nie istnienia interesu prawnego. Nie jest to podmiot zdolny do tego, aby wartościować go w tego rodzaju kategoriach. Odmówić zatem należy zasadności powołanej tezy.

Dywagując na temat zagadnień dotyczących instytucji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego trudno nie dostrzec jego teleologicznego wymiaru. J. Filipek wskazał, że: „mechanizm teleologicznego działania jest funkcją procesów myślenia, subsumcji lub wnioskowania, a nie procesem wyrażania woli, zajmowania stanowiska, oceniania lub opiniowania”²⁸. Teleologiczny sposób wnioskowania pozostaje cechą stosowania prawa. Teleologiczne myślenie dostrzegane jest zarówno w powstaniu przedmiotowego aktu administracyjnego, jak również w obowiązywaniu tego planu. Teleologiczne spojrzenie na problematykę planowania przestrzennego pozostaje jedynie właściwym i jedynie wartościowym. Dostarcza ono cennych wniosków, o czym na łamach odrębnych przemyśleń.

²⁸ J. Filipek, *Ontologiczne przesłanki myśli prawniczej*, [w:] *Myśl i polityka. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi J.M. Majchrowskiemu*, red. B. Szlachta, t. 1, Kraków 2011, s. 17.

Ontologiczny aspekt tematyczny dotyczący usytuowania aktu administracyjnego w sferze rzeczywistości dostarcza natomiast dalszych cennych wniosków. Postrzeżenie przedmiotowego planu z punktu widzenia czasookresu jego obowiązywania, skutków prawnych powstałych w efekcie jego wdrożenia w życie, aprobaty bądź też dezaprobaty jego postanowień z uwagi na interes społeczny czy też indywidualny interes jednostki pozwala wywieść stosowne przeświadczenie wobec jego istnienia, bytu prawnego. J. Filipek uważa, że: „w obliczu ontologicznych przesłanek prawo ma samo zapewnić, by było przestrzegane. Ma też prawo obowiązywać wyłącznie, tzn. że w razie ewentualnego sporu w przedmiocie jego obowiązywania, powinny tylko jemu być podporządkowane wszystkie podmioty, do których ma się odnosić i jedynie ono ma być zastosowane do wszystkich sytuacji faktycznych, które spełniają jego wymagania. Ma również mieć powszechną moc działania, co oznacza nie tylko, że ma być spójne, jednolite i działać autorytatywnie, lecz także, że wszelkie uprawnienia lub obowiązki niezależnie od tego, w jakich relacjach występują, powinny być przedmiotowej postaci obowiązywania prawa podporządkowane, jeżeli mają być nim objęte”²⁹. Akt administracyjny w postaci miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozstrzygający w przedmiocie wartości w nim powołanych spełniać musi powyższe wymagania.

Podsumowując należy zauważyć, że dokonanie wyboru przedmiotu badawczego nie należy do łatwych rzeczy. Przedłożenie myśli pod rozwagę czasem wymaga wypracowania w sobie daleko idącej koncentracji, wielkiego skupienia i niezwyklej wyobraźni zjawisk otaczającego świata. Praca nad prawem jest wielce pasjonująca, wymaga jednak precyzyjnej umiejętności postrzegania, co nie jest czasem proste. Z punktu widzenia wartości merytorycznej pracy istotne jest, aby wysuwane argumenty na poparcie stawianych twierdzeń i dowodów wypełniających znamiona tezy nie podlegały schematom wypracowanym przez praktyków prawa. Nauka wyposaża w wiedzę i w umiejętności, jednakże kształtuje również w człowieku rytualne myślenie.

W rozmowie słowo jest wiodącą formą wyrażania i prezentacji myśli. W procesie przekazywania informacji, w dyskursie może zaistnieć obawa zniekształcenia komunikatu poprzez niewłaściwy wybór wyrazów i zwrotów a także z uwagi na zaburzenia fonetyczne. W procesie komunikacji zachodzi relacja pomiędzy językiem a rzeczywistością. Treść, którą odczytujemy ze słyszanego słowa, jest odbiciem świata zewnętrznego. Bogactwo języka odzwierciedla złożoność naszej rzeczywistości. Brak definiendum oraz nieobecność desygnatu językowego definiendum uniemożliwia byt w przyrodzie znaczeniu

²⁹ *Ibidem*, s. 14.

mogącemu ulec zdefiniowaniu w świecie rzeczywistym. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że za pomocą percepcji odbieranego obrazu nadsyłanego z zewnątrz człowiek w tworzeniu neologizmów nadaje znaczenie i sens nowo powstałym słowom i wyrażeniom językowym.

Konieczne pozostaje także zwrócenie uwagi na istotę i wagę języka we właściwym doborze określeń, aby osiągnąć oczekiwany efekt. Dla osoby badającej prawo niebagatelną rolę spełnia tekst prawny. Warto zauważyć poziomy interpretacyjny tekstu prawnego. Przeogromna rola spoczywa na interpretatorze tekstu. W tym miejscu uwydatnia się kontekst socjolingwistyczny oraz paradygmat interpretacyjny. Z normy prawnej ponadto odczytać można szereg najrozmaitszych wartości. Poza opisowym charakterem warstwy tekstu prawnego, w której interpretator tekstu odczyta opisy podmiotów tworzących stosunki prawne, zdarzeń, rzeczy i okoliczności, niezaprzeczalnie doszukać można się w nim dyrektyw nakazujących czy zakazujących konkretnych zachowań lub zaniechań. Sięgając jednak głębiej w interpretację tekstu prawnego, nietrudno będzie odszukać w treści normatywnej wartości, których bezpośrednio nie widać, a które są zawarte w tekście. Znaczenie presupozycji w tekście prawnym jest przeogromne.

Bibliografia

- Bernatzik E., *Rechtsprechung Und materielle Rechtskraft: Verwaltungsrechtliche Studien*, Wien 1886, reskrypcja 2010 r.
- Dąbrowski L.T., *Projektowanie regionalne. Regionalne plany zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 1977.
- Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Filipek J., *Metoda administracyjno-prawna*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1999.
- Filipek J., *Ontologiczne przesłanki myśli prawniczej*, [w:] *Myśl i polityka. Księga Pamiątkowa dedykowana Profesorowi J.M. Majchrowskiemu*, red. B. Szlachta, t. 1, Kraków 2011.
- Filipek J., *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, CCCLXXII, Prace Prawnicze, z. 65, Kraków 1974.
- Filipek J., *Sposób prowadzenia badań historyczno-porównawczych użytecznych dla dogmatyki prawa*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Filipek J., *Sprawa odmowy wszczęcia i sprawa umorzenia postępowania administracyjnego*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Zukowskiemu*, red. J. Płoszuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemyśl–Rzeszów 2009.

- Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.
Filipek J., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1979, nr 11.
Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.
Knosala E., Zacharko L., Matan A., *Nauka administracji*, Kraków 1999.
Kulesza M., „*Źródła prawa*” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, PiP 1998, z. 2.
Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2008.
Leoński Z., *Zasada wolności budowlanej i jej administracyjnoprawne ograniczenia*, [w:] *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, red. Z. Leoński, Poznań 1998.
Ostrowska A., *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2009.

Ustawy

- Dz. RP z 1919 r. Nr 14, poz. 162 ze zm.
Dz.U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216 ze zm.
Dz.U. z 1946 r. Nr 16, poz. 109 ze zm.
Dz.U. z 1961 r. Nr 7, poz. 47 ze zm.
Dz.U. z 1984 r. Nr 35, poz. 185 ze zm.
Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.
Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.
Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.
Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.
Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.
Dz.Urz. Województwa Śląskiego z 2002 r. Nr 62, poz. 2219.
Dz.Urz. Województwa Śląskiego z 2003 r. Nr 47, poz. 1359.

Streszczenie

Artykuł ukazuje istotne problemy w zakresie administracyjno-prawnego ograniczenia wolności budowlanej przez plan zagospodarowania przestrzennego. W części wprowadzającej odnosi się on do zagadnień socjologicznych dotyczących planowania. Zwraca on uwagę na rys historyczny planowania przestrzennego. W dalszej części artykuł koncentruje się na procedurze uchwalania planu miejscowego wykazując istotne odrębności względem ogólnej procedury administracyjnej uregulowanej przepisami k.p.a. W swej zasadniczej części sprzeciwia się uznaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego za akt prawa miejscowego. W części końcowej zawiera przemyślenia dotyczące przesłanek ograniczenia wolności budowlanej.

Słowa kluczowe: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wolność budowlana

Summary

Imposed by spatial management plan administrative and legal restrictions placed on the right to develop real estate

This article presents important issues relating to the administrative and legal restrictions placed on the right to develop which are imposed by spatial management plan. In its introductory part the article refers to sociological issues relating to planning and turns to spatial planning historical guideline. Next, the article focuses on the procedure of passing a local plan specifying fundamental individualities in relation to the general administrative procedure being subject to the regulations of the code of the administrative procedure. In its main part the article objects to local spatial management plan being recognised as an act of local act. Its final part presents considerations relating to the reasons for introducing restrictions on the right to develop real estate.

Keywords: local spatial management plan, right to develop real estate



Noty o autorach

Józef Filippek – prof. zw. dr hab. Katedra Prawa Administracyjnego i Nauk o Administracji Publicznej, Wydział Prawa i Administracji Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Agnieszka Bednarczyk – absolwentka i doktorantka Wydziału Prawa i Administracji Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego; od 2009 r. prawnik w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

Małgorzata Jaśko – absolwentka Uniwersytetu Śląskiego, uczestniczka seminarium doktorskiego prowadzonego przez prof. zw. dr hab. Józefa Filipka na Wydziale Prawa i Administracji Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego; pracownik Urzędu Skarbowego w Jaworznie.

Magdalena Kumala-Romańska – od 2010 r. uczestniczka seminariów doktorskiego patronatem prof. dr hab. Józefa Filipka, doktorantka Wydziału Prawa i Administracji Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego; prawnik w kancelarii radcy prawnego.

Mirosław Machoń – dziennikarz i prawnik; absolwent: Studium Dziennikarskiego, Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji i Wyższej Szkoły Humanitas. Zatrudniony w Lasach Państwowych na stanowisku sekretarza Nadleśnictwa, zajmuje się szeroko rozumianą administracją; doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

Noty o autorach

Mariusz Paradowski – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, specjalista w zakresie prawa administracyjnego: prawa budowlanego oraz prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, nauczyciel akademicki – Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie i pracownik samorządowy; doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie.