

Prawo administracyjne – teoria i praktyka

Redakcja naukowa

Bartosz Kotowicz, Angelika Kurzawa, Bartłomiej Opaliński

Prawo administracyjne – teoria i praktyka

DOI 10.26399/978-83-66723-61-0

Prawo administracyjne – teoria i praktyka

Redakcja naukowa
Bartosz Kotowicz, Angelika Kurzawa,
Bartłomiej Opaliński



Warszawa 2023

Prawo administracyjne – teoria i praktyka

Redakcja naukowa:

Bartosz Kotowicz (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0003-1560-9938)

Angelika Kurzawa (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0003-3338-3848)

Bartłomiej Opaliński (Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0002-6117-3971)

Recenzenci: dr hab. Wojciech Maciejko, prof. WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej

dr hab. Mariusz Wieczorek, prof. UTH w Radomiu

dr Dominika Harasimiuk

Redaktor prowadząca: Aleksandra Szudrowicz

Redakcja językowa i korekta: PanDawer

Projekt okładki: Paweł Pietrzyk (image: Pixabay.com)

Autorzy:

Mariza Aleksandrowicz

(SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny, ORCID 0000-0002-2606-2598)

Aleksandra Bartnicka-Dültz

(Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, ORCID 0000-0002-4553-5100)

Adrian Dulczewski

(Uniwersytet Warszawski, ORCID 0000-0003-0116-1490)

Katarzyna Goclik

(Uniwersytet Wrocławski, ORCID 0000-0001-6403-0004)

Michał Pfanhauser

(Uniwersytet Wrocławski, ORCID 0000-0002-3955-4516)

Juliusz Mroziński

(Uniwersytet Wrocławski, ORCID 0000-0002-9738-6207)

Joanna Osowska

(Uniwersytet Wrocławski, ORCID 0000-0001-8097-5841)

Artur Rogacki

(Uniwersytet Wrocławski, ORCID 0000-0002-5348-9538)

Beata Gocko

(Państwowa Wyższa Szkoła Wschodnioeuropejska w Przemyslu, ORCID 0000-0001-6202-6423)

Ewelina Makoś

(Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, ORCID 0000-0002-8193-6446)

Jakub Milarski

(Uniwersytet Mikołaja Kopernika, ORCID 0000-0003-4809-1354)

Magdalena Zawisza

(Uczelnia Łazarskiego, ORCID 0000-0002-6883-5050)

Adrian Żądło

(Uniwersytet Warszawski, ORCID 0000-0002-4720-5682)

DOI 10.26399/978-83-66723-61-0

ISBN 978-83-66723-61-0

e-ISBN 978-83-66723-62-7

© Copyright by Uczelnia Łazarskiego 2022



Wydanie 1

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2023

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	7
Wykaz ważniejszych skrótów	10
Część I. Współczesne problemy prawa administracyjnego	
<i>Compliance</i> w jednostkach administracji publicznej – rozważania teoretycznoprawne <i>Mariza Aleksandrowicz</i>	15
Zakaz reklamy aptek i ich działalności w świetle decyzji organów nadzoru oraz orzecznictwa sądów krajowych <i>Aleksandra Bartnicka-Dültz</i>	38
Postępowanie o udzielenie zezwolenia cudzoziemcom na pobyt w Polsce w świetle prawa administracyjnego <i>Adrian Dulczewski</i>	57
Samodzielna ocena legalności aktów prawa miejscowego w kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego <i>Katarzyna Goclik, Michał Pfanhauser</i>	71
Nadzwyczajna policja administracyjna <i>Juliusz Mroziński, Joanna Osowska</i>	92

Część II. Nowe rozwiązania w prawie administracyjnym

Innowacje techniczne w podziemnych zakładach górniczych – ujęcie prawne <i>Artur Rogacki</i>	113
Zadania gminy w zakresie współpracy transgranicznej <i>Beata Gocko</i>	140
Poziom rozwoju elektronicznej administracji i jej wpływ na współczesne społeczeństwo informacyjne <i>Ewelina Makoś</i>	195
Wprowadzenie przymusu administracyjnego szczepień przeciwko koronawirusowi <i>Jakub Milarski</i>	214
Status Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w systemie organów administracji publicznej <i>Magdalena Zawisza</i>	230
Sposoby prowadzenia edukacji konsumenckiej na szczeblu samorządowym przed i w czasie pandemii wirusa COVID-19 <i>Adrian Żądło</i>	247
Nota o redaktorach naukowych	267

WPROWADZENIE

Prawo administracyjne stanowi jedną z najszerszych gałęzi w systemie prawa polskiego¹. Wynika to zarówno z mnogości i złożoności materii konstruujących tę dziedzinę prawa, jak również z wszechobecności administracji publicznej², rozumianej tu jako ogół podmiotów, które odpowiadają za realizację zadań realizowanych w imię interesu publicznego (ujęcie podmiotowe), działalność podejmowana przez państwo, której przedmiotem jest realizacja zadań i kompetencji z zakresu władzy wykonawczej (ujęcie przedmiotowe), oraz zespół działań, które są realizowane na rzecz interesu publicznego przez rozmaite podmioty, w ramach określonych przepisami prawa (ujęcie formalnoprawne). Bez względu na to, które ujęcie przyjmemy, w każdym przypadku administracja publiczna regulowana jest przepisami – i wynikającymi z nich normami – z zakresu prawa administracyjnego³.

¹ Praktycznym wymiarem tego stwierdzenia są wnioski płynące z analizy ilościowej orzecznictwa sądów administracyjnych zawartego w katalogu elektronicznym pod nazwą: „Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych” [online:] <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query> [dostęp: 21.09.2022]. Na potrzeby sądownictwa administracyjnego cała materia należąca do prawa administracyjnego została podzielona na sześćdziesiąt symboli, z których każdy odpowiada określonej kategorii spraw rozstrzyganych przez sądy administracyjne. Poszczególne kategorie są na tyle obszerne, że każda z nich została dodatkowo podzielona na podsymbole, których jest aż trzysta osiem.

² Zob. I. Lipowicz, *Zagrożenia dla realizacji praw człowieka wynikające z prawa administracyjnego*, „Rocznik Nauk Społecznych” 1994–1995, t. XXII–XXIII, z. 1, s. 361.

³ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 35.

Przedłożone Czytelnikowi opracowanie ma stanowić realizację dwóch zasadniczych celów. Pierwszym z nich jest ukazanie normatywnych modeli w obszarze prawa administracyjnego, wpisujących się we współczesne problemy (ustrojowe, materialne i proceduralne) w zakresie prawa administracyjnego. Realizację tego celu stanowią opracowania zamieszczone w pierwszej części publikacji zatytułowanej *Współczesne problemy w prawie administracyjnym*. Dotyczą one: *compliance* w jednostkach administracji publicznej, zakazu reklamy aptek i ich działalności w świetle decyzji organów nadzoru oraz orzecznictwa sądów krajowych, postępowania o udzielenie zezwolenia cudzoziemcom na pobyt w Polsce w świetle prawa administracyjnego, samodzielnej oceny legalności aktów prawa miejscowego w kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, nadzwyczajnej policji administracyjnej, a także innowacji technicznych w podziemnych zakładach górniczych w ujęciu prawnym.

W drugiej części publikacji zawarto teksty poświęcone nowym rozwiązaniom w prawie administracyjnym. Dotyczą one: zadań gminy w zakresie współpracy transgranicznej, poziomu rozwoju elektronicznej administracji i jej wpływu na współczesne społeczeństwo informacyjne, wprowadzenia przymusu administracyjnego szczytów przeciwko koronawirusowi, statusu Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich w systemie organów administracji publicznej, a także sposobów prowadzenia edukacji konsumenckiej na szczeblu samorządowym przed i w czasie pandemii wirusa SARS-CoV-2.

Poszczególne opracowania zostały przygotowane w ramach pracy badawczej Koła Naukowego Prawa Administracyjnego działającego w Uczelni Łazarskiego, którego mamy przyjemność być opiekunami. Autorami są zarówno doświadczeni naukowcy, jak również osoby, które ukończyły studia i dopiero rozpoczynają karierę naukową, a także – co stanowi niewątpliwą zaletę oraz wartość dodaną – studenci z różnych ośrodków naukowych, którzy oprócz

standardowych obowiązków związanych z nauką akademicką podjęli dodatkowy wysiłek badawczy, inwestując w ten sposób w swój dalszy rozwój jako prawników. Opracowanie to powstało dzięki wysiłkowi przedstawicieli następujących siedmiu ośrodków akademickich: Uczelni Łazarskiego, Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Uniwersytetu Wrocławskiego, Państwowej Wyższej Szkoły Wschodnioeuropejskiej w Przemyślu, Uniwersytetu Mikołaja Kopernika oraz Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Bartosz Kotowicz
Angelika Kurzawa
Bartłomiej Opaliński

WYKAZ WAŻNIEJSZYCH SKRÓTÓW

Akty normatywne

kc	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.)
kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735)
pgg	ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 981 z późn. zm.)
ppsa	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325)
rme	rozporządzenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1118 z późn. zm.)
ucudz	ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2354)
uokik	ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 275)
uoz	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 638)
upf	ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1977)
usg	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713)
usp	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1038)

usw	ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 ze zm.)
uwar	ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2340)
uwt	ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1119)
uzz	ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1845)

Organy i sądy

GIF	Główny Inspektor Farmaceutyczny
Komisja	Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich
KRRiT	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
PIP	Państwowa Inspekcja Pracy
PUODO	Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych
RM	Rada Ministrów
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
WIF	wojewódzki inspektor farmaceutyczny
WSA	wojewódzki sąd administracyjny

Czasopisma

MoP	Monitor Prawniczy
ONSA	Orzecnictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSP	Orzecnictwo Sądów Polskich
OTK	Orzecnictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	Państwo i Prawo
PPP	Przegląd Prawa Publicznego

PS	Przegląd Sądowy
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	Samorząd Terytorialny

Inne

Dz.U.	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
Dz.Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
M.P	Monitor Polski
oz.	ośrodek zamiejscowy
późn. zm.	późniejsze zmiany
t.j.	tekst jednolity

CZĘŚĆ I

WSPÓŁCZESNE PROBLEMY PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

COMPLIANCE W JEDNOSTKACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – ROZWAŻANIA TEORETYCZNOPRAWNE

MARIZA ALEKSANDROWICZ

SWPS UNIWERSYTET HUMANISTYCZNOŚPOŁECZNY

 0000-0002-2606-2598

1. Wprowadzenie

Systemy *compliance* charakterystyczne są dla rynku prywatnego i tam należy poszukiwać ich źródeł. Początkowo systemy *compliance* były znane prywatnym rynkom regulowanym, w szczególności rynkowi finansowemu i bankowemu¹. Z czasem systemy te zaczęły być implementowane w dużych organizacjach działających w innych gałęziach gospodarki, w których nie istniał ustawowy obowiązek wdrożenia systemu *compliance*, jednak otoczenie prawno-ekonomiczne było wciąż na tyle skomplikowane, że bez wprowadzenia skutecznego systemu *compliance* organizacje nie były w stanie prowadzić działalności zgodnie z przepisami prawa.

Jednakże widoczny rozrost i stopień skomplikowania zadań w jednostkach administracji publicznej powoduje, że zaczynają one funkcjonować podobnie do organizacji na rynku prywatnym, a ich sposób zarządzania staje coraz nowocześniejszy. Powyższe sprawia, że jednostki administracji publicznej wymagają wprowadzenia nowych zasad, dzięki którym realizacja ich ustawowych zadań stałaby się efektywniejsza, a samo działanie bezpieczniejsze.

Niniejsze opracowanie ma na celu uporządkowanie terminologii dwóch często mylonych ze sobą pojęć: *compliance* oraz kontroli,

¹ M.W. Kuliński, *Geneza i rozwój unormowań compliance*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2020, nr 1(68), s. 122.

a także zaprezentowanie systemu *compliance* jako narzędzia, które może mieć zastosowanie w jednostkach administracji publicznej. Osobną kwestią będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy jednostki administracji publicznej będą stosowały obok przepisów prawa źródła prawa miękkiego w zakresie regulacji *compliance* oraz czy z mocy prawa powinny mieć wdrożony taki system. Należy podjąć również rozważania, czy istnieją regulacje, które wskazywałyby na to, że jednostki administracji publicznej powinny wdrażać którykolwiek z elementów *compliance* (bez konieczności wdrażania całego systemu), dedykowany podmiotom działającym na rynku prywatnym. Powyższe pozwoli w podsumowaniu zaprezentować obecne zmiany, jakim poddawane są jednostki administracji publicznej w tym obszarze.

W celu uniknięcia rozbieżności interpretacyjnych w opracowaniu zamiennie posłużono się zwrotami: „system *compliance*” i „program *compliance*”. Jednostka administracji publicznej określana jest również jako organizacja w rozumieniu ustrukturyzowanego podmiotu działającego w celu realizacji określonych celów.

2. Problemy definicyjne terminu *compliance*

Z języka angielskiego na język polski termin *compliance* został przetłumaczony jako „zgodność, zgoda”². Zgodnie ze słownikiem języka angielskiego Oxford English Dictionary termin ten oznacza „działanie w zgodzie, uleganie prośbie, warunkowi, zgodę na zgodne działanie”³. W literaturze przedmiotu odnajduje się zaś powszechnie

² J. Jaślan, H. Jaślan, *Słownik terminologii prawniczej i ekonomicznej angielsko-polski*, Warszawa 1991, s. 141.

³ K. Friemann, J. Wciórka, *Compliance – przeżytek czy termin użyteczny*, „Postępy Psychiatrii i Neurologii” 2008; 17(4) s. 366.

sformułowanie „system zgodności”⁴ lub „program zgodności”⁵. Można stwierdzić, że wskazane sformułowania są tożsame z tłumaczeniami zawartymi w słownikach języka angielskiego.

Trzeba zwrócić uwagę, że w polskim ustawodawstwie nie istnieje legalna definicja systemu *compliance*, co w praktyce często powoduje trudności w jego stosowaniu. Część przedstawicieli nauki wskazuje na problematykę normatywną poprzez ograniczenie *compliance* do obowiązku wykonywania nakazów prawnych. Inni określają *compliance* jako obowiązek stosowania się do regulacji prawnych i wytycznych. Warto przytoczyć przykładowe definicje z literatury przedmiotowej dotyczącej *compliance*. B. Makowicz określa *compliance* jako taką organizację podmiotu, „w której poprzez stworzenie odpowiedniej struktury i stosowanie środków *compliance*, która zredukuje do możliwego minimum ryzyko wystąpienia w organizacji wszelkich nieprawidłowości, które mogłyby powstać wskutek działania przynależnych do niego osób lub partnerów handlowych, a polegających na złamaniu obowiązujących regulacji prawnych i ogólnych zasad prawa, regulacji dobrowolnie przyjętych przez lub na działaniu niezgodnym z ogólnie przyjętymi standardami etyczno-moralnymi danego środowiska”⁶. T. Braun traktuje *compliance* jako normy zgodnościowe, które „powstają w ramach globalnych instytucji gospodarczych skierowane do pracowników, władz statutowych i akcjonariuszy tych instytucji, a także do podmiotów wchodzących z nimi w relacje natury gospodarczej, których celem, z uwagi na interes tych instytucji, jest zapewnienie działania przez nie zgodnie zarówno z normami prawa obowiązującymi na terytoriach, na

⁴ M. Soboń-Stasiak, *Moduły compliance*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 2015, nr 7(786), s. 83–86.

⁵ M. Gac, *Programy zgodności z prawem konkurencji – efektywny mechanizm w tworzeniu europejskiej kultury compliance?*, „*Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*” 2012, nr 2(1), s. 58–59.

⁶ B. Makowicz, *Compliance w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2011, s. 16–17.

których instytucje te operują, jak i z innymi zaleceniami normatywnymi, które z uwagi na swój charakter administracyjny, społeczny, gospodarczy, etyczny bądź kulturowy włączone zostały przez te organizacje do katalogu obowiązujących nakazów, zakazów i umocowań⁷. Tym, co łączy zaprezentowane definicje, jest ich wspólny element, czyli zgodność.

Elementy *compliance* odnajduje się w różnych aktach prawnych, w szczególności z zakresu prawa finansowego, a także w wytycznych, takich jak rekomendacje, kodeksy dobrych praktyk lub „guidance”. Jak widać z powyższego, w dużej mierze *compliance* opiera się na regulacjach *soft law*, jednak mimo braku legalnego obowiązku przestrzegania zawartych w nich norm większość organizacji stosuje się do nich w celu zachowania należytej staranności w prowadzeniu biznesu zgodnego z zasadami etyki, dostosowanego do panujących warunków regulacyjnych. Podobne podejście powinno przyświecać działaniom administracji publicznej. Należy przy tym zauważyć, że ta dobrowolność w poddaniu się regulacjom prawa miękkiego jest niejako iluzoryczna, ponieważ stosowanie się do tego typu norm wynika z obawy przed sankcjami, jakimi są sankcje nieokreślone w przepisach prawa, tj. sankcje cywilne (odpowiedzialność odszkodowawcza), sankcje administracyjne (kara pieniężna), sankcje karne (pozbawienie wolności). Za brak stosowania norm miękkich grożą natomiast sankcje wizerunkowe lub reputacyjne, które stanowią środek motywacyjny do przestrzegania regulacji innych niż te, które określa ustawodawca. Jednakże na rynku prywatnym to często właśnie reputacja decyduje o tym, czy dane podmioty będą wchodziły w relacje gospodarcze z innymi uczestnikami.

⁷ T. Braun, *Unormowania compliance w korporacjach*, Warszawa 2017, s. 13–14.

3. Kontrola w jednostkach administracji publicznej

Pomijając powyższe rozważania odnośnie do niedookreślonej terminologii pojęcia *compliance* oraz oparcia systemu *compliance* bardziej o regulacje o charakterze miękkim, tj. *soft law*, niż regulacje ustawowe, należy wskazać, że kluczowe dla oceny potrzeby i możliwości wykorzystania *compliance* jako skutecznego narzędzia dla administracji publicznej jest odróżnienie tego pojęcia od pojęcia kontroli, z którym *compliance* jest często błędnie utożsamiane. W związku z powyższym, w celu usytuowania problematyki *compliance* w administracji publicznej, w pierwszej kolejności trzeba dokonać pogłębionej analizy terminu „kontrola”. Sytuacja w tym przypadku jest równie skomplikowana co przy próbie zdefiniowania samego *compliance*, gdyż z biegiem lat wykształciło się wiele postaci kontroli, które mają różne znaczenia. Są to m.in. kontrola zarządcza, kontrola funkcjonalna, kontrola instytucjonalna, inspekcja, system kontroli wewnętrznej, inwentaryzacja. W związku z powyższym, w celu uporządkowania terminologicznego, zostaną pokrótce wyjaśnione wskazane pojęcia.

Inspekcja, zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego*, to „1. kontrolowanie, sprawdzanie działalności, 2. dawniej: nadzór, dozór, 3. instytucja, urząd uprawniony do kontroli i nadzoru”⁸.

Inwentaryzacja to skoordynowany zakres działań mających na celu zbadanie relacji stanu liczbowego do stanu oczekiwanego⁹.

Kontrola funkcjonalna stanowi kontrolę sprawowaną przez pracowników zajmujących kierownicze stanowiska w ramach nadanych im kompetencji¹⁰. Od tego typu kontroli należy odróżnić kontrolę instytucjonalną, sprawowaną przez wyodrębnione

⁸ *Słownik języka polskiego* [online:] <https://sjp.pl/inspekcja> [dostęp: 5.11.2022].

⁹ Definicja własna.

¹⁰ M. Tarka, *Kontrola funkcjonalna a nadzór w gospodarce narodowej*, RPEiS 1979, t. XLI, z. 2, s. 35.

organizacyjnie komórki kontroli, których wyłącznym i jedynym zadaniem jest wykonywanie funkcji kontrolnych¹¹.

Kontrola wewnętrzna to proces, na który wpływają zarówno dyrektorzy, menedżerowie, jak i pozostali pracownicy organizacji, podejmowany w celu oceny realizacji zadań w ramach trzech aspektów: efektywności i wydajności operacji, wiarygodności sprawozdań finansowych oraz przestrzegania przepisów prawa i innych regulacji wewnętrznych. Kontrola wewnętrzna obejmuje pięć elementów: środowisko kontroli, identyfikację ryzyka, czynności kontrolne, informację oraz monitorowanie całego procesu¹².

Pojęcie kontroli finansowej zostało wprowadzone ustawą o finansach publicznych z 2009 r.¹³ Poza samym pojęciem kontroli zarządczej, w ustawie określono zadania i obowiązki kierowników jednostek sektora publicznego, w tym samorządów terytorialnych, związane z koniecznością jej wdrożenia w organizacji. Kontrola zarządcza zawsze związana była z finansowym aspektem działalności jednostki państwowej, dlatego umiejscowienie jej w ustawie o finansach publicznych wydaje się trafne. Ustawodawca niejako określił sposób zarządzania wzorowanego na organizacjach z sektora prywatnego. Teoretyczne podstawy kontroli zarządczej wynikają z ogólnej teorii kontroli umiejscowionej w dyscyplinarnej strukturze nauk o kierowaniu (zarządzaniu) organizacjami. Należy wskazać, że kontrola zarządcza to całokształt procesu zarządzania jednostką z nastawieniem na osiągnięcie celu, skuteczności i efektywności realizowanych zadań¹⁴.

¹¹ *Ibidem*, s. 35.

¹² E. Bielińska-Dusza, *Funkcjonowanie kontroli zarządczej w systemie kontroli wewnętrznej przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 42, s. 37–39.

¹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157 poz. 1240 ze zm.).

¹⁴ E.W. Babuśka, *Koncepcja kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 42, s. 11.

Dzięki rozwiązaniom legislacyjnym ustawodawca wprowadził nowy rodzaj kontroli, tj. kontroli zarządczej, mającej szersze zastosowanie niż kontrola wewnętrzna. Zgodnie z art. 60 ustawy o finansach publicznych¹⁵ celem kontroli zarządczej jest w szczególności zapewnienie:

- 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- 2) skuteczności i efektywności działania;
- 3) wiarygodności sprawozdań;
- 4) ochrony zasobów;
- 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- 7) zarządzania ryzykiem.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o finansach publicznych wskazano, że „badanie czysto finansowego aspektu funkcjonowania jednostki sektora finansów publicznych jest niewystarczające. Dlatego też zamierzeniem projektodawcy było objęcie zakresem kontroli zarządczej wszystkich aspektów działalności jednostki sektora finansów publicznych. Podstawowym bowiem elementem kontroli zarządczej w administracji jest odpowiedzialność każdego kierownika jednostki za wdrożenie i monitorowanie takich elementów kontroli zarządczej, aby jednostka osiągała wyznaczone jej cele w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”¹⁶.

Należy wskazać, że cele kontroli zarządczej są zbieżne z celami systemów *compliance*, których elementem jest w szczególności zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania i zarządzania ryzykiem. Wydaje się jednak, że

¹⁵ Dz.U. Nr 157 poz. 1240 ze zm.

¹⁶ W. Bożek [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, LEX/el. 2020 [online:] <https://sip.lex.pl/#/commentary/587780222/613642/ofiarski-zbigniew-red-ustawa-o-finansach-publicznych-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> [dostęp: 5.11.2022].

wynikiem ostatecznym kontroli zarządczej jest osiągnięcie celów i realizacji zadań ustawowych. Natomiast celem systemów *compliance* w sektorze prywatnym jest zapewnienie ciągłego działania w zgodności z prawem w celu ochrony interesów organizacji i jej interesariuszy, jak np. właścicieli, akcjonariuszy, klientów, dostawców. W konsekwencji cele systemów *compliance* są dużo szersze niż kontroli zarządczej w administracji publicznej.

Pojęcie kontroli znane jest w administracji publicznej od wielu lat, a systemy kontroli stosowane są jako narzędzie ograniczania ryzyka, a więc w pewnych elementach kontrolę charakterystyczną dla administracji publicznej można by utożsamić z niektórymi elementami *compliance*.

4. Zarządzanie ryzykiem w jednostkach administracji publicznej

Zarządzanie ryzykiem jest ściśle powiązane zarówno z misją, jak i celami oraz zadaniami organizacji, a misja stanowi najważniejszy powód istnienia organizacji¹⁷. Zarządzanie ryzykiem powinno być dostosowane do zmieniającego się otoczenia, w szczególności do oczekiwań jego interesantów (obywateli), dlatego staje się dzisiaj jednym z kluczowych wręcz zadań w administracji publicznej¹⁸. Jest to zadanie ciągle, prowadzone w sposób systematyczny, wymagające jego identyfikacji, analizy, oceny, zarządzania, kontroli i monitoringu¹⁹, a także dostosowywania się do zmian. Jego poprawne

¹⁷ Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz.Urz. Ministra Finansów z 2012 r. poz. 56).

¹⁸ L. Wiatrak, *Zarządzanie ryzykiem wewnętrznym w organach administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne” 2016, nr 298, s. 116.

¹⁹ M. Kowalczyk, *Zarządzanie ryzykiem w project finance*, Warszawa 2001.

oszacowanie prowadzi do podniesienia jakości funkcjonowania organizacji oraz do osiągnięcia wytyczonych przez organizację celów. Zróżnicowane rodzaje ryzyka wymagają jednak umiejętności rozpoznania go i zarządzania nim²⁰.

Szacowanie ryzyka w administracji publicznej jest znane od wielu lat. Na mocy znowelizowanej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹ enumeratywnie wymienione jednostki sektora finansów publicznych zostały zobowiązane do zarządzania ryzykiem, które jest definiowane jako systematyczny proces identyfikacji, analizy i oceny ryzyka oraz podejmowania działań kontrolnych wobec ryzyka, co zwiększa prawdopodobieństwo zrealizowania przez organizację jej celów²². Jednak ustawa w aspekcie szacowania ryzyka niewiele wnosi, poza wskazaniem na obowiązek jednostki.

Szczegółowe zasady szacowania i zarządzania ryzykiem w administracji publicznej określa Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem²³ (dalej: Komunikat). We wstępie do Komunikatu wskazuje się, że zarządzanie ryzykiem to „procedury i polityki oraz skoordynowane działania, podejmowane zarówno przez kierownictwo jednostki, jak i jej pracowników, które poprzez identyfikację i analizę ryzyka oraz określanie adekwatnych reakcji na ryzyko zwiększają prawdopodobieństwo osiągnięcia celów i realizacji zadań”²⁴. W Komunikacie wskazano również na elementy kontroli zarządczej, takie jak: środowisko wewnętrzne, mechanizmy kontroli, informację i komunikację

²⁰ P. Sołtyk, *Zarządzanie ryzykiem jako przedmiot oceny audytu wewnętrznego*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 3, s. 60.

²¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157 poz. 1240 ze zm.).

²² Z. Ciekankowski, H. Wyrębek, *Zarządzanie ryzykiem*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności” 2016, nr 2(2), s. 8–14.

²³ Dz.Urz. Ministra Finansów z 2012 r. poz. 56.

²⁴ *Ibidem*.

oraz monitorowanie i ocenę. Zwrócono uwagę, że prawidłowe funkcjonowanie tych elementów ma wpływ na skuteczność samego zarządzania ryzykiem²⁵. Jest to w istocie ważne stwierdzenie, ponieważ zarządzanie ryzykiem nie może funkcjonować w oderwaniu od środowiska wewnętrznego organizacji.

Z pewnością zarządzanie ryzykiem w sektorze publicznym wymaga modyfikacji podejścia i narzędzi stosowanych w sektorze prywatnym w taki sposób, aby odpowiadały one specyfice sektora publicznego i innym ryzykom. Zarządzanie ryzykiem w administracji publicznej stanowi cel kontroli zarządczej, koncentruje się na wskazananiu procesów, w których należy zastosować metody kontroli. Zarządzanie ryzykiem w sektorze prywatnym ma na celu jego mitygowanie. Ustawa o finansach publicznych nie określa, w jaki sposób szacowanie ryzykiem powinno być prowadzone, jednak można stwierdzić, że sposób postępowania jest zbliżony do tego na rynku prywatnym.

5. *Compliance* w jednostkach administracji publicznej

Istotną kwestią jest ustalenie, czy istnieją regulacje, które wskazywałyby na to, że jednostki administracji publicznej powinny z mocy prawa wdrażać którykolwiek z elementów *compliance* dedykowany podmiotom działającym na rynku prywatnym.

Ważną regulacją w tym zakresie jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (dalej: dyrektywa 2019/1937)²⁶. Termin na jej implementację do porządku krajowego upłynął w dniu 17 grudnia 2021 r.; do tej pory na stronie

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.Urz. UE L 305/17).

internetowej Rządowego Centrum Legislacji pojawiły się dwa projekty ustaw.

Dyrektywa ta, zwana potocznie przez praktyków dyrektywą o sygnalistach, określa sposoby zgłaszania naruszeń w organizacji oraz środki ochrony osób, które tych zgłoszeń dokonują. Jej treść ma zastosowanie do podmiotów działających w sektorze prywatnym i publicznym. Do podmiotów w sektorze publicznym zalicza się administrację państwową, administrację regionalną i wydziały regionalne, gminy powyżej stu tysięcy mieszkańców oraz inne podmioty podlegające prawu publicznemu.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa²⁷ wskazano, że przepisy dyrektywy 2019/1937 służą „lepszemu egzekwowaniu prawa i polityk Unii Europejskiej poprzez skuteczniejsze wykrywanie przypadków naruszeń, prowadzenie postępowań wyjaśniających i ściganie. Osoby pracujące w podmiotach prywatnych i publicznych lub utrzymujące z nimi kontakt w związku ze swoją działalnością zawodową mogą w związku z taką pracą lub działalnością dowiedzieć się o zagrożeniach lub szkodach dla interesu publicznego, a działając jako tzw. sygnaliści, odegrać istotną rolę w ujawnianiu naruszeń”²⁸.

Do bezprawnych działań lub nadużycia prawa może dojść w każdej organizacji, bez względu na to, czy działa na rynku prywatnym czy publicznym, a działania te mogą przybrać różne formy, jak np. nadużycia finansowe, zaniedbanie obowiązków, korupcja, pranie pieniędzy. Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 2019/1937 określa,

²⁷ Rządowe Centrum Legislacji, Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa [online:] <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12352401/katalog/12822845> [dostęp: 5.11.2022].

²⁸ Uzasadnienie z dnia 7 lipca 2022 r. do projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia Prawa Unii, s. 7 [online:] <https://www.legislacja.gov.pl/projekt/12352401> [dostęp: 5.11.2022].

jakie naruszenia prawa Unii Europejskiej powinny być zgłaszane w organizacji. Są to naruszenia prawa z zakresu:

- 1) zamówień publicznych;
- 2) usług, produktów i rynków finansowych;
- 3) przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu;
- 4) bezpieczeństwa produktów i ich zgodności z wymogami;
- 5) bezpieczeństwa transportu;
- 6) ochrony środowiska;
- 7) ochrony radiologicznej i bezpieczeństwa jądrowego;
- 8) bezpieczeństwa żywności i pasz;
- 9) zdrowia i dobrostanu zwierząt;
- 10) zdrowia publicznego;
- 11) ochrony konsumentów;
- 12) ochrony prywatności i danych osobowych;
- 13) bezpieczeństwa sieci i systemów teleinformatycznych;
- 14) interesów finansowych Skarbu Państwa Rzeczypospolitej Polskiej, jednostek samorządu terytorialnego oraz Unii Europejskiej;
- 15) rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, w tym unijnych zasad konkurencji i pomocy państwa oraz opodatkowania osób prawnych²⁹.

Organizacje mogą również w swoich regulacjach wewnętrznych objąć ochroną sygnalistów zgłaszających nie tylko naruszenia prawa, ale także nadużycia w organizacji, w tym zachowania, które z punktu widzenia etycznego nie są akceptowalne. Należy stwierdzić, że przyjmowanie zgłoszeń o naruszeniach w organizacji nie powinno ograniczać się do realizacji minimalnego wymogu z dyrektywy 2019/1937.

Przepisy dyrektywy 2019/1937 wskazują trzy rodzaje ujawnień: wewnętrzne, zewnętrzne i publiczne. W celu ustalenia obowiązków podmiotów administracji publicznej należy wskazać, w jakich okolicznościach dokonanie tych zgłoszeń jest możliwe. Zgłoszenie

²⁹ Dz.Urz. UE L 305/17.

wewnętrzne oznacza „ustne lub pisemne przekazanie informacji na temat naruszeń w obrębie podmiotu prywatnego w sektorze prywatnym lub publicznym”³⁰. Zgłoszenie zewnętrzne oznacza „ustne lub pisemne przekazanie informacji na temat naruszeń właściwym organom”³¹. Z kolei ujawnienie publiczne oznacza „podanie do wiadomości publicznej informacji na temat naruszeń”³².

W związku z powyższym podmioty administracji publicznej, zarówno państwowej, regionalnej, jak i samorządowej, będą zobligowane do wdrożenia dwóch procedur w tym zakresie. Z jednej strony będzie to procedura wewnętrznego zgłaszania naruszeń w samym podmiocie, w którym zgodnie z definicją zgłoszenia wewnętrznego pracownicy podmiotu będą mogli dokonywać zgłoszeń przynajmniej w zakresie wskazanym w art. 2 ust. 1 dyrektywy 2019/1937. Z drugiej strony podmioty administracji publicznej będą zobowiązane, zgodnie z ich właściwością, przyjmować zgłoszenia od osób, które zdecydują się na ujawnienie publiczne. Oznacza to, że podmiot będzie musiał wdrożyć odpowiednie procedury. Po pierwsze podmioty te będą musiały przekazać na swoich stronach internetowych sposoby dokonywania zgłoszeń, w szczególności kanały, sposób komunikacji (o ile zgłoszenie nie jest anonimowe) oraz terminy, w jakich będą zobowiązane do zakończenia prowadzenia postępowania w sprawie. Z drugiej strony w podmiotach tych należałoby proceduralnie określić sposób weryfikacji zgłoszeń i prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Podmioty te powinny być również przygotowane od strony organizacyjnej i technologicznej na przyjmowanie anonimowych zgłoszeń w celu umożliwienia zgłoszeń nie tylko w formie korespondencji papierowej. Motyw 53 dyrektywy 2019/1937 wskazuje, że „kanały dokonywania zgłoszeń powinny umożliwiać osobom dokonywanie zgłoszeń na piśmie

³⁰ Art. 5 pkt 4, Dz.Urz. UE L 305/17.

³¹ Art. 5 pkt 5, Dz.Urz. UE L 305/17.

³² Art. 5 pkt 6, Dz.Urz. UE L 305/17.

oraz przekazywanie zgłoszeń drogą pocztową, za pośrednictwem fizycznych skrzynek na skargi lub na platformie online, intra- lub internetowej, bądź dokonywanie zgłoszeń ustnie, za pośrednictwem gorącej linii lub innego systemu komunikacji głosowej³³.

Podmioty powinny być przygotowane na taki sposób prowadzenia postępowań wyjaśniających (zarówno w przypadku zgłoszeń wewnętrznych, jak i zewnętrznych), aby zapewnić poufność osobie dokonującej zgłoszenia. Tożsamość takiej osoby i wszelkie inne informacje dotyczące samej treści zgłoszenia, a więc również tożsamość osób wskazanych w jego treści, powinny być chronione. Ujawnienie tożsamości jest możliwe jedynie w przypadku, gdy jest „koniecznym i proporcjonalnym obowiązkiem wynikającym z prawa Unii lub prawa krajowego w kontekście prowadzonych przez organy krajowe postępowań wyjaśniających”³⁴.

Z punktu widzenia zarządzania organizacją podmiotu administracji publicznej niezbędne będzie wyodrębnienie odpowiedniej komórki organizacyjnej, która byłaby odpowiedzialna za przyjmowanie zgłoszeń wewnętrznych i zewnętrznych. Zazwyczaj są to właśnie działy *compliance* (działy ds. zgodności).

Na podstawie dyrektywy 2019/1937 wprowadzono elementy systemu *compliance expressis verbis* do podmiotów administracji publicznej. Powyższe należy uznać za pozytywne, ponieważ dotychczas informacje o naruszeniach w podmiotach działających na rynku prywatnym były zazwyczaj ujawniane w toku inspekcji prowadzonych w ramach ustawowych kompetencji. Stworzenie nowych kanałów informacyjnych w tym zakresie jest dodatkowym źródłem wiedzy podmiotów administracji publicznej, w szczególności organów nadzorczych, jak np. Komisja Nadzoru Finansowego, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Ochrony Danych Osobowych.

³³ Motyw 53, Dz.Urz. UE L 305/17.

³⁴ Motyw 82, Dz.Urz. UE L 305/17.

Wszystkie wyżej wskazane obowiązki ciężące na jednostkach administracji publicznej powinny zostać implementowane z odpowiednim wyprzedzeniem, co oznacza, poza samym zadośćuczynieniem przepisom, że jednostki administracji publicznej powinny rozpocząć proces dostosowywania ich struktur oraz wdrażania realnych procedur, które umożliwią dokonywanie zgłoszeń przez sygnalistów.

Kolejnym elementem, który należałoby tu omówić, są wytyczne z dnia 26 września 2020 r. w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (*compliance*) w sektorze publicznym, wydane przez Centralne Biuro Antykorupcyjne³⁵. We wstępie do wytycznych CBA wskazuje się, że „misją sektora publicznego, w szczególności administracji publicznej, jest służba na rzecz państwa i obywateli. Zadanie nie jest proste. Można odnieść wrażenie, że w każdym kolejnym roku XXI wieku organom władzy publicznej jest coraz trudniej ten cel osiągnąć. Z jednej strony nadal obowiązuje wiele przepisów z minionej epoki, z drugiej trwa ofensywa legislacyjna na szczeblu ponadnarodowym próbująca nadażyć za rewolucją technologiczną. A przecież nie możemy zapomnieć, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”³⁶.

Pozytywnie należy ocenić fakt, że trudności, z którymi na co dzień boryka się sektor prywatny, również dotyczą sektora administracji publicznej. W wytycznych CBA zawarto definicję i cel programu zgodności oraz jego komponenty. Z punktu widzenia metodologicznego jest to poprawne spojrzenie na całość problematyki *compliance*. W wytycznych CBA wskazuje się, że „zgodność jest zbiorem powiązanych ze sobą wzorców zachowań, w tym prawnych i etycznych, nakładających na adresatów obowiązków dostosowania się do nich. Celem zgodności jest więc dążenie do tego, aby

³⁵ Centralne Biuro Antykorupcyjne, Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (*compliance*) w sektorze publicznym, 26 września 2020 r., s. 3 [online:] https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/WYTYCZNE_.pdf [dostęp: 4.11.2022].

³⁶ *Ibidem*.

adresat normy zachowywał się w sposób wskazany przez normodawcę. Według jednej z definicji słownikowych zachowanie zgodne z przyjętymi zasadami lub prawem traktowane jest jako zachowanie uczciwe³⁷. Definicja ta wychodzi poza standardową definicję systemu *compliance*. Co istotne, została tutaj wskazana uczciwość, którą zdecydowanie należy podkreślić, bowiem systemy *compliance* ukierunkowane są na działania etyczne. W definicji wskazuje się również na to, że „zgodność obejmuje swoim zakresem każdą sferę funkcjonowania jednostki w życiu publicznym”³⁸ oraz że obejmuje prawo powszechnie stanowione i prawo wewnętrzne. Przez prawo wewnętrzne należy rozumieć ustanawiane przez organizację regulacje wewnętrzne. Ponownie należy ocenić to podejście w sposób pozytywny.

Odnosząc się zaś do komponentów programów zgodności, wskazano na:

- 1) zintegrowanie zgodności działania z misją;
- 2) zaangażowanie kierownictwa;
- 3) kompetencje i zadania pracowników ds. zgodności;
- 4) monitorowanie i ocenę zgodności;
- 5) kluczowe kompetencje;
- 6) ocenę ryzyka;
- 7) skuteczną samoocenę;
- 8) szkolenie;
- 9) sankcje.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, że wszystkie wymienione komponenty składają się właśnie na całość programów *compliance*. Jednakże w wytycznych CBA podano jedynie ogólnikowe wyjaśnienie tych pojęć, co w praktyce jest niewystarczające dla ich skutecznego stosowania. Nie wskazano, w jaki konkretnie sposób powinno wyglądać monitorowanie i ocena zgodności oraz jak organizacja

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ *Ibidem.*

powinna zastosować szacowanie oceny ryzyka. Oznacza to, że każdy z podmiotów publicznych przestrzega wytycznych i powinien je wewnętrznie doprecyzować, co pomogłoby stworzyć spójny system *compliance*.

Chociaż dokument ten charakteryzuje się dużą ogólnikowością, to należy go ocenić pozytywnie, ponieważ zwraca uwagę na istotną problematykę, jaką jest funkcjonowanie jednostek administracji publicznej. Pomimo że wytyczne mają charakter prawa miękkiego, tzw. *soft law*, to w dokumencie powinna znaleźć się informacja, iż jest on przeznaczony dla kierownictwa jednostki i osób odpowiedzialnych za jej poprawne działanie, np. kierowników jednostek ds. kontroli. Wątpliwe jest, aby jednostki administracji publicznej położyły szczególny nacisk na zalecenia, które nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego. Należy bowiem pamiętać, że jednostki administracji publicznej działają zgodnie z kompetencjami wskazanymi w przepisach prawa i w przypadku braku sankcji lub kontroli w zakresie stosowania norm o charakterze nieustawowym raczej mało prawdopodobne jest, że będą one przestrzegane w praktyce, bowiem jedyną sankcją za ich nieprzestrzeganie jest sankcja reputacyjna.

Podsumowując, trzeba podkreślić, że widoczne są pierwsze przejawy wdrażania elementów *compliance expressis verbis* przez ustawodawcę. Istota problematyki *compliance* została przedstawiona w pierwszym dokumencie o charakterze miękkim przez Centralne Biuro Antykorupcyjne. Należy jednak odpowiedzieć na pytanie, czy jednostki administracji publicznej mają obowiązek wynikający z przepisów prawa, aby wdrożyć system *compliance*. Z analizy wynika, że jednostki administracji publicznej mają obowiązek wprowadzić program zgodności w celu zapewnienia skutecznej kontroli zarządczej, jednak nigdzie w przepisach prawa nie jest to nazywane systemem *compliance*. Powyższe powoduje, że kontrola zarządcza prowadzona jest w taki sposób, jaki wskazuje ustawodawca. Należy jednak mieć na uwadze, że mogłaby

być wdrażana w nowoczesny sposób – podobny do zarządzania menedżerskiego. Co więcej, gdyby jednostki administracji publicznej patrzyły szerzej na kontrolę zarządczą, wykraczając niejako poza to, co jest wskazane w przepisach ustawy, mogłyby być w stanie wdrażać model podobny do tego, który funkcjonuje na rynku prywatnym – oparty na dodatkowych elementach, które mają wpływ na pozytywne postrzeganie organizacji na rynku przez jego uczestników.

6. Zakończenie

Wdrażanie programów *compliance* w jednostkach administracji publicznej może być realizowane na trzech płaszczyznach. Pierwsza płaszczyzna odnosi się do norm na poziomie prawa Unii Europejskiej, druga do norm na poziomie przepisów krajowych. Obie te płaszczyzny odnoszą się z kolei do źródeł prawa powszechnie stanowionego. Trzecia płaszczyzna odnosi się do źródeł prawa miękkiego, czyli wytycznych właściwych organów.

Z punktu widzenia szerzenia wiedzy o *compliance* należy uznać te inicjatywy za niezwykle istotne. W celu przejścia z modelu biurokracji do menedżerskiego modelu zarządzania w administracji publicznej istotne są szkolenia i szerzenie wiedzy wśród osób zainteresowanych. Same działania ustawodawcy nie okażą się w pełni skuteczne, jeśli nie będą im towarzyszyć działania edukacyjne. Z pewnością jednostki administracji publicznej w zakresie *compliance* mają wiele do zrobienia i nie jest to łatwe zadanie. Niewątpliwie problematyczne jest to, że same systemy *compliance* ulegają ciągłym zmianom i udoskonaleniom i nie jest możliwe wdrożenie takiego modelu, który byłby stały przez lata.

W administracji publicznej widoczne jest zainteresowanie problematyką *compliance* – pojawiają się pierwsze próby zmiany

sposobu zarządzania organizacją; w ostatnich latach pojawiły się departamenty *compliance* (komórki ds. zgodności). W 2019 r. w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego powstał Departament Compliance³⁹, którego zadaniem jest m.in.:

- 1) zarządzanie ryzykiem braku zgodności działalności Urzędu Komisji z przepisami prawa, standardami obowiązującymi organy nadzorcze i regulacjami wewnętrznymi Urzędu Komisji;
- 2) zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu zgłaszania naruszeń w Urzędzie Komisji;
- 3) projektowanie i wdrażanie rozwiązań w zakresie zapewnienia odpowiednich standardów etycznych;
- 4) przyjmowanie i rozpatrywanie skarg i wniosków dotyczących działalności Urzędu Komisji oraz postępowania pracowników Urzędu Komisji;
- 5) projektowanie i wdrażanie rozwiązań w zakresie procesów zarządzania konfliktami interesów oraz przeciwdziałania ryzyku korupcji w Urzędzie Komisji, a także zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tych procesów⁴⁰.

Innym przykładem w zakresie tworzenia komórek ds. zgodności w administracji publicznej jest wyodrębnienie Departamentu Compliance w Banku Gospodarstwa Krajowego. Jak wynika z podanych przykładów, programy *compliance* wdrażane są w pierwszej kolejności przez organy działające w sektorze finansowym. Należy zauważyć, że działa się tak również na rynku prywatnym. Wprowadzanie systemów *compliance* rozpoczęło się właśnie od podmiotów działających na rynku

³⁹ Zarządzenie nr 17/2022 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego [online:] https://bip.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Zarządzenie_17_2022_80199.pdf [dostęp: 5.11.2022].

⁴⁰ Zob. § 29 zarządzenia nr 17/2022 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie Nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego.

finansowym i spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych. Wiąże się to z tym, że rynek finansowy jest jednym z bardziej uregulowanych obszarów, co w szerokim rozumieniu wynika z jego niebagatelnego wpływu na gospodarkę krajową. Powyższe działania są również związane ze wzrostem świadomości w administracji publicznej, jak i niestety występującymi nieprawidłowościami w tych organach. Co jest szczególnie godne uwagi, to fakt, że Centralne Biuro Antykorupcyjne jako pierwsze dostrzegło wagę roli systemu *compliance*, wydając w 2020 r. pierwsze wytyczne dla organów administracji publicznej w tym zakresie. Jest to bez wątpienia dobry kierunek, w którym jednostki administracji publicznej powinny podążać.

Bibliografia

Akty normatywne

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.Urz. UE L 305/17).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157 poz. 1240 ze zm.).

Dokumenty

1. Centralne Biuro Antykorupcyjne, Wytyczne w zakresie tworzenia i wdrażania efektywnych programów zgodności (*compliance*) w sektorze publicznym, 26 września 2020 r. [online:] https://cba.gov.pl/ftp/dokumenty_pdf/WYTYCZNE_.pdf [dostęp: 4.11.2022].
2. Rządowe Centrum Legislacji, Projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa [online:] <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12352401/katalog/12822845> lub <https://www.legislacja.gov.pl/projekt/12352401> [dostęp: 5.11.2022].

3. Komunikat nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz.Urz. Ministra Finansów z 2012 r. poz. 56).
4. Uzasadnienie z dnia 7 lipca 2022 r. do projektu ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia Prawa Unii.
5. Zarządzenie nr 17/2022 Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 23 marca 2022 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego [online:] https://www.knf.gov.pl/o_nas/urzed_komisji/regulamin_uknf [dostęp: 5.11.2022].

Literatura przedmiotu

1. Babuška E.W., *Koncepcja kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 42.
2. Bielińska-Dusza E., *Funkcjonowanie kontroli zarządczej w systemie kontroli wewnętrznej przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 42.
3. Bożek W. [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, LEX/el. 2020 [online:] <https://sip.lex.pl/#/commentary/587780222/613642/ofiarski-zbigniew-red-ustawa-o-finansach-publicznych-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> [dostęp: 5.11.2022].
4. Braun T., *Unormowania compliance w korporacjach*, Warszawa 2017.
5. Ciekankowski Z., Wyřębek H., *Zarządzanie ryzykiem*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności” 2016, nr 2(2).
6. Czyżak R., Czyżak M., *Kontrola w administracji publicznej – istota, cele i rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3.
7. Friemann K., Wciórka J., *Compliance – przeżytek czy termin użyteczny*, „Postępy Psychiatrii i Neurologii” 2008, nr 17(4).

8. Gac M., *Programy zgodności z prawem konkurencji – efektywny mechanizm w tworzeniu europejskiej kultury compliance?*, „Interntowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2012, nr 2(1).
9. Jaślan J., Jaślan H., *Słownik terminologii prawniczej i ekonomicznej angielsko-polski*, Warszawa 1991.
10. Kochańczyk R., *Zarządzanie ryzykiem jako element kontroli zarządczej w Policji*, „Roczniki Administracji i Prawa”, t. XIX, nr 1.
11. Kowalczyk M., *Zarządzanie ryzykiem w project finance*, Warszawa 2001.
12. Kuliński M.W., *Geneza i rozwój unormowań compliance*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2020, nr 1(68).
13. Lancri M., *Compliance: From soft law to hard law – A view from France*, „Financial Compliance” 2019.
14. Makowicz B., *Compliance w przedsiębiorstwie*, Warszawa 2011.
15. Peters A., Pagotto I., *Soft law as a new mode of governance: A legal perspective*, Basel 2004.
16. Słownik języka polskiego [online:] <https://sjp.pl/inspekcja> [dostęp: 5.11.2022].
17. Soboń-Stasiak M., *Moduły compliance*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 2015, nr 7(786).
18. Sołtyk P., *Kontrola finansowa i audyt wewnętrzny w samorządzie terytorialnym*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2008, nr 3.
19. Sołtyk P., *Zarządzanie ryzykiem jako przedmiot oceny audytu wewnętrznego*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 3.
20. Tarka M., *Kontrola funkcjonalna a nadzór w gospodarce narodowej*, RPEiS 1979, t. XLI, z. 2.
21. Wiatrak L., *Zarządzanie ryzykiem wewnętrznym w organach administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne” 2016, nr 298.

Streszczenie

System *compliance* jest instytucją typową dla podmiotów działających na rynku prywatnym. W ostatnich latach dostrzegalne jest słuszne zainteresowanie tą tematyką w administracji publicznej. Ze względu na fakt, że systemy *compliance* w dużej mierze są wdrażane na podstawie źródeł prawa miękkiego, powstaje pytanie, czy administracja publiczna powinna wprowadzać analogiczne systemy jak na rynku prywatnym oraz czy istnieją przepisy prawa, które wskazywałyby na obowiązek wdrożenia niektórych elementów *compliance*. Niniejsze opracowanie ma na celu zaprezentowanie systemu *compliance* jako narzędzia, które może mieć zastosowanie w jednostkach administracji publicznej, oraz zaprezentowanie zmian, jakim są one poddane w tym obszarze.

Słowa kluczowe

compliance, kontrola, kontrola zarządcza, jednostka administracji publicznej, zgodność, ryzyko, zarządzanie

ZAKAZ REKLAMY APTEK I ICH DZIAŁALNOŚCI W ŚWIETLE DECYZJI ORGANÓW NADZORU ORAZ ORZECZNICTWA SĄDÓW KRAJOWYCH

ALEKSANDRA BARTNICKA-DŪLTZ

UNIwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego



0000-0002-4553-5100

1. Wstęp

Prowadzenie apteki stanowi szczególny rodzaj działalności gospodarczej reglamentowanej. Jej istotą jest świadczenie usług farmaceutycznych, takich jak wydawanie produktów leczniczych, sporządzanie produktów leczniczych połączone z oceną ich jakości (w tym także trwałości), wykonywanie pomiaru ciśnienia krwi, udzielanie porad farmaceutycznych w celu zapewnienia prawidłowego stosowania produktu leczniczego, wyrobu medycznego lub środka spożywczego specjalnego przeznaczenia żywieniowego, a także innych usług określonych w drodze rozporządzenia Ministra Zdrowia¹. Charakter czynności mieszczących się w ramach wskazanej przykładowo aktywności jest ściśle związany z materią dóbr osobistych i ich ochrony, przede wszystkim zdrowia i życia człowieka. Z tego względu samo istnienie nadzoru państwowego nad rynkiem farmaceutycznym znajduje uzasadnienie w postaci szeroko rozumianej troski o bezpieczeństwo pacjenta, natomiast kwestią sporną może pozostawać zakres tego nadzoru. Działalność we wskazanej formie jest uzależniona od uzyskania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej,

¹ Por. art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zawodzie farmaceuty (t.j. Dz.U. 2021 poz. 97).

udzielanego przez Wojewódzkiego Inspektora Farmaceutycznego. Ponadto podmioty prowadzące obrót detaliczny i hurtowy produktami leczniczymi i wyrobami medycznymi podlegają kontroli Inspekcji Farmaceutycznej. Specyfika omawianego sektora, która leży m.in. u podstaw poglądu, że nie można utożsamiać farmaceuty ze zwykłym sprzedawcą, a jego wyłącznym motywem działania nie powinien być zysk², wsparta dodatkowo potrzebą ochrony zdrowia publicznego powoduje, że swoboda działalności gospodarczej i inne konstytucyjne prawa i wolności są na wielu płaszczyznach ograniczane. W konsekwencji wyraźnie zauważalne są niejednokrotnie rozległe ingerencje państwa w funkcjonowanie na rynku. Tytułem przykładu można wskazać obowiązujący całkowity zakaz reklamy aptek i ich działalności.

Kierując się zarówno koniecznością zredukowania możliwości nakłaniania do nieuzasadnionego zakupu leków, co też mogłoby prowadzić do ich nadużywania, jak i ochroną finansów publicznych (ryzyko zwiększonych nakładów przeznaczanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia na refundację produktów leczniczych i wyrobów medycznych)³, wprowadzono zakaz reklamy aptek⁴. Początkowo obejmował on jedynie reklamę działalności aptek lub punktów aptecznych skierowaną do publicznej wiadomości i odnoszącą się do pewnej kategorii produktów. Natomiast od 2012 r. jego charakter uległ modyfikacji, na skutek czego zakres został rozciągnięty na wszelkie formy aktywności reklamowej. Zdaniem Prokuratora Generalnego, a także Naczelnej Izby Aptekarskiej funkcjonowanie takich restrykcji jest niezbędne, bowiem leki nie mieszczą się

² L. Ogiegło, *Komentarz do art. 99 upf [w:] System Prawa Medycznego. Tom 4. Prawo farmaceutyczne*, red. J. Haberko, Legalis 2019.

³ B. Banaszak, *O zgodności z Konstytucją RP bezwzględneho zakazu reklamy aptek*, MoP 2017, nr 8, Legalis.

⁴ Zob. art. 94a ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1977 ze zm.).

w kategorii zwykłego towaru rynkowego. Obrót nimi musi być ściśle regulowany przez państwo w ramach ochrony zdrowia publicznego.

Celem niniejszego opracowania jest kompleksowe przedstawienie problematyki zarysowanej w tytule, analiza wybranych stanów faktycznych będących przedmiotem badania sądowego oraz ukazanie trudności, jakie wynikają z obecnych regulacji. Głównym problemem praktycznym występującym na gruncie przepisu art. 94a ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne⁵ jest brak definicji legalnej reklamy. Ustawodawca ograniczył się jedynie do sformułowania normy o charakterze ogólnym, nie precyzując bliżej, jakie działania mieszczą się w tym pojęciu. W efekcie aktualne brzmienie wskazanej regulacji stanowi źródło sporów interpretacyjnych pomiędzy podmiotami prowadzącymi apteki a Wojewódzkimi Inspektorami Farmaceutycznymi i Głównym Inspektorem Farmaceutycznym. W niniejszym tekście omówiono m.in. pojęcie i zakres reklamy, aspekt podmiotowy zakazu sformułowanego w art. 94a upf oraz katalog przykładowych działań uznanych przez administracyjne organy nadzoru i sądy za niedozwolone. Wybór tematu uzasadniony jest chęcią ukazania niejasności obowiązującej konstrukcji w ujęciu praktycznym poprzez odwołanie się do wydanych rozstrzygnięć, a także potrzebą zwrócenia uwagi na dodatkowe negatywne skutki, jakie pojawiają się w sferze działalności aptek.

2. Regulacja ustawowa

Zakaz reklamy stanowi przedmiot regulacji art. 94a ustawy – Prawo farmaceutyczne. Rozważania w tym zakresie należy rozpocząć od osobnej analizy ustępu pierwszego. W jego treści można wyodrębnić

⁵ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1977 ze zm.); dalej: upf.

dwa obszary. Po pierwsze wskazuje on rodzaj aktywności zabronionej, którą ustawodawca określił sformułowaniem „reklama aptek i punktów aptecznych oraz ich działalności”. Identyfikacja działań zawierających się w tej kategorii jest utrudniona przede wszystkim z uwagi na braki definicyjne. Ujęcie to cechuje się dużym stopniem ogólności i brakiem precyzji, a żaden przepis upf nie wyjaśnia pojęcia reklamy aptek. Jediną wskazówką interpretacyjną może być druga płaszczyzna omawianego unormowania, tj. kryterium negatywne. Zgodnie z literalnym brzmieniem przedmiotowej regulacji nie stanowi reklamy informacja o lokalizacji i godzinach pracy apteki lub punktu aptecznego. Wobec powyższego dopuszczalne jest umieszczanie tego rodzaju danych np. w postaci tabliczek, plakatów lub ogłoszeń. Jednak ustawa bliżej nie precyzuje, czy mogą być one udostępnione razem z dodatkowymi informacjami, czy też akceptowalny przekaz obejmuje tylko wymienione dwa elementy. Ustawodawca milczy na temat innych treści niespełniających kryterium reklamowego, które mogą zostać umieszczone w sposób widoczny dla konsumentów. Należy zatem podzielić stanowisko J. Wiszniewskiej o niewyczerpującym charakterze omawianego wyłączenia⁶. Regulacje prawne nie zawierają żadnego odesłania do innego aktu z zakresu prawa medycznego, którym należy się posłużyć w celu ustalenia znaczenia reklamy. Nie odnoszą się również do zagadnienia, czy właściwe będzie rozumienie przyjęte na gruncie innych gałęzi prawa, np. w ustawie o radiofonii i telewizji.

Ustalenie znaczenia reklamy na podstawie wykładni językowej jest problematyczne ze względu na rozległy zakres tego terminu i brak uniwersalnego ujęcia. Prezentowane w literaturze przedmiotowej rozumienia różnią się w zależności od dziedziny, w jakiej występują. Samo słowo ma źródło łacińskie i pochodzi od czasownika *reclamare*, który oznacza „krzyczeć, hałasować”⁷.

⁶ J. Wiszniewska, *Zakaz reklamy aptek i ich działalności*, Warszawa 2019, s. 57.

⁷ K. Kumaniecki, *Słownik łacińsko-polski*, Warszawa 1957, s. 421–422.

Słownik języka polskiego M. Szymczaka definiuje reklamę jako rozpowszechnianie informacji o towarach, ich zaletach, wartości, miejscach i możliwościach nabycia; chwalenie kogoś, zalecanie czegoś przez prasę, radio, telewizję; środki (np. plakaty, napisy, ogłoszenia itp.) służące temu celowi⁸. Według J. Kalla jest to jeden z kilku instrumentów, jakimi posługuje się firma w celu poinformowania klientów o swojej ofercie i zachęcenia ich do jej wyboru⁹. Z kolei w literaturze marketingowej bardzo często powielana jest konstrukcja organizacji American Marketing Association, zgodnie z którą „reklamą jest wszelkiego rodzaju płatna forma, nieosobistej prezentacji oraz promocji pomysłów, dóbr lub usług przez określonego sponsora”¹⁰. Wielu autorów dokonuje charakterystyki reklamy poprzez cele, jakie ma realizować, tj. oddziaływanie na odbiorcę i skłonienie go do określonego zachowania. B. Kwarciać twierdzi, że można ją opisać jako „informacja plus perswazja”¹¹. Sięgnięcie do opracowań z innych dyscyplin pozwala więc jedynie na wyodrębnienie pewnych elementów typowych, nie eliminując wszystkich wątpliwości na poziomie definicyjnym.

Zasadne wydaje się zbudowanie objaśnienia, bazując na podobnych uregulowaniach w ramach upf. Przy zastosowaniu analogii do definicji legalnej reklamy produktu leczniczego ujętej w art. 52 ust. 1 upf za reklamę działalności apteki lub punktu aptecznego można uznać działalność polegającą na informowaniu lub zachęcaniu do zakupu produktu leczniczego lub wyrobu medycznego w danej aptece lub punkcie, mającą na celu zwiększenie sprzedaży.

Taki pogląd jest aprobowany także przez judykaturę, która uzasadnia go założeniem racjonalności prawodawcy, posługującej się w ramach danego aktu prawnego jednakowo brzmiącymi

⁸ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. III, Warszawa 1981, s. 38.

⁹ J. Kall, *Reklama*, Warszawa 1994, s. 18.

¹⁰ P. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Warszawa 1999, s. 546.

¹¹ B. Kwarciać, *Co trzeba wiedzieć o reklamie*, Kraków 1997, s. 12.

terminami w takim samym znaczeniu, o ile sam nie wskaże inaczej¹². W konsekwencji działanie o znamionach reklamowych będzie ukierunkowane na zwiększanie przychodu względem przychodu prognozowanego, jaki byłby osiągnięty, gdyby nie podjęto określonych czynności marketingowych. W wyroku NSA z dnia 26 czerwca 2014 r. stwierdzono, że reklamą działalności apteki będzie zamiar przyciągnięcia potencjalnych klientów do dokonania zakupu towarów sprzedawanych w aptece, niezależnie od form i metod jej prowadzenia oraz użytych środków realizacji. Kluczowy i rozstrzygający pozostaje cel, czyli zwiększenie sprzedaży produktów leczniczych lub wyrobów medycznych¹³. Odnotowania wymaga również stanowisko Sądu Najwyższego akcentujące znaczenie „zachęty do kupna”. W orzeczeniu SN z 2007 r. wyrażono zapatrywanie, że reklama oznacza każde przedstawienie (wypowiedź) w jakiegokolwiek formie w ramach działalności handlowej, gospodarczej, rzemieślniczej lub wykonywania wolnych zawodów, dokonane dla wspierania zbytu towarów lub usług. Obejmuje więc wszelkie rodzaje przekazu, w tym także te pozbawione elementów ocennych lub zachęcających do zakupu, które mogą jednak zostać przyjęte przez ich odbiorców w kategorii zachęty. Wypowiedź jest reklamą, gdy nad warstwą informacyjną przeważa zachęta do nabycia towaru – taki cel przyświeca nadawcy wypowiedzi i tak odbiera ją przeciętny odbiorca, do którego została skierowana¹⁴.

W obszarze wykładni sądowej dominujący pogląd stanowi więc przyjęcie szerokiego rozumienia, w którym za podstawowe kryterium uznaje się zamiar pozyskania klientów i wpłynięcie na ich zachowanie, a dokładniej skłonienie do przyjęcia postawy aktywnej, tj. dokonania zakupu produktu leczniczego lub wyrobu leczniczego

¹² Tak np. wyrok NSA z dnia 11 października 2016 r., II GSK 1996/15, Legalis nr 1553892.

¹³ Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., II GSK 668/13, Legalis nr 1067735.

¹⁴ Wyrok SN z dnia 2 października 2007 r., II CSK 289/07, Legalis nr 87042.

w konkretnej aptece. W perspektywie długoterminowej ma to prowadzić do zwiększenia konsumpcji produktów leczniczych, a przez to do wzrostu obrotów danego podmiotu.

Wypada zauważyć, że to samo działanie może zostać rozpoznane inaczej w zależności od uwarunkowań danego przypadku. O kwalifikacji rozstrzygają rozmaite czynniki, często niepostrzegane przez właścicieli aptek jako istotne, np. forma przekazu. Potwierdza to m.in. decyzja jednego z wojewódzkich inspektorów farmaceutycznych wydana w 2017 r. w zakresie uznania publikacji bloku reklamowego zawierającego informacje o lokalizacji i godzinach pracy apteki za działalność zabronioną. W okresie od stycznia 2016 r. do kwietnia 2017 r. na jednej ze stron drukowanej gazety umieszczana była następująca informacja: „(Nazwa apteki), otwarte 7 dni w tygodniu, 8.00-23.00, (miejsowość), ul. (...)”. Była ona opatrzona wyróżniającym się graficznie znakiem tabletek, który stanowi logo aptek ogólnodostępnych. Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny stanął na stanowisku, że przyjęte rozwiązanie nosiło znamiona reklamy. Przedmiotowe rozstrzygnięcie zostało uchylone przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego z uwagi na nieustalenie istotnych okoliczności faktycznych sprawy. Po ponownym rozpoznaniu w 2018 r. wydano decyzję o identycznej treści, nakładając karę pieniężną w kwocie 25 000 złotych. Główny Inspektor Farmaceutyczny utrzymał tę decyzję w mocy, bowiem w jego opinii zastosowana forma przekazu (grafika, format, cykliczność pojawiania się) wyraźnie wskazywała odbiorcom istotną różnicę w funkcjonowaniu apteki. Oferowała ona leki również w godzinach, w których nie są czynne inne tego rodzaju podmioty w danej miejscowości, co było wyraźną zachętą do dokonywania tam zakupu¹⁵. Powyższą argumentację jedynie po części podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, przyjmując, że informacja o nazwie i lokalizacji

¹⁵ Uzasadnienie faktyczne wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 września 2020 r., VI SA/Wa 409/20, Legalis nr 2490759.

oraz godzinach pracy apteki może budzić w nabywcy chęć nabycia towaru i zachęcać do skorzystania z jej usług, tym samym więc stanowi reklamę, która jednakże na mocy art. 94a ust. 1 zd. 2 upf została wyłączona z zakazu. Wbrew wywodom organu ogłoszenie zamieszczone w gazecie nie zawierało jakichkolwiek innych informacji poza wyraźnie dopuszczalnymi przez ustawodawcę¹⁶. Z kolei odmienne zapatrywanie wyrażono w wyroku z dnia 26 lutego 2020 r. (VI SA/Wa 1696/19)¹⁷. Tym razem w ocenie WSA w Warszawie informacja o lokalizacji i godzinach pracy apteki lub punktu aptecznego wyeksponowana na wielkoformatowych banerach na elewacji bloków mieszkalnych, zawierająca dodatkowo logotyp, nazwę, kierunek oraz orientacyjną odległość, nie odpowiada kryteriom dozwolonego komunikatu. Przy tego rodzaju ekspozycji funkcję podstawową pełni przekaz reklamowy i chęć zwrócenia uwagi na konkretny podmiot, a w konsekwencji przyciągnięcia klientów do apteki, a nie funkcja informacyjna. Jeśli dane, o których mowa w zdaniu drugim art. 94a ust. 1 upf, nie mają tylko formy informacji, poprzez sposób ich ekspozycji, tak jak miało to miejsce w analizowanej sprawie, stanowią wówczas zabronioną reklamę apteki, punktu aptecznego lub ich działalności.

W tym miejscu należy odnotować również aspekt wzajemnych relacji między wymienionymi wyżej pojęciami. Każda reklama jest jednocześnie informacją, ale nie każda informacja jest reklamą. W przypadku tej ostatniej *differentia specifica* stanowi perswazja i związane z nią oddziaływanie mające nakłaniać do dokonania zakupu. Weryfikację w tym zakresie należy przeprowadzać na podstawie treści przekazu, jego języka oraz formy, wykorzystywanego nośnika, a także kontekstu¹⁸.

¹⁶ Uzasadnienie prawne wyroku WSA w Warszawie z dnia 15 września 2020 r., VI SA/Wa 409/20, Legalis nr 2490759.

¹⁷ Wyrok WSA z dnia 26 lutego 2020 r., VI SA/Wa 1696/19, LEX nr 3022274.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 26 października 2021 r., II GSK 1320/21, LEX nr 3264579.

3. Zakres przedmiotowy reklamy

Z uwagi na brak zarówno ogólnej ustawowej definicji, jak i enumeratywnego wyliczenia działań zabronionych, skonstruowanie przykładowego katalogu naruszeń zakazu reklamy jest możliwe na podstawie praktyki. Materiału do analizy w tym obszarze dostarczają w szczególności rozstrzygnięcia sądów krajowych. Podejmując próbę klasyfikacji negatywnie ocenionych przedsięwzięć, jako najważniejsze należy wskazać: kolportaż materiałów promocyjnych, ogłoszenia w środkach masowego przekazu i miejscach publicznych, organizację akcji wyprzedażowych, programy lojalnościowe i kreatywne nazwy aptek.

Przede wszystkim w judykaturze podkreśla się, że aktywność naruszająca dyspozycję ustawową przybiera takie formy, jak hasła, slogany, spoty TV, ulotki, billboardy, foldery czy też gazetki¹⁹. Jednym z częstszych zagadnień spornych między organami administracji a spółkami prowadzącymi apteki jest treść plakatów i banerów, na których zamieszczone są wspomniane wcześniej informacje dozwolone prawnie, tj. lokalizacja i godziny funkcjonowania podmiotu. Wątpliwości generują w tym zakresie dobór słów, szata graficzna lub sposób przekazu. Wiele decyzji o nałożeniu kary pieniężnej dotyczy przypadków, gdy posłużono się nazwą apteki, która zawiera w sobie sformułowanie „(...) CENY HURTOWE”, „(...) TANIE LEKI”, „(...) NISKICH CEN”. Zazwyczaj ten człon wyróżnia się na tle całości z uwagi na wykorzystanie do jego zapisu innej czcionki lub specjalnego koloru. Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że takie wyeksponowanie słów wchodzących w skład nazwy jest równocześnie przekazem reklamowym, informującym świadczeniobiorców o możliwości nabycia leków po cenach niższych. Dla potencjalnego klienta z odległości widoczne są głównie takie wyrazy jak „CENY HURTOWE”, co też stanowi

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 5 marca 2015 r., II GSK 54/14, Legalis nr 1217703.

bodziec do dokonania zakupu w tej konkretnej aptece, prowadząc tym samym do zwiększenia sprzedaży i odnotowania zysku podmiotu. Zabieg ten wykracza poza wyłączenie, o którym mowa w art. 94a upf²⁰. Analogiczna ocena jest właściwa dla umieszczania na terenie miasta i w pojazdach komunikacji miejskiej plakatów, napisów lub billboardów o podobnej treści. Zdaniem Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Farmaceutycznego tego rodzaju komunikat wywiera silny wpływ na wyobraźnię pacjentów, narzucając im nieodpartą chęć nabycia produktów leczniczych właśnie w aptekach, które w nazwie mają dopisek „CENY HURTOWE”²¹. Nadto przepisy wprowadzające kategoriyczny zakaz prowadzenia reklamy oraz stanowiące o sankcji nakładanej za jego naruszenie nie wprowadzają żadnych wyłączeń podmiotowych. W szczególności brak wymogu, aby właścicielami wykorzystywanych w działalności promocyjnej materiałów były reklamująca się apteka albo podmiot ją prowadzący. Adresatem normy z art. 94a ust. 1 upf jest bowiem każdy podmiot (osoba fizyczna i prawna) bez względu na źródło interesu w prowadzeniu takich reklam²².

Działalnością sprzeczną z obowiązującym zakazem jest również dostarczanie do skrzynek pocztowych i miejsc publicznych broszur informujących o obniżonych cenach produktów leczniczych. W wyroku NSA z dnia 5 listopada 2020 r. kluczowe znaczenie przypisano analizie treści folderów, ich formy graficznej, sposobu dystrybucji, a także kontekstu sytuacyjnego, w jakim przekaz docierał do odbiorcy²³. Co istotne, kwalifikacja nie zmienia się w przypadku, gdy apteka rezygnuje z kolportażu takich materiałów na rzecz wyłożenia ich w siedzibie apteki. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny we Wrocławiu decyzją z 2017 r.

²⁰ Wyrok NSA z dnia 11 października 2016 r., II GSK 1996/15, Legalis nr 1553892.

²¹ Uzasadnienie faktyczne wyroku WSA w Warszawie z dnia 13 lipca 2017 r., VI SA/Wa 2138/16, LEX nr 2355633.

²² Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2021 r., II GSK 699/18, Legalis nr 2578329.

²³ Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2020 r., II GSK 1232/18, Legalis nr 2507766.

stwierdził, że udostępnienie folderu zawierającego zdjęcia produktów wraz z ich krótkim opisem oraz ceną jest rodzajem reklamy apteki. Z takim poglądem zgodziły się również sądy obu instancji²⁴. Podobne zapatrywanie wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w odniesieniu do dystrybucji w lokalu gazetek, których tytuł nawiązuje do nazwy apteki. Słowo „zdrowie” występujące w logo podmiotu oraz w tytule gazetki, zapisane dodatkowo taką samą czcionką w obu miejscach, dla potencjalnego klienta jest jednoznacznie informacją, że w tej konkretnej aptece będzie można nabyć produkty i wyroby lecznicze w korzystnej, promocyjnej cenie, umieszczonej w gazecie. Stanowi to bowiem typowy przykład reklamy skojarzeniowej²⁵.

W taki sposób traktowane są także zabiegi w postaci umieszczania na asortymencie specjalnych wywieszek cenowych. Podkarpacki Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Rzeszowie w czasie kontroli zauważył praktykę znakowania części towarów dwoma naklejkami – jedna zawierała przekreśloną kwotę i opis „stara cena”, natomiast druga, nadrukowana większą czcionką, opatrzona była hasłem „nowa cena”. Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny nakazał zaprzestanie prowadzenia niedozwolonej reklamy apteki i jej działalności, nadał decyzji w tym zakresie rygor natychmiastowej wykonalności oraz nałożył na spółkę karę pieniężną w wysokości 1000 złotych. Główny Inspektor Farmaceutyczny utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji, uznając, że podanie dwóch cen miało na celu zachęcenie do zakupu określonych towarów w tym konkretnym podmiocie. Bez znaczenia pozostaje przy tym okoliczność prowadzenia reklamy wewnątrz lokalu, ponieważ do apteki może wejść każdy. Na etapie postępowania sądowego podkreślono ponadto, że tego rodzaju aktywność należy postrzegać

²⁴ Wyrok NSA z dnia 2 lipca 2020 r., II GSK 401/20, Legalis nr II GSK 401/20.

²⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., VI SA/Wa 2314/19, Legalis nr 2391816.

w kategorii działań obliczonych na zainteresowanie klienta ofertą apteki, a nie neutralnej wiadomości o ofercie i cenach produktów, do której udzielenia zobowiązany jest dany podmiot. Prowadzący aptekę traktowany jest jako profesjonalny uczestnik obrotu, którego obciąża obowiązek zarówno zapewnienia odbiorcom dostępu do informacji służących dokonaniu świadomego wyboru korzystnych dla nich warunków nabywania leków niezbędnych do terapii, jak i nienaruszania zakazu reklamy²⁶.

Wśród innych naruszeń można wymienić m.in. przymocowanie w izbie ekspedycyjnej kartki o treści: „A. D3 2000 j.m. 60 kaps. 1 op. 50% ceny 20,98 zł” oraz umieszczenie przy wejściu do apteki koszy oznakowanych: „-70%”, „-50%”, „-20%”, a także pudełek kartonowych zawierających napis „A. WYPRZEDAŻ”²⁷. Wszelkie promocje (w tym zwłaszcza cenowe) są reklamą towaru i podmiotu, który ich dokonuje. Z tego względu, że ustawa – Prawo farmaceutyczne oddzielnie reguluje działalność reklamową produktów leczniczych, w praktyce możliwe jest, iż jedno działanie będzie odpowiadało zarówno dyspozycji art. 52 ust. 1 upf, jak i art. 94a upf. Takie stanowisko sformułowali np. w swoich decyzjach Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny w 2015 r. i Główny Inspektor Farmaceutyczny w 2016 r., które następnie były przedmiotem badania NSA w roku 2021. Jako postępowanie naruszające ustawowy zakaz zakwalifikowano eksponowanie w witrynach aptek plakatów produktów leczniczych „G.” zawierających napis „Leczenie objawów przeziębienia” i informację o cenie produktu oraz ustawianie standów reklamowych z plakatami zatytułowanymi „Zdrowie jamy ustnej” z przedstawionym wizerunkiem produktu leczniczego „C.” i jego ceną. Zdaniem organów nadzoru w obowiązującym stanie prawnym prowadzenie reklamy produktów leczniczych w żaden sposób nie wyklucza, że jednocześnie może

²⁶ Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2020 r., II GSK 1850/18, Legalis nr 2507768.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2021 r., II GSK 1349/20, Legalis nr 2540519.

ona realnie stanowić reklamę aptek lub ich działalności. Ponadto, rozważając niniejszy aspekt, nie można abstrahować od okoliczności, że przeciętny klient nie ma odpowiedniej wiedzy z zakresu prawa farmaceutycznego, pozwalającej na odróżnienie reklamy produktów leczniczych od reklamy aptek w ich ustawowym rozumieniu. Prawne wyodrębnienie tych reklam nie wpływa zatem na całościową ocenę plakatów przez przeciętnego odbiorcę²⁸. Zgodnie z art. 52 ust. 3 pkt 4 upf spod pojęcia reklamy wyłączone są katalogi handlowe lub listy cenowe, pod warunkiem że obejmują one: wyłącznie nazwę własną, nazwę powszechnie stosowaną, dawkę, postać i cenę produktu leczniczego, w tym produktu leczniczego dopuszczonego do obrotu bez konieczności uzyskania stosownego pozwolenia, a w przypadku produktu leczniczego objętego refundacją – cenę urzędową detaliczną, jeśli nie zawierają treści odnoszących się do właściwości produktów leczniczych, w tym do wskazań terapeutycznych. Żadnego z tych kryteriów nie spełniały plakaty umieszczone przez aptekę²⁹.

Niedopuszczalne jest także uczestniczenie w programie reklamowym, wydawanie i realizowanie bonów o określonej wartości pieniężnej, kuponów punktowych uprawniających do zrealizowania dodatkowych punktów rabatowych oraz kuponów promocyjnych. Zdaniem NSA celem programu lojalnościowego jest zwiększenie sprzedaży produktów leczniczych i wyrobów medycznych oferowanych w aptece³⁰. Liczne rozstrzygnięcia zapadły w odniesieniu do tzw. Programu 60+. Zainicjowany przez jedną z sieci aptek, funkcjonował od 2010 r. i umożliwiał osobom powyżej

²⁸ Wyrok WSA z dnia 24 marca 2017 r., VI SA/Wa 2357/16, Legalis nr 1723511 oraz uzasadnienie faktyczne wyroku NSA z dnia 13 kwietnia 2021 r., II GSK 757/18, Legalis nr 2578375.

²⁹ Argumentacja organów administracji przywołana w uzasadnieniu faktycznym i oceniona jako prawidłowa przez WSA w Warszawie w wyroku z 24 marca 2017 r., sygn. akt VI SA/Wa 2357/16, Legalis nr 1723511.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2020 r., II GSK 574/20, Legalis nr 2477698.

60. roku życia zakup leków w atrakcyjnych cenach. Dołączyły do niego liczne zewnętrzne podmioty, czego wyrazem był wpis na listę honorujących legitymację programu. Na tle argumentacji sądów można sformułować wniosek, że przesłanki działania zabronionego spełniała już sama idea projektu. Celem podstawowym było bowiem pozyskanie grupy lojalnych klientów i jej utrzymanie³¹, a tym samym wzrost obrotów. Obecnie rozstrzygnięcia dotyczą najczęściej uczestnictwa w Programie Opieki Farmaceutycznej, który w założeniu odpowiada obowiązkom ustawowym farmaceutów. W ocenie organów nadzoru oraz judykatury przedsięwzięcie to ma na celu motywowanie do korzystania z usług apteki, natomiast za lojalność klient będzie utwierdzony w przekonaniu, że jest otoczony szerszą opieką niż inni dokonujący zakupów jedynie okazjonalnie³².

Warte wspomnienia w ramach niniejszego opracowania są także różne deklaracje składane klientom. Na przykład w trakcie kontroli jednej z aptek w Wodzisławiu Śląskim zauważono, że na podłodze oraz przy okienkach służących do obsługi umieszczono widoczne z zewnątrz apteki informacje o treści „Zwrócimy podwójną różnicę ceny. Jeśli w ciągu 15 dni od daty zakupu znajdziesz w innej aptece taki sam tańszy produkt. GWARANCJA NAJNIŻSZEJ CENY!”. Śląski Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny w Katowicach stwierdził naruszenie zakazu reklamy, nakazał zaprzestanie jej prowadzenia oraz nałożył karę pieniężną w wysokości 5000 złotych. Decyzję utrzymali Główny Inspektor Farmaceutyczny i sąd pierwszej instancji. Prowadząca aptekę argumentowała, że traktowanie takiego ogłoszenia jako reklamy jest bezpodstawne, ponieważ trafiło ono jedynie do osób będących już wewnątrz lokalu, a skutki wskazanej polityki cenowej odnosiły się wyłącznie do osób, które dokonały zakupów w innym miejscu. Ostatecznie Naczelny Sąd

³¹ Decyzja WIF z dnia 21 grudnia 2012 r. [online:] http://wif.poznan.ibip.pl/public/get_file_contents.php?id=263338 [dostęp: 15.06.2021].

³² Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2020 r., II GSK 941/18, Legalis nr 2547730.

Administracyjny uznał, że działanie bezsprzecznie zmierzało do zachęcenia klientów do dokonywania kolejnych zakupów w tym konkretnym podmiocie, a potwierdzeniem tego była właśnie deklaracja zwrotu podwójnej różnicy ceny danego produktu³³.

4. Negatywne skutki funkcjonowania zakazu

Wątpliwości interpretacyjne pojawiające się na gruncie art. 94a upf skutkują niejednokrotnie rezygnacją podmiotu z podjęcia określonego działania w obawie przed nałożeniem kary finansowej. Szeroko rozumiane straty dotyczą nie tylko aptek, ale również samych pacjentów. Wstrzymywana jest m.in. realizacja programów profilaktycznych. Bezpośrednią przyczyną tego zjawiska są negatywne oceny dokonywane przez organy administracji. W 2013 r. jeden z Wojewódzkich Inspektorów Farmaceutycznych za spełniające przesłanki reklamy uznał zaproszenie do uczestnictwa w bezpłatnych badaniach na osteoporozę, które miały być realizowane w mobilnym punkcie umieszczonym w pobliżu apteki. Takie ogłoszenie zdaniem WIF stanowi narzędzie budowania marki konkretnej sieci aptek, które narusza art. 94a upf³⁴. Ponadto utrudniony pozostaje kontakt między farmaceutą a pacjentem ze względu na brak możliwości skutecznego przekazywania komunikatów o dostępnych usługach. Przykładem tego jest treść uzasadnienia WSA w Warszawie z 2017 r., w którym stwierdzono, że umieszczenie plakatu z informacją o wypożyczeniu inhalatorów jest przejawem zakazanej reklamy. Jak podkreślono, tego rodzaju aktywność nie mieści się w katalogu usług farmaceutycznych świadczonych

³³ Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2020 r., II GSK 167/18, Legalis nr 2547729.

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2014 r., VI SA/Wa 3556/13, LEX nr 2148925.

w aptecę, dlatego stanowiło dodatkową zachętę do skorzystania z tego konkretnego punktu³⁵.

5. Podsumowanie

Problematyka zakazu reklamy aptek jest niezwykle rozbudowana, dlatego też wyczerpujące przedstawienie chociaż części najpowszechniej występujących naruszeń jest zadaniem trudnym. Argumentów w tym zakresie dostarczają przede wszystkim doświadczenia praktyki i wielość odmiennych przypadków rozpatrywanych przez orzecznictwo. Bezpośrednim źródłem wątpliwości kwalifikacyjnych podmiotów prowadzących apteki w zakresie dopuszczalności konkretnego działania jest przede wszystkim zbyt duża ogólność dyspozycji art. 94a upf i związany z nią brak ustawowej definicji reklamy aptek i ich działalności. W opinii autorki niniejszego opracowania obecny kształt regulacji nie realizuje w pełni zamierzeń prawodawcy, bowiem prowadzi do wykładni rozszerzającej. W szczególności wydaje się, że jej skutki są nieproporcjonalne w stosunku do stale podkreślanej w judykaturze potrzeby ochrony zdrowia publicznego. Wywołują ponadto ujemne konsekwencje w postaci nadmiernego zawężenia informacji skierowanych do pacjentów. Interpretacja przepisu pozostawia zbyt wiele niejasności, co narusza zasadę pewności prawa. W konsekwencji podejmowanie wielu przedsięwzięć, jak np. wywieszenie plakatu z informacją o pomiarze ciśnienia, jest dla aptek działaniem ryzykownym, bowiem nie są one w stanie przewidzieć ostatecznej kwalifikacji danej formy aktywności marketingowej ze strony organów nadzoru.

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 października 2017 r., VI SA/Wa 412/17, LEX nr 2760958.

Bibliografia

Akty normatywne

1. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 974).
2. Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zawodzie farmaceuty (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 97).

Literatura przedmiotu

1. Banaszak B., *O zgodności z Konstytucją RP bezwzględnego zakazu reklamy aptek*, MoP 2017, nr 8, Legalis.
2. Haberko J. (red.), *System Prawa Medycznego. Tom 4. Prawo farmaceutyczne*, Legalis 2019.
3. Kall J., *Reklama*, Warszawa 1994.
4. Kotler P., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Warszawa 1999.
5. Kumaniecki K., *Słownik łacińsko-polski*, Warszawa 1957.
6. Kwarciać B., *Co trzeba wiedzieć o reklamie*, Kraków 1997.
7. Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. III, Warszawa 1981.
8. Wiszniewska J., *Zakaz reklamy aptek i ich działalności*, Warszawa 2019.

Orzecznictwo

1. Wyrok SN z dnia 2 października 2007 r., II CSK 289/07, Legalis nr 87042.
2. Wyrok NSA z dnia 26 października 2021 r., II GSK 1320/21, LEX nr 3264579.
3. Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2021 r., II GSK 699/18, Legalis nr 2578329.
4. Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2021 r., II GSK 1349/20, Legalis nr 2540519.
5. Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2020 r., II GSK 917/20, Legalis nr 2542647.

6. Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2020 r., II GSK 167/18, Legalis nr 2547729.
7. Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2020 r., II GSK 941/18, Legalis nr 2547730.
8. Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2020 r., II GSK 1232/18, Legalis nr 2507766.
9. Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2020 r., II GSK 1850/18, Legalis nr 2507768.
10. Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2020 r., II GSK 574/20, Legalis nr 2477698.
11. Wyrok NSA z dnia 2 lipca 2020 r., II GSK 401/20, Legalis.
12. Wyrok NSA z dnia 11 października 2016 r., II GSK 1996/15, Legalis nr 1553892.
13. Wyrok NSA z dnia 5 marca 2015 r., II GSK 54/14, Legalis nr 1217703.
14. Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2014 r., II GSK 668/13, Legalis nr 1067735.
15. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 września 2020 r., VI SA/Wa 409/20, Legalis nr 2490759.
16. Wyrok WSA z dnia 26 lutego 2020 r., VI SA/Wa 1696/19, LEX nr 3022274.
17. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 lutego 2020 r., VI SA/Wa 2314/19, Legalis nr 2391816.
18. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 października 2017 r., VI SA/Wa 412/17, LEX nr 2760958.
19. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2014 r., VI SA/Wa 3556/13, LEX nr 2148925.

Inne

1. Decyzja WIF z dnia 21 grudnia 2012 r. [online:] http://wif.poznan.ibip.pl/public/get_file_contents.php?id=263338 [dostęp: 15.06.2021].

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie i analiza przypadków naruszeń zakazu reklamy aptek i ich działalności. Występujące wątpliwości interpretacyjne dotyczące przepisu art. 94a upf prowadzą do odmiennych rozstrzygnięć odnośnie do zasadności zastosowanej sankcji, ale również rezygnacji z akcji profilaktycznych i prozdrowotnych polegających m.in. na pomiarze ciśnienia i obsłudze glukometrów. W opracowaniu przedstawiono wybrane aspekty funkcjonowania wskazanej regulacji w ujęciu praktycznym poprzez odwołanie się do rozstrzygnięć administracyjnych organów nadzoru i orzecznictwa sądów krajowych.

Słowa kluczowe: zakaz reklamy aptek, działalność apteki, pacjent, prawo farmaceutyczne

POSTĘPOWANIE O UDZIELENIE ZEZWOLENIA CUDZOZIEMCOM NA POBYT W POLSCE W ŚWIETLE PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

ADRIAN DULCZEWSKI

UNIwersytet Warszawski

 0000-0003-0116-1490

1. Wstęp

Niniejsze opracowanie stanowi praktyczne omówienie przebiegu postępowania o udzielenie zezwolenia cudzoziemcom na pobyt w Polsce w oparciu o teoretyczną analizę przepisów zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego¹ oraz w ustawie o cudzoziemcach². Omówienie regulacji zawartych we wskazanych ustawach jest niezbędne do praktycznego ukazania problematyki obecnej w polskim systemie prawnym, wiążącej się z rażącym łamaniem naczelnych zasad postępowania administracyjnego przez organy administracji publicznej. Celem opracowania jest przedstawienie związku między przepisami prawa materialnego a praktycznym ich zastosowaniem. Omówienie wzajemnego przenikania się aspektów teoretycznego i praktycznego służy ukazaniu, w jaki sposób cudzoziemcy w Polsce doświadczają naruszenia podstawowych praw przysługujących im na mocy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o cudzoziemcach. Analiza teoretyczna wskazuje, że o ile przepisy kpa w sprawny sposób umożliwiają przeprowadzenie postępowania, o tyle przepisy ustawy o cudzoziemcach są wyjątkowo zawite.

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735); dalej: kpa.

² Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2354); dalej: uczdz.

Regulacje szczególne nie zmierzają bowiem do ułatwienia przeprowadzenia sprawnego postępowania ani jego stronom, ani organom administracji publicznej. Wnioskodawca ma zatem do czynienia z wpływem skomplikowanych w treści przepisów na łamanie przez organy administracji publicznej naczelnych zasad postępowania administracyjnego. Wobec powyższego należałoby zatem wprowadzić znaczące zmiany w treści ustawy o cudzoziemcach. Korelacja teorii z praktyką w świetle takich zmian jest niezwykle istotna w kontekście celu urzeczywistniania naczelnych zasad postępowania administracyjnego oraz zagwarantowania ochrony praw cudzoziemca jako uczestnika postępowania; służy także osiągnięciu przyspieszonego oraz usprawnionego działania organów administracji publicznej. Jednostka jako adresat norm prawa administracyjnego musi mieć zagwarantowaną możliwość realizacji swych praw, nie tylko w aspekcie materialnym, lecz także procesowym. Z powyższych względów niniejsze opracowanie odwołuje się również do „prawa do dobrej administracji” jako zasady zawartej w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej³. Wskazana zasada ma duże znaczenie w aspekcie postrzegania „prawa do dobrej administracji” jako prawa podmiotowego. Opracowanie, poza podsumowaniem, składa się z czterech podrozdziałów, które służą dokładnemu przeanalizowaniu i objaśnieniu wad występujących w postępowaniach o udzielenie cudzoziemcom zezwolenia na pobyt w Polsce. Motywem poruszonym w podrozdziale piątym jest wspomniane już prawo do dobrej administracji.

³ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE.C.2016.202.389).

2. Ustawa o cudzoziemcach

2.1. Cel pobytu cudzoziemca

Artykuł 25 *ucudz* reguluje obowiązki cudzoziemca wjeżdżającego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Obecnie cudzoziemiec obowiązany jest uzasadnić cel i warunki planowanego pobytu; mieć i okazać na żądanie dokumenty potwierdzające posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego oraz dysponować środkami finansowymi wystarczającymi na pokrycie kosztów planowanego pobytu i podróży powrotnej do państwa pochodzenia lub zamieszkania bądź kosztów tranzytu do państwa trzeciego, które udzieli pozwolenia na wjazd, albo dokument potwierdzający możliwość uzyskania takich środków zgodnie z prawem. Uzasadnienie celu i warunków planowanego pobytu jest niezbędne do ustalenia rodzaju dokumentów, którymi musi legitymować się cudzoziemiec. Na przykład cudzoziemiec, który zamierza w Polsce pracować, musi okazać wizę wydaną w celu wykonywania pracy lub zezwolenie na pobyt czasowy i pracę bądź okazać zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE albo zezwolenie na pobyt stały⁴.

Problematyczne wydaje się świadczenie pracy przez cudzoziemca jako cel jego pobytu w Polsce. Zgodnie z art. 25 *ust. 1 ucudz* cudzoziemiec wjeżdżający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązany uzasadnić cel i warunki planowanego pobytu. Wedle art. 60 *ust. 1 ucudz* wizę Schengen lub wizę krajową wydaje się m.in. w celach: turystycznym, odwiedzin u rodziny lub przyjaciół, wykonywania pracy⁵. Organy imigracyjne podkreślają, iż deklarowany cel wjazdu do Polski wynika sztywno z charakteru wizy, jaka została cudzoziemcowi wydana⁶. Organy imigracyjne

⁴ M. Kumela-Romańska, *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, LEX/el. 2019, art. 25.

⁵ K.P. Sokołowski, *Zmiana celu pobytu cudzoziemca (art. 25 ustawy o cudzoziemcach) w świetle najnowszej praktyki administracyjnej*, PS 2020, nr 10, s. 74–87.

⁶ *Ibidem*.

argumentują, że skoro cudzoziemiec nie przebywa w Polsce na podstawie wizy wydanej w celu wykonywania pracy czy zezwolenia na pobyt wydanego w innym państwie Schengen, to nie może on legalnie wykonywać pracy w naszym kraju, a tym samym nie dysponuje źródłem stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania⁷.

2.2. Obowiązek posiadania środków finansowych

Organy administracji publicznej, działając na podstawie przepisów uczudz, często dokonują błędnej wykładni przepisu art. 145 § 3 uczudz. Regulacja ta stanowi, iż cudzoziemiec musi przedłożyć dokumenty potwierdzające możliwość uzyskania wystarczających środków finansowych na utrzymanie się w Rzeczypospolitej Polskiej. Błędna wykładnia przywołanego przepisu sprowadza się do żądania od cudzoziemca nie możliwości uzyskania środków finansowych, ale ich faktycznego posiadania. Nie istnieje jednak jakkolwiek podstawa do tego, aby wymagać od cudzoziemca posiadania niewątpliwie wygórowanych kwot na dzień złożenia wniosku. Interpretacja, zgodnie z którą cudzoziemiec musiałby posiadać zawyżoną kwotę w chwili składania wniosku, prowadzi do przekonania, że aby uzyskać zezwolenie na pobyt w Polsce, przykładowo ze względu na rozpoczęte studia, należy posiadać w całości równowartość pokrywającą wszelkie koszty utrzymania wnioskodawcy w Polsce na wnioskowany w podaniu czas.

Należy również wskazać, iż zgodnie z art. 105 ust. 1 uczudz oraz art. 202 ust. 1 uczudz wnioski o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy bądź stały cudzoziemiec składa osobiście, nie później niż w ostatnim dniu jego legalnego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przepisy te wprawdzie nie stanowią w swej treści poważniejszych problemów interpretacyjnych, jednakże

⁷ *Ibidem*.

uniemożliwiają swobodę w działaniu przez pełnomocnika, a zatem ograniczają w istocie prawo do udzielenia szczególnego pełnomocnictwa profesjonalnemu pełnomocnikowi bądź bliskiej osobie. Już zatem na samym początku postępowania administracyjnego działania cudzoziemca są znacznie ograniczone.

Niniejsze opracowanie koncentruje się na problematyce legalizacji czasowego oraz stałego pobytu w Polsce, stąd pominięto regulacje prawne odnoszące się do zezwolenia na pobyt krótkotrwały. Zagadnienie to wymaga odrębnej oraz szczegółowej analizy z uwagi na inne przesłanki uzasadniające pobyt cudzoziemca na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Naruszenie przepisów kpa

Normatywny model postępowania określony przepisami kpa zapewnia przeprowadzenie sprawnego, wzbudzającego zaufanie do władzy publicznej postępowania, w którym zasada prawdy obiektywnej wraz z zasadą uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli zagwarantuje ochronę praw jednostki. Na szczególne uwzględnienie oraz krótkie wyjaśnienie (w oparciu o postępowanie w sprawie legalizacji pobytu cudzoziemców w Polsce) zasługują naczelne zasady postępowania administracyjnego zawarte w art. 7, 8, 9, 10, 11 kpa wraz z obowiązkiem wynikającym z art. 79a kpa.

- Zasada prawdy obiektywnej oraz zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. Zgodnie z art. 7 kpa w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie słuszny interes obywateli. Organy mają obowiązek wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych

z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać podstawę do trafnego zastosowania przepisu prawa. Realizacja zasady prawdy obiektywnej ma ścisły związek z realizacją zasady praworządności, gdyż prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niezbędnym elementem poprawnego zastosowania normy prawa materialnego⁸. Z punktu widzenia cudzoziemca wskazany przepis prawa procesowego ma niebagatelne znaczenie, które nakazuje w dokładny sposób wyjaśnić wnioskodawcy stan jego sprawy.

- Zasada informowania stron zawarta w art. 9 kpa. Przepis ten formułuje zasadę informowania stron oraz czuwania nad tym, aby strony i inni uczestnicy postępowania nie ponieśli szkody z powodu niezajomości prawa. Stosowanie tej zasady powinno sprzyjać zarówno prowadzeniu postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, jak i realizacji zasady prawdy obiektywnej (art. 7 kpa)⁹. Należy zatem podkreślić, iż niezajomość prawa może dotyczyć w szczególności przybywającego do Polski cudzoziemca. Zasada informowania stron znajduje odbicie w dalszych przepisach kpa, nakazujących organowi administracji pouczenie strony. Jest ona związana w szczególności z art. 79a kpa (zob. punkt VI podrozdziału).
- Zasada przekonywania zawarta w art. 11 kpa. Przekonywanie polega na informowaniu stron postępowania o stanie prawnym oraz o wszystkich okolicznościach faktycznych mających znaczenie dla sprawy, a także na wskazywaniu stronie okoliczności przemawiających za uznaniem sposobu załatwienia sprawy za racjonalny, słuszny i właściwy. W odniesieniu do postępowania o udzielenie pozwolenia na pobyt w Polsce regulacja zawarta

⁸ M. Bursztynowicz, M. Sługocka, *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 7.

⁹ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 9.

we wskazanym przepisie umożliwiła zapoznanie się przez cudzoziemca z dokładnym stanem sprawy.

- Zasada przekonywania wiąże się z zasadą prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Artykuł 8 kpa wskazuje na zaufanie do władzy publicznej, a co ważniejsze, na utrwalone praktyki rozstrzygania spraw. Przepis ten jest o tyle istotny dla przedmiotowego postępowania, iż gwarantuje on proporcjonalność, bezstronność oraz równe traktowanie. Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Nieustosunkowanie się przez organ administracji do twierdzeń strony uznanych przez nią za istotne dla sposobu załatwienia sprawy stanowi naruszenie zasady przekonywania¹⁰.
- Artykuł 79a kpa określa obowiązek wskazania niespełnionych przesłanek do wydania decyzji zgodnej z żądaniem strony. Z brzmienia przywołanego przepisu *expressis verbis* wynika, iż organ administracji publicznej zobligowany jest do wskazania z urzędu dowodów niewykazanych przez stronę, skutkujących wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 20 stycznia 2020 r. (II SA/GI 1240/19), przepis art. 79a § 1 kpa obliuguje organ administracyjny do wskazania stronie przesłanek od niej zależnych, których niespełnienie może skutkować wydaniem decyzji odmownej. Uchybienie tej powinności oznacza zaś naruszenie przepisów postępowania, które nie może być sanowane w postępowaniu odwoławczym¹¹. Celem omawianego przepisu, dodanego na mocy nowelizacji z kwietnia 2017 r., jest zapobieganie sytuacjom, w których strona dysponuje

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 1984 r., II SA 742/84, LEX nr 9793.

¹¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 stycznia 2020 r., II SA/GI 1240/19, LEX nr 2781956.

dodatkowymi dowodami na okoliczności istotne dla wykazania zasadności jej żądania albo może je łatwo uzyskać, a z powodu braku odpowiedniej wiedzy o potrzebnych dowodach bądź o sposobie oceny wcześniej przedstawionych dowodów nie korzysta z takiej możliwości. W tych przypadkach strona będzie zaskoczona negatywnym rozstrzygnięciem sprawy oraz zmuszona do zaskarżenia decyzji i przedstawienia tych dodatkowych dowodów dopiero na etapie postępowania odwoławczego. W tym kontekście niewystarczające jest informowanie strony o możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań¹². Przepis art. 79a kpa ogranicza wprawdzie określony w nim obowiązek organu administracji publicznej do postępowań wszczynanych na żądanie strony, jednakże taki ogólny obowiązek w odniesieniu do wszystkich postępowań, w tym także wszczynanych z urzędu, wynika z przepisów art. 10 i 81 kpa¹³. Powyższy obowiązek należy w tym kontekście rozumieć jako dopełnienie zasady zawartej w art. 9 kpa.

4. Środek odwoławczy – odwołanie

W postępowaniu o udzielenie zezwolenia na pobyt w Polsce jedynie cudzoziemiec może skutecznie wnieść odwołanie. Tylko on jest bowiem stroną, której prawa stanowią przedmiot władczego rozstrzygnięcia. Od decyzji przysługuje odwołanie do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców za pośrednictwem organu, który wydał decyzję, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 127 § 1 i 2

¹² Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VIII kadencji, druk sejmowy nr 1183, s. 28.

¹³ A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2021, art. 79 (a).

kpa oraz art. 129 § 1 i 2 kpa). Skutkiem odwołania, jako swoistego środka przysługującego do zmiany orzeczenia, może być skorzystanie przez organ z art. 132 kpa, zgodnie z którym strona może wnosić o reasumpcję zaskarżonego orzeczenia poprzez wydanie nowej decyzji zmieniającej zaskarżoną. Przywołany przepis umożliwia organowi pierwszej instancji wydanie decyzji zmienionej, udzielającej wnioskodawcy zezwolenia na pobyt w Polsce. Jest to o tyle istotne, że z perspektywy cudzoziemca istnieje uzasadnione zagrożenie, iż długotrwale będzie oczekiwał na rozpatrzenie odwołania przez organ drugiej instancji. Może to doprowadzić do pogłębienia przewlekłości postępowania lub bezczynności organu administracji publicznej. Zatem najkorzystniejsze dla strony jest rozstrzygnięcie wydane w trybie samokontroli, o której mowa w art. 132 kpa.

Wymagane jest, aby prawidłowe ze względów formalnych odwołanie zawierało poprawnie sformułowane zarzuty. Właściwe będzie zatem, *ad casum*, wskazanie przepisów postępowania administracyjnego, które według strony zostały naruszone przez organ administracji publicznej. Odwołując się do trzeciego podrozdziału niniejszego opracowania, prawidłowo skonstruowany w swej treści zarzut może zostać sformułowany w następujący sposób: „Zaskarżonej decyzji zarzucam naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 7 kpa poprzez jego niezastosowanie, w ten sposób, że organ zaniechał podjęcia na wniosek strony czynności niezbędnej do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy”. Zarzut naruszenia art. 7 kpa pojawia się w większości odwołań do organów wyższego stopnia, a także skarg do sądów administracyjnych.

Wcale nie mniej jest decyzji i orzeczeń uchylających decyzję właśnie ze względu na naruszenie zasady prawdy obiektywnej. Prawidłowo skonstruowany w swej treści zarzut może zostać sformułowany w następujący sposób: „Zaskarżonej decyzji zarzucam naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 8 kpa w zw. z art. 9

i 10 kpa oraz art. 79a § 1 kpa poprzez przeprowadzenie postępowania administracyjnego w sposób niebudzący zaufania do władzy publicznej oraz poprzez zaniechania poinformowania wnioskodawcy o okoliczności faktycznej, która miała wpływ na ustalenie prawa do pobytu w Polsce, w ten sposób, że (...)”.

Należy pamiętać, iż odwołanie jest rodzajem podania, a więc co do zasady nie wymaga ono szczegółowego uzasadnienia. Odrębne ustawy mogą wskazywać dodatkowe wymogi formalne dla odwołania, jednakże w postępowaniu odwoławczym w sprawie o udzielenie zezwolenie na pobyt w Polsce nie jest ono warunkiem *sine qua non*. Niezależnie od tego niezwykle istotne dla strony jest wykazanie wszelkich nieprawidłowości, których dopuścił się organ, a przede wszystkim umotywowanie potrzeby reasumpcji decyzji przez organ pierwszej instancji.

Zaznaczyć trzeba, iż poza środkiem odwoławczym w postaci odwołania stronie przysługuje także złożenie wniosku o pociągnięcie pracownika organu administracji publicznej do odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej w oparciu o art. 38 kpa. Swój uzupełnienie odwołania przez pismo przewodnie w sprawie wzmacnia ochronę praw strony postępowania administracyjnego. Należy tutaj przede wszystkim zwrócić uwagę na naruszenie art. 10 kpa. Odmowa udzielenia informacji lub udzielenie błędnych informacji przez pracownika organu właściwego do załatwienia danej sprawy, mających duże znaczenie dla załatwienia sprawy, stanowi naruszenie wskazanego powyżej przepisu¹⁴.

¹⁴ Wyrok NSA oz. w Gdańsku z dnia 3 grudnia 1999 r., I SA/Gd 1627/97, LEX nr 40161.

5. Zezwolenie cudzoziemcowi na pobyt w Polsce a prawo do dobrej administracji

Podstawę prawną „prawa do dobrej administracji” stanowi art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁵. Nie wchodząc w głębokie rozważania natury filozoficzno-teoretycznej, wydaje się, że zarówno charakter (ogólna treść), jak i względy społeczne (konieczność ochrony podmiotu słabszego w stosunkach administracyjno-prawnych) przemawiają za uznaniem prawa do dobrej administracji za postać prawa podmiotowego w tym sensie, iż jest to zespół uprawnień przysługujących prywatnemu podmiotowi, funkcjonalnie ze sobą powiązanych, które mają służyć ochronie prawnie uzasadnionych interesów tego podmiotu¹⁶. Prawo do dobrej administracji może stanowić teoretyczną i aksjologiczną podbudowę dla zasad ogólnych europejskiego postępowania administracyjnego, w związku z czym można by o nim mówić jako o kwintesencji takich zasad¹⁷. Należy zaznaczyć jednak, że prawo do dobrej administracji odnosi się jedynie do organów Unii Europejskiej. Wprowadzenie zatem do kpa zasady prawa do dobrej administracji jako naczelnej wartości postępowania administracyjnego można uzasadniać przypuszczeniem, iż zwiększyłyby się środki, dzięki którym strona mogłaby skutecznie egzekwować swoje prawa, w szczególności w postępowaniu odwoławczym. „Dobra administracja” jako prawo podmiotowe zapewniałoby nową oraz szerszą perspektywę w postrzeganiu istoty toczących się na gruncie ustaw szczególnych postępowań, w tym także postępowania o udzielenie zezwolenia na pobyt w Polsce.

¹⁵ M. Koszowski, *Prawo do dobrej administracji*, PPP 2010, nr 1, s. 48–50.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

6. Podsumowanie

Podsumowując, należy ocenić negatywnie obecne rozwiązania przewidziane w u.cud. oraz związaną z nimi praktykę organów imigracyjnych. Zmian wymagają przede wszystkim przywołane w niniejszym opracowaniu normy prawa materialnego. Nowelizacja przepisów zawartych w u.cud., z kazuistycznych na bardziej ogólne, uzasadniona jest przypuszczeniem, że organy administracji publicznej zaczną dokonywać wykładni prawa materialnego w sposób korzystniejszy dla strony postępowania. Jednocześnie możliwe stanie się wykształcenie nowej praktyki w działaniu organów administracji publicznej. Konsekwencją powyższego będzie znaczne ułatwienie procesu udzielania cudzoziemcom zezwolenia na pobyt w Polsce. Działania podejmowane w celu usprawnienia tego systemu są krokiem w dobrym, pożądanym kierunku, w szczególności z punktu widzenia narastającej fali imigracyjnej na teren Rzeczypospolitej Polskiej. Należy także uwzględnić wprowadzenie do k.p.a. nowej zasady, tj. prawa do dobrej administracji.

Bibliografia

Akty normatywne

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735).
2. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2354).

Literatura przedmiotu

1. Bursztynowicz M., Sługocka M., *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
2. Koszowski M., *Prawo do dobrej administracji*, PPP 2010, nr 1.

3. Kumela-Romańska M., *Ustawa o cudzoziemcach. Komentarz*, LEX/el. 2019.
4. Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021.
5. Sokołowski K.P., *Zmiana celu pobytu cudzoziemca (art. 25 ustawy o cudzoziemcach) w świetle najnowszej praktyki administracyjnej*, PS 2020, nr 10.
6. Wróbel A. [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2021.

Orzecznictwo

1. Wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 1984 r., II SA 742/84, LEX nr 9793.
2. Wyrok NSA oz. w Gdańsku z dnia 3 grudnia 1999 r., I SA/Gd 1627/97, LEX nr 40161.
3. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 stycznia 2020 r., II SA/Gl 1240/19, LEX nr 2781956.

Streszczenie

W prawie administracyjnym, oprócz przepisów zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego, obowiązują również ustawy szczególne, w tym ustawa o cudzoziemcach. Niniejsze opracowanie stanowi omówienie pozycji prawnej cudzoziemców jako uczestników postępowania administracyjnego oraz wskazuje na praktyczne aspekty odnoszące się do udzielania cudzoziemcom pozwoleń na pobyt w Polsce. Celem opracowania jest porównanie zasad zawartych w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz przepisów ustaw szczególnych (teoria) ze współczesnymi formami działań organów administracji publicznej (praktyka). Nasuwa się bowiem pytanie, czy obecne rozwiązania prawne oraz istniejące

mechanizmy postępowania administracyjnego są odpowiednio skorelowane, a jednostka może skutecznie realizować prawo do dobrej administracji? Analiza teoretyczna wskazuje, że Kodeks postępowania administracyjnego wraz z jego naczelnymi zasadami gwarantuje sprawność oraz szybkość postępowania, jednakże w rzeczywistości formy realizacji zadań administracji publicznej sprowadzają się do bezczynności lub przewlekłości postępowania, wielu zaniechań oraz nieprawidłowej wykładni przepisów prawa. Motywem poruszonym w opracowaniu jest również odwołanie się do „prawa do dobrej administracji”, wywodzącego się z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, zasady postępowania administracyjnego, cudzoziemcy, prawo do dobrej administracji, organy administracji publicznej

SAMODZIELNA OCENA LEGALNOŚCI AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO W KONTEKŚCIE ODPOWIEDZIALNOŚCI ODSZKODOWAWCZEJ SKARBU PAŃSTWA ORAZ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

KATARZYNA GOCLIK

UNIwersytet Wrocławski

 0000-0001-6403-0004

MICHAŁ PFANHAUSER

UNIwersytet Wrocławski

 0000-0002-3955-4516

1. Wprowadzenie

Kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego jest zagadnieniem poddanym już dogłębnej analizie w literaturze przedmiotu. W związku z kryzysem epidemicznym, z jakim mamy do czynienia od marca 2020 r., oraz wykorzystywanymi przez państwo formami walki z nim, temat ten zdaje się odżywać. Globalna pandemia wirusa SARS-CoV-2 oraz związane z nią tzw. regulacje covidowe prowokują do rozważań na temat możliwości równoczesnego stosowania przez sądy Konstytucji RP, jak i aktów podustawowych. Specyfika sytuacji spowodowana epidemią koronawirusa włącza do dyskursu głównie wątek źródeł prawa, jakimi są rozporządzenia¹, jednakże katalog aktów podustawowych

¹ M. Gutowski, P. Kardas, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania konstytucji*

jest w istocie znacznie bardziej rozbudowany. Obok rozporządzeń największą grupę stanowią akty prawa miejscowego, będące specyficznym rodzajem aktów normatywnych². To właśnie analiza tych aktów stanowi przedmiot niniejszego opracowania, którego celem jest odpowiedź na pytanie, czy sądy powszechne wyrokujące w sprawach cywilnych o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej mogą samodzielnie oceniać legalność aktów prawa miejscowego i w oparciu o tę samodzielną ocenę orzekać odszkodowania, czy też nie jest to możliwe.

2. Zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz jej ustawowe przesłanki

Prawne rozważania należy rozpocząć od przeanalizowania kwestii odpowiedzialności państwa za jego niezgodne z prawem działania. Podstawa do dochodzenia roszczeń za szkody wyrządzone bezprawnym zachowaniem organów władzy publicznej wynika z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, który nadaje takie prawo każdemu

(2017) [online:] <http://konstytucyjny.pl/sadowa-kontrola-konstytucyjnosci-prawa-kilka-uwag-o-kompetencjach-sadow-powszechnych-do-bezposredniego-stosowania-konstytucji-maciej-gutowski-piotr-kardasmaciej-gutowski-piotr-kardas/> [dostęp: 3.07.2021].

² Rzeczoną specyfiką polega na tym, że mimo iż są to akty powszechnie obowiązujące (tj. wiążące każdy podmiot, a nie tylko jednostki organizacyjne podległe organowi je wydającemu), to wywołują one skutki względem tych podmiotów jedynie na obszarze właściwości organów, które owe akty wydają. Możliwość wydawania przez organy samorządu terytorialnego aktów prawa miejscowego jest ściśle związana z zasadą jego samodzielności. Zob. L. Garlicki, *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego* [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Legalis 2012; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 marca 2019 r., III SA/Gd 71/19, LEX nr 2637416.

– krąg podmiotów potencjalnie poszkodowanych nie jest więc ograniczony. Szczególny charakter tego prawa podmiotowego wynika z umieszczenia go w rozdziale II Konstytucji RP zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”, a dokładniej w podrozdziale „Środki ochrony wolności i praw”, co znacząco utrudnia ewentualną zmianę tego przepisu, która musiałaby nastąpić z zachowaniem kwalifikowanego trybu ustalonego w art. 235 ust. 5 i 6 Konstytucji RP³. Ze zróżnicowanego stosunku prawodawcy do norm konstytucyjnych wynika także kolejna cecha art. 77 ust. 1, odzwierciedlająca jego wyjątkowe znaczenie. Omawiany przepis został bowiem skonstruowany w taki sposób, aby stanowił samodzielną normę prawną, której bezpośrednie stosowanie, w zgodzie z nakazem wynikającym z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, jest możliwe⁴.

Przepisy regulujące odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, czyli art. 417¹ § 1–3 kc, stanowią, że niezgodne z prawem działanie lub zaniechania zasadniczo muszą być stwierdzone we właściwym postępowaniu. Z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i art. 417 kc i nast. można wyprowadzić kilka przesłanek rzeczowej odpowiedzialności. By móc ją przypisać władzy publicznej, konieczne jest po pierwsze wyrządzenie szkody, rozumianej jako uszczerbek poniesiony w dobrach chronionych poszkodowanego, wbrew jego woli, wskutek zdarzenia wyrządzającego szkodę⁵, a po drugie istnienie związku przyczynowego między szkodą a działaniem władzy publicznej⁶.

³ L. Bosek, P. Grzegorzczak, K. Weitz, *Art. 77 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Wyrok SN z dnia 29 kwietnia 2011 r., I CSK 457/10, LEX nr 1318300.

⁶ Należy pamiętać w kontekście art. 361 § 1 kc, że powinien być to związek o charakterze adekwatnym, tj. szkoda powinna być normalnym następstwem działania.

Co więcej, konieczne jest, aby powstała szkoda wynikała z bezprawności szkodliwego zachowania. Jest to ogólna zasada, zaś odstępstwem od niej (swoistym wyjątkiem) może być pociągnięcie konkretnych podmiotów do odpowiedzialności za działanie legalne, którego efektem jest powstanie szkody. O tym przypadku stanowi art. 417² kc jako *lex specialis* względem art. 417 kc. Należy podkreślić, że o bezprawności można mówić wtedy, gdy państwo dopuści się własnego zachowania jednoznacznie sprzecznego z obecnie obowiązującymi normami prawnymi⁷. Dopiero po kompleksowym wypełnieniu przez podmiot władzy publicznej wyżej wymienionych przesłanek można mówić o potencjale do powoływania się na przedmiotowy artykuł i dochodzenia na tej podstawie roszczeń.

3. Bezpośrednia sądowa kontrola aktów podustawowych

Bezpośrednia, sądowa kontrola aktów podustawowych, w tym w szczególności aktów prawa miejscowego, jest możliwa na podstawie art. 8 ust. 2 Konstytucji RP w związku z art. 178 Konstytucji RP. W przepisach tych *expressis verbis* zostało wyrażone, że sędziowie w swoim orzekaniu podlegają jedynie Konstytucji RP oraz ustawom, a także że powinni Konstytucję RP bezpośrednio zastosować wszędzie tam, gdzie jest to możliwe. Wskazane rozwiązanie legislacyjne ma na celu uwypuklenie prymatu norm zawartych w Konstytucji, a więc w akcie normatywnym mającym najwyższą moc prawną i znajdującym się na najwyższym szczeblu w polskim systemie źródeł prawa, oraz przydanie sędziom pewnego rodzaju swobody

⁷ A. Leśniewska, M. Pfanhauser, *Wyrok dla przedsiębiorczości – problem odpowiedzialności Skarbu Państwa względem przedsiębiorców pokrzywdzonych przez lockdown* [w:] *Lockdown. Prawo, społeczeństwo, historia*, red. K. Łukomiak, Łódź 2021, s. 15–16.

w wykonywaniu wymiaru sprawiedliwości, gwarantującej ogółowi społeczeństwa stabilność oraz pewność orzeczeń sądowych. Znaczenie prawne Konstytucji RP podkreśla orzecznictwo Sądu Najwyższego, nakazując stosować ją bezpośrednio w pierwszej kolejności przez sądy⁸.

Należy zaznaczyć, iż potwierdzenia możliwości dokonywania opisywanej kontroli aktów podustawowych można dopatrywać się w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w którym wskazano, iż: „Z art. 178 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że «sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom», wynikają dla sądów uprawnienia do samodzielnej oceny i ustalenia zgodności podustawowych aktów normatywnych z ustawami, przy rozpoznawaniu także spraw karnych, a w razie stwierdzenia ich niezgodności z ustawami, odmowy ich zastosowania w konkretnej sprawie”⁹. A zatem w konsekwencji omawianej kontroli nie dochodzi do derogacji aktu, tylko do odmowy jego zastosowania przez sąd powszechny przy rozpoznawaniu sprawy jednostkowej. Skutek tej kontroli będzie relewantny w późniejszej ocenie podstaw do orzeczenia odszkodowania.

Jeżeli chodzi natomiast o sam zakres kontroli aktów prawa miejscowego, to podstawowe znaczenie interpretacyjne będzie mieć tutaj art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego. Wyraźnie widać, że nie jest to brzmienie tożsame z art. 92 Konstytucji RP, który również reguluje kwestię aktów podustawowych – rozporządzeń wydawanych w celu wykonania ustawy. W związku z powyższym konieczne okazuje się więc zbadanie, w jakim zakresie ta sprzeczność z ustawą oraz granicami wydanych upoważnień może wystąpić.

⁸ Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98, OSNP 2000, nr 1, poz. 6.

⁹ Wyrok SN z dnia 9 czerwca 2005 r., V KK 41/05, OSNKW 2005, nr 9, poz. 83.

4. Analiza ustawowych podstaw wydawania aktów prawa miejscowego

Z uwagi na to, że akty prawa miejscowego stanowią bardzo obszerny katalog, możliwości naruszenia podstaw ustawowych w procesie ich stanowienia są bardzo zróżnicowane i niejednorodne. Nauka prawa administracyjnego wyróżnia trzy zasadnicze podziały aktów prawa miejscowego: są to przepisy wykonawcze *sensu stricto*, przepisy statutowe i przepisy porządkowe¹⁰. Niektórzy autorzy ujmują ten podział dychotomicznie, wyróżniając akty prawa miejscowego wydawane na podstawie upoważnienia generalnego (przepisy statutowe i porządkowe) oraz wydawane na podstawie upoważnienia szczegółowego (przepisy wykonawcze *sensu stricto*)¹¹. Wydaje się, że na potrzeby niniejszego opracowania bardziej zasadne będzie przyjęcie tego pierwszego kryterium, ponieważ w obrębie aktów wydawanych na podstawie upoważnień generalnych mogą zaistnieć znaczniejsze różnice, o czym w odpowiednim czasie będzie mowa.

W pierwszej kolejności badaniu zostaną poddane przepisy wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego, czyli tzw. aktów wykonawczych *sensu stricto*. Już na wstępie można zauważyć dość duży problem interpretacyjny, jeśli chodzi o rzeczony podstawy ustawowe. Przejawia się on w tym, że o ile w odniesieniu do rozporządzeń będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego art. 92 Konstytucji RP zawiera szczegółowy opis dotyczący zakresu podmiotowego, przedmiotowego i treściowego danego rozporządzenia, o tyle art. 94 Konstytucji RP,

¹⁰ J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 89–91.

¹¹ M. Haczkowska, Art. 94 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, LEX 2014; K. Sikora, *Akty prawa miejscowego w ramach konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*” 2017, t. 64, s. 179; L. Garlicki, *Konstytucyjne źródła...*, *op. cit.*

jak już można było to zauważyć, nie zawiera podobnego uszczegółowienia. Zdecydowana większość doktryny, mimo iż wskazuje na podobieństwo upoważnień do wydawania rozporządzeń i do wydawania aktów wykonawczych *sensu stricto*, to nie stawia między nimi znaku równości ani nie daje pola do stosowania ściślejszej analogii z art. 92 Konstytucji RP. Zgodnie z tą koncepcją minimum, które powinno być zawarte w upoważnieniu ustawowym dla aktu wykonawczego *sensu stricto*, to podmiot kompetentny oraz zakres spraw, który zostaje przekazany do szczegółowego uregulowania przez jednostki samorządu terytorialnego, natomiast nie ma konieczności regulowania zakresu szczegółowości treściowej¹². Zdaniem autorów niniejszego opracowania właściwą koncepcją jest ta druga, z uwagi na to, że wykładnia systemowa Konstytucji RP nie może prowadzić do sytuacji, w której dwóm różnie brzmiącym przepisom nadawane jest to samo znaczenie. Skoro ustawodawca uregulował szczegółowo i wyczerpująco kwestię granic delegacji ustawowych do wydawania rozporządzeń, to gdyby chciał, to zrobiłby to również w odniesieniu do aktów prawa miejscowego. Nie zrobił tego, więc ograniczenia powinny wypływać jedynie z logicznego wynikania norm oraz wykładni systemowej. Absolutnie obowiązkowe jest ujęcie w delegacji ustawowej organu kompetentnego do wydania danego aktu, a także zakresu spraw, który zostaje przekazany do uregulowania w rzeczonym akcie¹³. Obowiązek ten wynika nie tyle z samego art. 94 Konstytucji RP, ile z jego powiązania z art. 7 Konstytucji RP – skoro organy administracji publicznej mają możliwość działania tylko w określonych prawem sytuacjach,

¹² Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 września 2009 r., IV SA/Po 519/09, CBOSA; L. Garlicki, *Konstytucyjne źródła...*, *op. cit.*; M. Haczkowska, *Art. 94...*, *op. cit.*

¹³ Zob. D. Dąbek, *Art. 94 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2014. W przedmiocie konieczności precyzyjnego określenia zakresu spraw przekazywanych do unormowania w aktach prawa miejscowego wypowiedziało się również orzecznictwo – zob. wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62.

to prawo musi wskazywać te sytuacje, inaczej doszłoby do negatywnego sporu kompetencyjnego (żaden organ nie byłby właściwy do wydania danego aktu). Tak samo z zakresem przedmiotowym – stanowi on swoisty rdzeń upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego. Jego brak sprawiałby, że wskazane w delegacji ustawowej organy nie mogłyby uregulować żadnych kwestii materialnoprawnych w aktach prawa miejscowego wydanych na podstawie takiej delegacji. Co do ograniczeń treściowych, to tak jak już to zostało wspomniane, zdaniem autorów opracowania nie są one konieczne do poprawności delegacji do wydania aktu, jednak praktyką jest wprowadzanie ich do ustaw, czy to ze względu na przyjmowanie przez legislatorów przeciwnej koncepcji niż ta przyjęta przez autorów tego tekstu, czy też ze względu na ułatwienie pracy piastunom organów jednostek samorządu terytorialnego, którzy nie mają obowiązku posiadania wykształcenia prawniczego. W ostatecznym rozrachunku należy więc pamiętać, że niezależnie od przyjętej koncepcji odnośnie do granic delegacji ustawowej przekroczenie przez organ jednostki samorządu terytorialnego każdej z tych granic (również treściowej, jeśli ustawodawca zdecydował się ją zawrzeć) oznaczać będzie wadliwość aktu prawa miejscowego.

W kontekście ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych warto też zwrócić uwagę na zakaz subdelegacji, który co prawda nie został zawarty *expressis verbis* w art. 94 Konstytucji RP, ale panuje co do niego zgodność zarówno w doktrynie¹⁴, jak i w orzecznictwie¹⁵. Subdelegacja polega na przeniesieniu kompetencji ustawowej przez organ na inny organ (subdelegacja bezpośrednia) bądź na stanowieniu prawa miejscowego w oparciu o podstawę prawną

¹⁴ D. Dąbek, *Art. 94...*, *op. cit.*

¹⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 października 2010 r., II SA/Gd 494/10, CBOSA; wyrok TK z dnia 15 listopada 1999 r., U 8/98, OTK 1999, nr 7, poz. 157; wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, OTK 2001, nr 3, poz. 56.

zawartą w innym akcie podustawowym (rozporządzeniu) wydanym na podstawie upoważnienia ustawowego (subdelegacja pośrednia)¹⁶. Zaistnienie subdelegacji jest poważną wadą.

Przykładem ilustrującym potencjalne wadliwości w akcie prawa miejscowego może być uchwała wydana na podstawie art. 11a ust. 1 uoz. Przepis ten stanowi: „Rada gminy wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1¹⁷, określa, w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt”. Potencjalne wady tej uchwały mogłyby wystąpić na gruncie podmiotowym (jeżeli program zostałby wydany np. w formie zarządzenia przez wójta), a także na gruncie przedmiotowym (np. gdyby program opieki objął nie tylko zwierzęta bezdomne, ale również te będące bezpośrednio po adopcji ze schronisk). Jeśli chodzi o kwestię zakazu subdelegacji, to rada gminy nie może podjąć uchwały, która przekazałaby rzeczoną kompetencję wójtowi, natomiast nic nie stoi na przeszkodzie, by zadanie to zostało przekazane jednostkom pomocniczym gminy – nie będzie to subdelegacja, tylko dekoncentrowanie zadania zleconego gminie na jednostkę pomocniczą.

W dalszej kolejności analizie zostaną poddane statutowe akty prawa miejscowego. Są one wydawane na podstawie generalnego upoważnienia ustawowego, jednak w pewnym sensie wydaje się je dla uzupełnienia aktu upoważniającego, a nie – jak przepisy porządkowe – do uzupełniania luk, które w danym akcie powstały. To właśnie zbliża statutowe akty prawa miejscowego do przepisów wykonawczych *sensu stricto*¹⁸. Przepisy te, o charakterze zasadniczo ustrojowym, mają na celu podkreślenie podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego poprzez przyznanie im prawa

¹⁶ D. Dąbek, *Art. 94...*, *op. cit.*

¹⁷ Chodzi o zapobieganie bezdomności zwierząt i zapewnienie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie.

¹⁸ J. Boć [w:] *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 90.

do ograniczonego wykreowania własnego ustroju. W związku z tym nasuwa się pytanie: jakie naruszenia podstaw ustawowych mogą pojawić się w statutowych aktach prawa miejscowego? Odpowiedź nie jest trudna, bowiem ogólne normy kompetencyjne wynikające z przepisów będących podstawami ustawowymi dla aktów statutowych są bardzo nieprecyzyjne i nieuszczergółowione. Na pewno należy do nich omówiony wcześniej zakaz subdelegacji zadań zaliczanych zgodnie z odpowiednimi ustawami samorządowymi do wyłącznej właściwości konkretnych organów. Odnosi się to zarówno do relacji między organami ustawowymi (można jako przykład wskazać sytuację, w której statut powiatu przekazuje kompetencje do wyboru skarbnika powiatu zarządowi¹⁹), jak i powołanymi do istnienia przez sam statut w formie jednostki organizacyjnej. Wydaje się, że więcej wad dotyczących zawartości aktu statutowego nie da się wykazać z uwagi na bardzo ogólne podstawy ustawowe. Na tym polu możliwości zaistnienia wad jest naprawdę bardzo mało i jeżeli już występują, to są raczej dość jednorodne.

Ostatnią grupą przepisów, która pozostała do zbadania, są przepisy porządkowe. Wydawane są na podstawie ogólnych norm kompetencyjnych²⁰, natomiast ich celem jest uregulowanie nakazów i zakazów określonego zachowania się, co ma przyczynić się do ochrony rozmaitych dóbr prawem chronionym. Dobra te nie są jednolicie uregulowane, podobnie jak niejednolicie przyznana jest kompetencja do stanowienia tych aktów. Jeśli chodzi o kompetencje, to na szczeblu gminnym i powiatowym jest ona przyznana jednostkom samorządu terytorialnego, a na szczeblu wojewódzkim – wojewodzie. Zasadniczo na niższych szczeblach podziału terytorialnego przepisy te stanowią organy stanowiące i kontrolne rzeczonych jednostek samorządu terytorialnego w formie uchwały, jednak w sprawach niecierpiących zwłoki stanowić je może również organ

¹⁹ Jest to sprzeczne z art. 12 pkt 3 usp.

²⁰ Normy te wynikają z art. 40 i 41 usg, art. 41 i 42 usp oraz art. 60 uwar.

wykonawczy, z czym wiąże się konieczność zatwierdzenia tych przepisów przez organ stanowiący i kontrolny. Jeśli chodzi o dobra, w celu ochrony których wydawane są przepisy porządkowe, to zasadniczo są to życie i zdrowie obywateli, a także bezpieczeństwo publiczne, spokój i porządek. Katalog ten rozszerza art. 41 ust. 1 usp, który dodatkowo wprowadza mienie oraz środowisko naturalne. Delegacje ustawowe dla wydawania przepisów porządkowych zawierają w sobie również pojęcie niezbędności. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych uznało w związku z występowaniem tego pojęcia w treści przepisu, że kompetencja do stanowienia przepisów porządkowych nie może być wykorzystywana do bieżącego zarządzania na danym obszarze, ale wyłącznie w celu przeciwdziałania w szczególnych sytuacjach bezpośrednim i realnym zagrożeniom dla określonych wartości²¹. Oprócz ograniczeń podmiotowych i celowościowych z ogólnych norm kompetencyjnych do wydawania tych przepisów wynika również pewne ograniczenie przedmiotowe, zgodnie z którym akty te nie mogą normować nakazów lub zakazów w sprawach uregulowanych w odrębnych przepisach. Dla ścisłości – należy odróżniać akt zawierający przepisy porządkowe od aktu wykonawczego w sprawach porządkowych. Ten drugi bywa podobny w treści do przepisów porządkowych, jednak jest wydawany na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego, a więc mają do niego zastosowanie dyrektywy analizowane wcześniej przy akcie wykonawczym *sensu stricto*.

W przypadku tych przepisów przekroczenie delegacji ustawowej jest dużo prostsze niż przy innych aktach prawa miejscowego. Przede wszystkim może nastąpić przekroczenie w zakresie podmiotowym, jeśli akt zostanie wydany przez organ wykonawczy

²¹ Por. wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62; zob. też wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180.

jednostki samorządu terytorialnego, organ stanowiący i kontrolny nie zatwierdzi aktu, a ten mimo wszystko zostanie opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Po drugie do przekroczenia zakresu może dojść wtedy, gdy ochrona jednego z dóbr określonych w przepisach kompetencyjnych nie będzie w ogóle celem wydania przepisu lub też będzie celem pobocznym, dodatkowym w stosunku do jakiegoś innego. Po trzecie upoważnienie ustawowe może zostać przekroczone również wtedy, gdy okaże się, że zagrożeniom, przeciwko którym wydano przepisy porządkowe, można skutecznie przeciwdziałać na podstawie innych przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Dwie ostatnie kwestie są – mimo pozornej prostoty – dość uznaniowe, bowiem może się okazać, że dane działanie prawotwórcze nie ma wystarczającego uzasadnienia dla ochrony danego dobra, tak samo mogą istnieć przepisy regulujące podobne sprawy, jednak niemogące skutecznie przeciwdziałać danemu zagrożeniu. W interesie organów wydających rzezczone przepisy jest więc to, by zawsze miały one jak najsilniejsze uzasadnienie²².

5. Brak formalnego prejudykatu jako podstawowy problem bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przy zastosowaniu art. 417¹ kc

Po przeanalizowaniu potencjalnych wad, jakie mogą wystąpić w aktach prawa miejscowego w kontekście art. 94 Konstytucji RP oraz ustaw, pojawia się problem, który *prima facie* może paraliżować kwestię dyskusji odnośnie do bezpośredniego stosowania Konstytucji RP przez sądy powszechne podczas orzekania o odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego bądź Skarbu

²² A. Sidorowska-Ciesielska, Art. 40 [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Legalis 2018.

Państwa. Z treści art. 417¹ § 1 kc jasno wynika, że warunkiem orzeczenia naprawienia szkody jest wykazanie niezgodności aktu normatywnego z prawem we właściwym postępowaniu (podobna regulacja dotyczy się prawomocnych orzeczeń bądź ostatecznych decyzji i jest uregulowana w następnym paragrafie). Zgodnie ze zdecydowanym przeważającym stanowiskiem doktryny „właściwym postępowaniem” jest zasadniczo stwierdzenie niezgodności przepisu z normami hierarchicznie wyższymi przez Trybunał Konstytucyjny (w drodze skargi konstytucyjnej, pytania prawnego albo wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją RP złożonego przez uprawniony podmiot)²³. Wyjątkiem od zasady jest system sądów administracyjnych, który – zgodnie z art. 184 Konstytucji RP oraz art. 147 § 1 ppsa – ma możliwość stwierdzenia nieważności w całości lub części aktu prawa miejscowego, który został zaskarżony jako niezgodny z normami hierarchicznie wyższymi przez wojewodę lub każdą osobę, której konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone wydaniem aktu prawa miejscowego. Taki wyrok, wywodzący się czy to z Trybunału Konstytucyjnego, czy któregoś z sądów administracyjnych, jest nazywany prejudykatem i stanowi ugruntowaną orzecznictwo i doktrynalnie podstawę do orzeczenia odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Przy bezpośrednim zastosowaniu Konstytucji RP przez sąd powszechny takiego prejudykatu nie ma i nie będzie, bowiem sąd powszechny nie jest uprawniony do orzekania w sposób wiążący *erga omnes* o zgodności przepisów podustawowych z Konstytucją, może jedynie odmówić ich zastosowania w konkretnej sprawie. W przypadku postępowania o naprawienie szkody wyrządzonej bezprawiem legislacyjnym taka odmowa jednak nie wystarcza do

²³ J. Kuźmicka-Sulikowska, *Art. 417¹ [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Legalis 2019; Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Legalis 2012; A. Cebera, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, LEX 2018.

spełnienia przesłanek „stwierdzenia bezprawności we właściwym postępowaniu”.

Wydaje się *prima facie*, że fakt możliwości stwierdzenia przez sąd powszechny w konkretnej sprawie niezgodności przepisów aktów prawa miejscowego z aktami hierarchicznie wyższymi nie może prowadzić do orzeczenia odszkodowania za bezprawne działanie jednostki samorządu terytorialnego bądź Skarbu Państwa. Badając dalej tę problematykę, można dojść jednak do pytania o faktyczne rozumienie pojęcia stwierdzenia niezgodności we właściwym postępowaniu. Literalne jego rozumienie prowadzi do wniosku, że bez prejudykату nie ma absolutnie żadnej możliwości dochodzenia naprawienia szkód wyrządzonych bezprawiem legislacyjnym. Interpretując to jednak w sposób funkcjonalny i systemowy, można zauważyć, że skoro sąd jest *de facto* związany wszystkimi ustawami (a więc przepisami kpa również), to wydaje się, że istnieje pewna płaszczyzna, na której ocena ta byłaby możliwa. Pojawi się ona tylko przy przepisach wykonawczych *sensu stricto*, bowiem naruszenie przepisów porządkowych wiąże się z odpowiedzialnością na podstawie art. 54 kw, co należy już do materii prawa wykroczeń i nie jest przedmiotem niniejszego opracowania, zaś przepisy statutowe nie przewidują sankcji karnych za ich nieprzestrzeganie (są bowiem zasadniczo przepisami ustrojowymi). Jeżeli akt prawa miejscowego zawiera przepisy wykonawcze *sensu stricto*, to przewiduje też różnorakie sankcje administracyjne za ich nieprzestrzeganie, jak np. kary pieniężne (w przypadku np. niestosowania się do ograniczeń wprowadzonych przez wojewodę na terenie województwa dotkniętego epidemią, zgodnie z art. 48 uzz), czy cofnięcie różnorakich uprawnień (np. zezwolenia wójta/burmistrza/prezydenta na sprzedaż alkoholu w związku ze sprzedażą go w miejscu, w którym rada gminy zabroniła go sprzedawać ze względu na charakter tego miejsca, na podstawie art. 18 ust. 10 uwt w zw. z art. 14 ust. 6 uwt). Tego typu sankcje zasadniczo nakładane są w formie różnego rodzaju aktów administracyjnych (czyli rozstrzygnięć indywidualno-konkretnych), najczęściej w drodze

decyzji. Każdy akt administracyjny, jako rozstrzygnięcie jednostkowe, powinien mieć powołaną podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz uzasadnienie (w odniesieniu do decyzji jest to przesłanka obligatoryjna, jako że rozstrzygnięcie o sankcji jest niekorzystne dla strony, co nie dopuszcza odstępiania od jego zamieszczenia ze względu na treść²⁴). Z powyższego można wyciągnąć prosty wniosek: jeżeli akt prawa miejscowego, będący aktem normatywnym zawierającym przepisy wykonawcze *sensu stricto*, zostanie wydany z naruszeniem prawa oraz stworzy potencjalną możliwość wywołania szkody w przypadku przestrzegania go, to w ramach obywatelskiego nieposłuszeństwa możliwe może być jego nieprzestrzeganie. Z uwagi na to, że ustawa ma bezpośrednio wiążącą moc prawną dla organów administracji publicznej, które mają obowiązek badać ją zawsze, nawet wtedy gdy rozstrzygnięcie ma zostać wydane w oparciu o normę podstawową²⁵, nie powinny one egzekwować sankcji administracyjnych w drodze decyzji, jeżeli podstawą rozstrzygnięcia będzie wadliwy akt prawa miejscowego. Jeżeli jednak to zrobią i z powodu tej decyzji zostanie poniesiona szkoda (najczęściej majątkowa, wynikająca z kary pieniężnej lub utraty dochodów w związku z cofnięciem uprawnień), w takiej sytuacji pozew o odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej mógłby odnieść skutek. Skoro bowiem sąd powszechny ma prawo pominąć przepisy podstawowe niezgodne z aktami ustawowymi bądź wyższymi, to może to zrobić w odniesieniu do aktów prawa miejscowego będących podstawami rozstrzygnięć w sprawach indywidualno-konkretnych. W konsekwencji sąd samodzielnie może orzec w jednostkowej sprawie, że dane rozstrzygnięcie zostało wydane bez podstawy prawnej, a to – zgodnie z art. 156 pkt 2 kpa – jest poważną wadą materialną skutkującą nieważnością decyzji. Sama decyzja do momentu wzruszenia

²⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Art. 107 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Legalis 2021.

²⁵ J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 127.

jej poprzez stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego w trybie art. 147 ppsa będzie wywoływała skutki (np. cofnięcie zezwolenie nie zostanie przywrócone), jednak odpowiednia jednostka samorządu terytorialnego bądź Skarb Państwa będą musiały zapłacić odszkodowanie.

Zaprezentowana tutaj koncepcja nie jest wolna od wad. Największą z nich jest fakt, że stwierdzenie niezgodności przepisów z aktami wyższego rzędu w stosunku do tych samych aktów prawnych nie jest w takiej sytuacji wiążące *erga omnes*, co potencjalnie może prowadzić do sytuacji, w której odnośnie do tego samego aktu powstaną różne linie orzecznicze²⁶. W tym zakresie problem faktycznie istnieje, ale jego waga zdecydowanie ulegnie zmniejszeniu, kiedy spojrzy się na katalog potencjalnych wad – omówionych powyżej – które mogą być podstawą takiego orzeczenia. W większości przypadków są to wady o bardzo silnej kwalifikacji, czyli niewłaściwy organ bądź sprawa spoza zakresu przedmiotowego przepisu. To są wady bardzo wyraźne i łatwe do zauważenia. W związku z tym trudno podejrzewać, że orzecznictwo odnośnie do tego samego wadliwego przepisu będzie skrajnie odmienne. Dużo większym problemem wydaje się to, że rozwój tego typu możliwości działań sądów powszechnych może sprawić, iż sądy administracyjne zaczną tracić na znaczeniu – skoro bowiem sądy powszechne będą samodzielnie oceniać legalność aktów prawa miejscowego, to nie będą już potrzebowały do tego sądów administracyjnych. Wydaje się jednak, że jest to przedwczesna obawa. Tak jak zostało to już opisane, przepisy aktów prawa miejscowego nadal będą obowiązywały, jedynie będzie można uzyskać odszkodowanie za szkodę poniesioną w wyniku decyzji wydanych na ich podstawie. Tylko sądy administracyjne mogą z pełną mocą uchylić te przepisy, co pozostaje poza przedmiotem jakiegokolwiek sporu.

²⁶ A. Cebera, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, *op. cit.*

Jak więc widać, nawet wady tego rozwiązania nie są ostatecznie tak groźne i niebezpieczne, jakie *prima facie* się wydają.

6. Zakończenie

Powyższa propozycja rozwiązania badanego problemu niewątpliwie należy do zdecydowanej mniejszości poglądów doktrynalnych. Można ją nazwać nawet rewolucyjną, bowiem doktryna praktycznie nie dopuszcza orzekania o odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawie legislacyjne bez uzyskania wcześniej prejudykatu. To niedopuszczenie nie wynika jednak z wykładni literalnej przepisów, tylko funkcjonalnej – literalnie nic nie stoi na przeszkodzie, aby sąd powszechny, korzystając z kompetencji zawartej w art. 178 Konstytucji RP, samodzielnie oceniał akty prawa miejscowego jako akty podustawowe.

Pomimo iż opisane w niniejszym opracowaniu rozwiązanie może budzić wiele wątpliwości natury prawnej i faktycznej, to jednak z całą pewnością nie można zaprzeczyć, że umożliwienie sądom powszechnym dokonywania bezpośredniej kontroli aktów prawa miejscowego za pośrednictwem stosowania Konstytucji RP wprost podczas orzekania o odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego bądź Skarbu Państwa znacząco ułatwiłoby wszystkim uprawnionym do tego podmiotom drogę dochodzenia roszczeń. Bez wątpienia wprowadzenie takiego rozwiązania do praktyki wymiaru sprawiedliwości usprawniłoby przebieg znacznej liczby postępowań o naprawienie szkody spowodowanej niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej i odciążłoby w pewnym stopniu sądy, zmniejszając tym samym przewlekłość postępowań. Przyszłość wymiaru sprawiedliwości z pewnością pokaże, czy zaproponowane rozwiązanie zostanie wykorzystane w praktyce, niemniej jednak – mimo jej kontrowersyjnego charakteru – jest to kwestia, której zdecydowanie warto przyjrzeć się bliżej.

Bibliografia

Akty normatywne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 187).
3. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 875).
4. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1090).
5. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1023).
6. Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 627).
7. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1123).
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1038).
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1038).
10. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 875).
11. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 156).
12. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2340).

Literatura przedmiotu

1. Adamczyk M., *Prejudycjalne ustalanie bezprawności aktów władzy publicznej jako ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotów publicznych*, PPP 2017, nr 11.

2. Adamczyk M., *Adekwatny związek przyczynowy jako warunek odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego*, PPP 2019, nr 12.
3. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2021.
4. Banaszczyk Z., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, Legalis 2012.
5. Banaszczyk Z., Art. 361 [w:] *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020.
6. Banaszczyk Z., Art. 417¹ [w:] *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2020.
7. Bator A. (red.), *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, Warszawa 2016.
8. Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
9. Bosek L., Grzegorzczak P., Weitz K., Art. 77 [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.
10. Cebera A., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za niezgodne z prawem działania organów administracji publicznej*, LEX 2018.
11. Dąbek D., Art. 94 [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2014.
12. Garlicki L., *Konstytucyjne źródła prawa administracyjnego [w:] System Prawa Administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Legalis 2012.
13. Gutowski M., Kardas P., *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa. Kilka uwag o kompetencjach sądów powszechnych do bezpośredniego stosowania konstytucji* (2017) [online:] <http://konstytucyjny.pl/sadowa-kontrola-konstytucyjnosci-prawa-kilka-uwag-o-kompetencjach-sadow-powszechnych-do-bezposredniego-stosowania-konstytucji-maciej-gutowski-piotr-kardasmaciej-gutowski-piotr-kardas/> [dostęp: 10.11.2022].
14. Haczkowska M., Art. 94 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, LEX 2014.

15. Kuźmicka-Sulikowska J., *Art. 417¹ [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Legalis 2019.
16. Leśniewska A., Pfanhauser M., *Wyrok dla przedsiębiorczości – problem odpowiedzialności Skarbu Państwa względem przedsiębiorców pokrzywdzonych przez lockdown [w:] Lockdown. Prawo, społeczeństwo, historia*, red. K. Łukomiak, Łódź 2021.
17. Machnikowski P., *Art. 417 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Legalis 2019.
18. Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne. Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2016.
19. Sidorowska-Ciesielska A., *Art. 40 [w:] Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Legalis 2018.
20. Sinkiewicz A., *Pojęcie i rodzaje szkody w polskim prawie cywilnym*, „Rejent” 1998, nr 2.
21. Szczepaniak R., *Art. 417 [w:] Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, Legalis 2019.
22. Zagrobelny K., *Art. 361 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Legalis 2019.
23. Zimmerman J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

Orzecznictwo

1. Wyrok SN z dnia 29 kwietnia 2011 r., I CSK 457/10, LEX nr 1318300.
2. Wyrok SN z dnia 9 czerwca 2005 r., V KK 41/05, OSNKW 2005, nr 9, poz. 83.
3. Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62.
4. Wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, OTK 2001, nr 3, poz. 56.
5. Wyrok TK z dnia 15 listopada 1999 r., U 8/98, OTK 1999, nr 7, poz. 157.
6. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 marca 2019 r., III SA/Gd 71/19, LEX nr 2637416.

7. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180.
8. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 września 2009 r., IV SA/Po 519/09, CBOSA.
9. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 października 2010 r., II SA/Gd 494/10, LEX nr 611704.

Streszczenie

Aby uzyskać odszkodowanie od Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego za ich bezprawne działania wynikające z aktów prawa miejscowego, zasadniczo należy wcześniej stwierdzić tę bezprawność przed sądami administracyjnymi. Z Konstytucji RP można jednak wyprowadzić wnioski, że bezprawność ta może zostać stwierdzona przed sądami powszechnymi w postępowaniu odszkodowawczym, bowiem sądy mogą samodzielnie oceniać legalność aktów podustawowych i ewentualnie odmawiać ich zastosowania. Jeżeli na podstawie wadliwych przepisów zostanie wydana wywołująca szkodę decyzja w indywidualnej sprawie, taka odmowa zastosowania tych przepisów może pozwolić na stwierdzenie braku podstawy prawnej do jej wydania i w konsekwencji orzeczenia jej bezprawności oraz obowiązku naprawienia wyrządzonej szkody przez odpowiedni podmiot.

Słowa kluczowe: akty prawa miejscowego, odpowiedzialność odszkodowawcza, sądy powszechne, kontrola sądowa, administracja publiczna

NADZWYCZAJNA POLICJA ADMINISTRACYJNA

JULIUSZ MROZIŃSKI

UNIwersytet Wrocławski

 0000-0002-9738-6207

JOANNA OSOWSKA

UNIwersytet Wrocławski

 0000-0001-8097-5841

1. Wstęp

Pomimo zasadniczych zmian dotyczących sposobu postrzegania paradygmatu administracji publicznej, determinowanych w pierwszym rządzie ewolucją potrzeb członków współczesnych społeczności, jak również fluktuacją¹ funkcji państwa, niezachwianie zasadna wydaje się teza o fundamentalnej roli policji administracyjnej – w jej ujęciu funkcjonalnym² – jako ogółu, kierunku strukturalnej i instytucjonalnej działalności państwa nakierowanej na ochronę dóbr o zasadniczym znaczeniu dla członków społeczeństwa³. Założeniem o charakterze podstawowym dla istnienia jakiegokolwiek organizacji społecznej wydaje się zabezpieczenie podstaw egzystencjalnych jej członków – ich zdrowia, życia, porządku, a konsekwentnie również mienia; nieprzypadkowo powyższe dobra wskazywane są przez doktrynę w kontekście koncepcji „dóbr policyjnych”⁴, zabezpieczenie których

¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 51.

² K. Mazur, *Dobra chronione w działalności policji administracyjnej na przykładzie państwowej inspekcji sanitarnej*, PPP 2010, nr 3, s. 39–55.

³ S. Kasznica, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 50 i n.

⁴ K. Mazur, *Dobra chronione...*, *op. cit.*, s. 41.

miałoby mieścić się w zakresie właśnie pewnej ściśle wydzielonej i wyspecjalizowanej dziedziny działań władz publicznych.

Niewątpliwie jest, że – choć wciąż bezsporny w odniesieniu do podstawowych czynników bytowych jednostki – katalog „dóbr policyjnych” w miarę rozwoju cywilizacyjnego, profesjonalizacji i skomplikowania stosunków społecznych (a więc i prawnych) ulega stopniowej ewolucji – stosownie do widniejących na tle dynamicznego rozwoju zagrożeń. Z tego punktu widzenia policja administracyjna jawi się jako element wtórny wobec modyfikowanego przez realia zbioru wartości, którym zagwarantowanie ochrony jest niezbędne ze względu na ich doniosłość dla przetrwania ludzi. Szczególnego rodzaju czynnika determinującego tak wspomniany „wtórny” walor policji administracyjnej, jak i „pierwotnie” nacechowany zespół dóbr chronionych upatrywać należy w szerokim pojęciu sytuacji nadzwyczajnych⁵.

Opracowanie to nakierowane jest na objaśnienie koncepcji i zasadności wyodrębnienia nadzwyczajnej policji administracyjnej jako agregatu działań administracji publicznej zrelatywizowanych względem konieczności objęcia szczególną ochroną określonych podmiotów norm prawnych, spowodowanej okolicznościami wykraczającymi poza zakres zastosowania ogólnych przepisów prawa administracyjnego. Analiza zagadnienia poddawanego studiom dokonana jest zarówno z perspektywy teoretycznej, jak i praktycznej – przez pryzmat rozwiązań stosowanych w sytuacjach nadzwyczajnych historycznie, a także współcześnie. Szczególnemu uwzględnieniu, jako emanacji stanu nadzwyczajnego *de facto* i klasycznego przypadku nagłej konieczności, internalizowanej przez

⁵ O ile bowiem katalogowi dóbr policyjnych – choć podlega on stopniowej ewolucji (w praktyce zmiany obserwowalne są na przestrzeni wielu lat) – należałoby przypisać charakter statyczny, o tyle w warunkach wymagających natychmiastowej reakcji, konieczności bezzwłocznego objęcia danego dobra prawnej ochroną, nabiera on wyraźnych cech dynamicznych, podlega zrelatywizowaniu stosownie do okoliczności.

każdego świadomego obserwatora rzeczywistości społecznej i politycznej ostatniego roku, podlegają regulacje nakierowane na przeciwdziałanie zagrożeniom epidemicznym – zwłaszcza na płaszczyźnie ich zasadności, skuteczności i stosowności względem wymogów prawnokonstytucyjnych. Zdecydowanie niewystarczające będzie posłużenie się w ramach badań jedynie metodą formalno-dogmatyczną, toteż szerokiemu naświetleniu podlegają przede wszystkim faktyczne aspekty relacji zakazów i nakazów o zabarwieniu politycznym w stosunku do aktywności członków społeczeństwa. Cennym, choć uzupełniającym wywód główny źródłem wiedzy jest uwzględniana także w ramach dociekań praktyka orzecznicza organów administracji publicznej realizujących nierzadko bezpośrednio funkcje policyjne, w tym funkcje policji nadzwyczajnej oraz sądów administracyjnych – powołanych do weryfikowania sposobu sprawowania tych funkcji.

2. Pojęcie nadzwyczajnej policji administracyjnej – między legalizmem a efektywnością

Zasadność wyodrębnienia nadzwyczajnej policji administracyjnej z zakresu niejako tradycyjnych działań państwa, należących – jak już wspomniano – do trzonu samej idei państwowości w kontekście powiązań między jednostkami, zorientowanych na ich współegzystencję, wynika z jej konotacji. Odnosząc się do policji administracyjnej ogólnej, należy wskazać na znaczną statyczność typologii wartości podlegających zabezpieczeniu. W tym ujęciu klasycznie wzmiankuje się życie, zdrowie, porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, mienie⁶. Katalog z założenia pozostaje otwarty, choć wszelkie zmiany mają raczej charakter

⁶ T. Sokólska, „Policja administracyjna” – rodzaje dóbr chronionych – bezpieczeństwo i porządek publiczny, „Wiek XXI” 2003, nr 2, s. 167–178.

ewolucyjny. Organy policyjne, pozostając związane zasadą legalizmu, pozbawione są możliwości dokonywania wszelkich jego modyfikacji w sposób arbitralny. Wskazać bezwzględnie należy, iż ustanawianie nowych desygnatów pojęcia „dobra policyjne” znajduje się w zakresie kompetencji ustawodawcy⁷. Na tym tle jako wyjątek jawi się jednakowoż wtórne uprawnienie aktualizujące się po stronie władzy wykonawczej, a więc trzonu administracji publicznej⁸, w ramach którego, stosownie do granic zakreślonych przez ustawodawcę, odpowiedniemu doprecyzowaniu w aktach wykonawczych podlegają zakresy i formy ochrony dóbr objętych pieczęcią. Kwestia cesji pewnego fragmentu uprawnień *de facto* legislacyjnych budzi niemniej wyjątkowe kontrowersje, jako przejaw sprzeczności praktyki urzędniczej państw z koncepcją Monteskiusza, oryginalnie zakładającą ścisłe oddzielenie władz – przy jednoczesnym ufundowaniu pozycji ustrojowej każdej z nich na systemie wzajemnego uzupełniania, wspierania, monitorowania⁹. Realizacja takiego układu stosunków konstytucyjnych nie musi jednak oznaczać wypaczania wzorców oświeceniowych, na których wszak oparta jest koncepcja władzy w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹⁰; warunkiem działania pod tym względem *lege artis* zarówno przez legislatywę, jak i egzekutywę jest faktyczna delegacja uprawnień

⁷ Przy czym wyjątkowo trafne wydaje się pod tym względem administracyjnoprawne ujęcie kompetencji, w myśl którego nie stanowi ona jedynie uprawnienia do działania, lecz również stosowny obowiązek – choćby materialny – w sytuacji uaktualnienia się potrzeby jego realizacji. Prawodawca racjonalny, dysponując pewnym stabilnym katalogiem ocen opartych na określonej hierarchii aksjologicznej, powinien aktualizować katalog stosownie do wymogów determinowanych zauważanymi zagrożeniami statycznymi. Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, *op. cit.*, s. 172.

⁸ J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej – „państwowe”, „powszechnie pojęmne i ponadczasowe” oraz „pozapaństwowe”* [w:] *Układ administracji publicznej*, red. J. Korczak, Warszawa 2020.

⁹ H. Olszewski [w:] *Historia doktryn politycznych i prawnych*, red. K. Chojnicka, H. Olszewski, Poznań 2004.

¹⁰ Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.

o charakterze wykonawczym, rozlokowanych odgórnie na podstawie sprecyzowanego podmiotowo, przedmiotowo i treściowo upoważnienia do wydania rozporządzenia¹¹, z pełnym poszanowaniem zasady wyłączności ustawy dla regulacji określonych materii¹². Dziedziny działania wszystkich organów władzy (również administracji) publicznej w demokratycznym państwie prawnym zostają więc bardzo konkretnie określone; ich działalność – choćby nakierowana na ochronę wartości uznawanych społecznie (aczkolwiek nie normatywnie) za istotne – w zasadzie nie może wykraczać poza sferę kompetencji scedowanych przez ustawodawcę.

Aktualizująca się w konsekwencji takiego układu ustrojowego stabilizacja normatywna zbioru dóbr chronionych, jakkolwiek pożądana z punktu widzenia postulatu pewności prawa¹³, wpisująca się także harmonijnie w dogmat stałości ocen prawodawcy racjonalnego, zważywszy na okoliczności często brutalnej rzeczywistości, może przynosić skutki wprost odwrotne do zamierzonych. Zorganizowana i zdecydowana reakcja struktur państwa wobec nagłych, nieprzewidywalnych klęsk, jakiegokolwiek proveniencji, projektuje szczególnie ważką rolę przypisywaną administracji publicznej. Wysoce nieoczywiste pozostaje jednakże, czy administracja publiczna, ze szczególnym uwzględnieniem ogólnej administracji policyjnej, w każdej konfiguracji okoliczności faktycznych zachowa zdolność skutecznego działania, a więc efektywnej i koherentnej prewencji wobec czynników zasadniczych dla przetrwania społeczeństwa, które – jak dowiodły wydarzenia wiosny 2020 r. – w niektórych sytuacjach nie mogą zostać precyzyjnie przewidziane¹⁴.

¹¹ Uwaga ta dotyczy również odpowiednich aktów wykonawczych wydawanych przez egzekutywę w innych państwach.

¹² P. Radziejewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 92.

¹³ M. Wojciechowski, *Pewność prawa*, Gdańsk 2014.

¹⁴ Ocenę taką odnieść należy szczególnie do atawistycznych zachowań społecznych polegających choćby na kumulowaniu towarów określanych jako „produkty

Choć argument w postaci perspektywy nadmiernego związania administracji publicznej (wszak umotywowanego potrzebą zagwarantowania ochrony praw jednostek) na płaszczyźnie dopuszczalności podejmowania określonych działań nie tylko na podstawie i w granicach prawa, lecz również w celu zapewnienia ochrony skategoryzowanych dóbr, nie jawi się jako w pełni przekonujący, jeśliby wziąć pod uwagę instytucje swoistych bezpieczników, umożliwiających koncentrację dodatkowych uprawnień w rękach egzekutywy¹⁵ w postaci konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych, nie jest wcale oczywiste, iż władza wykonawcza, licząc się z potencjalnie politycznie niekorzystnymi konsekwencjami takiego usankcjonowania sytuacji, w ogóle będzie zainteresowana spetryfikowaniem swojego położenia. W tym względzie szczególnie ważkich wskazań dla dalszych rozważań dostarcza zaistniały od początku epidemii na terytorium RP stan prawny.

Nie budził i nie może budzić wątpliwości fakt pomieszczenia zasadniczych właściwości stanu faktycznego zaistniałego w Rzeczypospolitej w marcu 2020 r. w zakresie zastosowania co najmniej¹⁶

pierwszej potrzeby” jedynie w oparciu o ogólne przeczucie niepokoju, wywołane nierzadko nieprecyzyjnymi doniesieniami medialnymi, jak również działania dezinformacyjne; z pozoru błaha, prezentowana wręcz jako groteskowa sytuacja „pustych półek sklepowych” w istocie prowadzić może do wywołania poważnych niepokojów społecznych i rzeczywistych niedostatków aprowizacyjnych.

¹⁵ K. Complak [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, LexisNexis 2014, art. 230.

¹⁶ W odniesieniu do konieczności zalegalizowania szerokości zakresu ingerencji w prawa i swobody człowieka i obywatela w RP w ramach debaty publicznej podnoszono również fakt zaktualizowania się przesłanek wprowadzenia stanu wyjątkowego, o którym stanowi art. 230 Konstytucji RP. Wydaje się, iż takie rozwiązanie prawne w znacznej mierze pozwoliłoby uniknąć większości kontrowersji wywołanych utrwaloną już praktyką polskiego prawodawcy polegającą na uchwalaniu doraźnych, skomplikowanych nowelizacji wielu ustaw, a także posługiwaniu się instytucją rozporządzeń normatywnych (których granice ustawowego umocowania także budzą wątpliwości) w celu implementacji generalnie zasadnych – jak

przepisu art. 232 w zw. z art. 146 ust. 4 pkt 7 Konstytucji RP. O ile polemice podlegać może kwestia obligatoryjności¹⁷ takiego ukierunkowania aktywności władzy wykonawczej, o tyle brak sformalizowania podstaw przyznania dodatkowych, istotnie ingerujących w sferę wolności jednostek prerogatyw władzom publicznym należy ocenić jako „stan nadzwyczajny *de facto*”. Sanitarnym działaniom prewencyjnym nie można w pełni odmówić przymiotu sensowności, uzasadnionej potrzebą zapobieżenia rozprzestrzenianiu się patogenu; brak jednak konstytucyjnej determinanty form, sposobów i stopnia nakładanych ograniczeń podaje w wątpliwość stabilność zawiązywanych stosunków prawnych, co należy ocenić jako zjawisko wysoce niepożądane. Niemniej działalność organów policyjnych, podejmowana stosownie do wskazań władzy wykonawczej – także w obszarach wysoce kontrowersyjnych ze względu właśnie na naganianie zasady wyłączności ustawy¹⁸ – była i jest faktycznie szeroko skuteczniana. Nieuczciwe byłoby ocenienie jej w ogóle jako nieadekwatnej i nieefektywnej, choć brak poparcia bezpośrednio w odpowiednio szczegółowej regulacji ustawowej, jak również brak adekwatnego umocowania konstytucyjnego wywołuje konsternację. Celność nazywania takich form działań państwa „nadzwyczajną policją administracyjną” zdaje się wynikać z potrzeby dokonania dystynkcji między tego rodzaju działalnością prowadzoną w ramach któregoś z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych – przez „policję administracyjną ogólną”, a działaniami *de facto*, sankcjonowanymi doraźnie i stosownie do potrzeb, w zasadzie z pominięciem konstytucyjnego trybu legalizowania szczególnej koncentracji władzy. Szczególny nacisk położyć przy tym należy na to, aby taki kierunek

wskazują opinie ekspertów epidemiologów oraz przykłady państw sąsiednich – ograniczeń swobód i wolności osobistych.

¹⁷ M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP 2020, nr 12, s. 5–22.

¹⁸ *Ibidem*.

postępowania znajdował uzasadnienie w potrzebie nagłej, bezwzględnej konieczności zagwarantowania stabilności dóbr rzeczywiście elementarnych. Uwagę zwracają poważne ryzyka dla ustrojowej stabilności państwa związane z postępowaniem w ramach „stanu nadzwyczajnego *de facto*”. Przykłady z historii najnowszej (i generalnie współczesnej) dowodzą wręcz, iż niekontrolowana kumulacja kompetencji przez którykolwiek z podmiotów występujących w imieniu suwerena może stanowić preludeum dla zniesienia w istocie konstytucyjnego ustroju państwa¹⁹.

W żadnym razie nie chodzi tu o formułowanie argumentów przemawiających na rzecz koncepcji państwa policyjnego czy też intensyfikowania dopuszczalnego zakresu i stopnia ingerencji państwa w prawnie gwarantowane swobody obywateli. Właśnie wszelka trudność związana z dookreśleniem polityki policyjnej, w tym stosownie do dotychczasowego wywodu polityki policyjnej nadzwyczajnej, sprowadza się do pogodzenia niekwestionowanych współcześnie wniosków płynących z liberalnej koncepcji praw człowieka²⁰ z również intuicyjnie wyczuwaną potrzebą zagwarantowania skuteczności ochrony substancjalnych dla ludzkiego przetrwania właściwości rzeczywistości.

3. Nadzwyczajna policja administracyjna w ujęciu historycznym

Zadaniem Policji, jako jednego z podstawowych narzędzi państwa, jest działanie na rzecz społeczeństwa, a konkretnie zapewnienie bezpieczeństwa oraz egzekwowanie zasad prawa stanowionego. Jak trafnie ujął to W. Małecki, „policja administracyjna jest współcześnie uznawana za jedną ze sfer ingerencji administracji,

¹⁹ *Słownik polityki*, red. M. Bankowicz, Warszawa 1996.

²⁰ J. Zajadło, *Jaka aksjologia praw człowieka?*, PiP 2019, nr 11, s. 3–29.

obejmującą działania nakierowane na ochronę bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego oraz życia, zdrowia i mienia”²¹.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Polska jest państwem demokratycznym prawnym, które urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej. Właśnie ta społeczna sprawiedliwość znajduje przejaw niemal w każdej sferze jednostki, a zwłaszcza w sferze jej dóbr. Mowa tu o katalogu praw, jakie przysługują obywatelowi, zawartym w Rozdziale II Konstytucji RP w części zatytułowanej „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”. Policja administracyjna w obecnej formie funkcjonuje stosunkowo od niedawna. Zanim osiągnęła znany nam kształt, musiała pokonać długą drogę ewolucji, która ostatecznie doprowadziła do umiejscowienia jej w administracyjnej strukturze państwa polskiego. Jednakże przed podjęciem tematu rozwoju policji administracyjnej warto najpierw zapoznać się z ogólnym rysem historycznym tej instytucji.

Geneza pojęcia „policja” sięga czasów starożytnej Grecji, w której słowem *politeia* określano ustrój państwa²². Wówczas termin ten miał szeroki zakres definiensu, gdyż obejmował wszelkie sprawy natury administracyjnej. Z kolei później wyraz ten został przejęty przez język łaciński i zyskał formę *politia*. Jak podaje S. Wolak, w takim kształcie wyraz ten po raz pierwszy został użyty pod koniec XV w. w jednej z niemieckich kancelarii. Jest to istotne z punktu widzenia historycznego, gdyż właśnie w tym czasie doszło do największego rozszerzenia pojęcia policji, które wiązano ze wspomnianym wcześniej greckim ideałem państwa dobrze zorganizowanego, czyli *politei*. Wówczas policję postrzegano dwojako:

- 1) w ujęciu statycznym uznawana była za „dobry, uporządkowany stan spraw państwowych”, a

²¹ W. Małecki, *Współczesne reminiscencje absolutystycznego modelu policji administracyjnej*, Wrocław 2016, s. 95.

²² S. Wolak, *Pojęcie i funkcje policji budowlanej*, Rzeszów 2015, s. 173.

2) w ujęciu dynamicznym za całokształt działań, które miały zmieścić do wyżej postulowanego stanu²³.

Kolejne zmiany przyniósł dopiero XVII w., kiedy to z zakresu policji zaczęto wyodrębniać kolejno: sprawy zagraniczne, skarbowe i wojskowe, a sto lat później wyodrębniono działalność sądowniczą. Wraz ze wzrostem popularności absolutystycznej władzy w państwie policja stawała się bardziej instrumentalna. Przejawiało się to m.in. w koncepcji „policji jako działalności panującego mającej na celu urzeczywistnianie powszechnego dobrobytu, której konieczność realizacji uzasadniała przyznanie panującemu uprawnienia do daleko posuniętej ingerencji w życie poddanych”²⁴. Absolutystyczny model policji opierał się na dwóch zasadniczych filarach, które powinno się pojmować w aspekcie:

- 1) materialnym, czyli działalność na rzecz tzw. ogólnej szczęśliwości, która była jedynym i najważniejszym celem państwa oraz
- 2) formalnym, obejmującym działalność policyjną, która opiera się na *ius politiae* – „generalnej legitymacji panującego do podejmowania każdej władczej ingerencji w sferze praw poddanych, uzasadnionej dążeniem do osiągnięcia ogólnej i indywidualnej szczęśliwości, postrzeganych według własnego, subiektywnego ujęcia panującego”²⁵.

Warto wspomnieć, że owe *ius politiae* w literaturze przedmiotowej pojmowane jest jako ogólny tytuł do wszystkiego²⁶.

Schyłek absolutystycznego okresu państwowości i zwrot ku koncepcjom naturalnym przyczynił się do istotnych zmian w sposobie pojmowania policji. Idea przyrodzonej wolności jednostki oraz prawo do decydowania o swoim szczęściu sprawiły, że rola państwa powinna być ograniczona do ochrony bezpieczeństwa oraz

²³ *Ibidem*.

²⁴ W. Małecki, *Współczesne reminiscencje...*, op. cit., s. 95.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ S. Zwolak, *Pojęcie i funkcje...*, op. cit., s. 173.

stania na straży prawa. W związku z tym zaobserwowano przeobrażenia zarówno na materialnym, jak i formalnym gruncie. W pierwszym aspekcie zakres działalności policji ograniczono do celów zapewnienia bezpieczeństwa, nie zaś jak wcześniej do uszczęśliwienia jednostki. Owocem tej ewolucji było m.in. ujęcie zakresu działalności policji w Landrechcie Pruskim z 1794 r. S. Zwolak stwierdził, że wówczas „rzeczą policji było utrzymanie urzędów zapewniających bezpieczeństwo, porządek publiczny oraz zwalczanie wszelkich niebezpieczeństw zagrażających publiczności, tj. ogółowi lub poszczególnym jednostkom”²⁷. Tak zawężony zakres działalności policji przyczynił się do jej wyspecjalizowania i wyodrębnienia na różnych obszarach w formie działów takich, jak: policja sanitarna, policja szkolna, czy policja gospodarcza.

Zmiana charakteru relacji państwo – jednostka również pozostawiła ślad na formalnym aspekcie policji. Wówczas porzucono ideę stosowania *ius politiae* na rzecz ingerencji dokonywanej tylko w zakresie określonym ustawowo z uwagi na konieczność ochrony praw i wolności jednostki lub ze względu na ważny interes społeczny. Nie sposób przeoczyć, że oświeceniowy kształt policji zachowuje aktualność również dziś, gdyż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Trafne wydaje się stwierdzenie, iż pomimo wielu wydarzeń w historii państwa polskiego zachowano ciągłość tej instytucji administracyjnej. Warto tu przytoczyć pogląd Z. Niewiadomskiego, który skonstatował, że „druga wojna światowa nie przerwała prac badawczych nad administracją i prawem administracyjnym (...) dorobek naukowy międzywojnia wespół z tymi badaniami czasów PRL, które dotyczyły uniwersalnych instytucji prawa administracyjnego i pozbawione były akcentów ideologicznych, umożliwiały ukształtowanie się współczesnej polskiej nauki prawa administracyjnego,

²⁷ *Ibidem*, s. 174.

nauki mającej wybitnych przedstawicieli i na miarę tego bogaty dorobek”²⁸.

Reasumując, warto podkreślić, że prawna postać policji nie uległa zasadniczym zmianom od okresu oświecenia. Zgodnie z przytoczoną wyżej zasadą praworządności działalność policji w zakresie ingerencji w wolności jednostek ograniczona jest ustawowo. Niemniej ze względu na konieczność ochrony bezpieczeństwa i interesu jednostki w sytuacjach kryzysowych ustawodawca odstępuje od zasady praworządności na rzecz modelu charakterystycznego dla epoki absolutyzmu, a odstępstwa te „dotyczą dwóch fundamentalnych momentów rozbieżności między wskazanymi modelami policji – materialnego, wyrażającego się w określeniu podmiotu uprawnionego do decydowania o osobistej szczęśliwości jednostki, oraz formalnego, dotyczącego szczegółowości prawnych podstaw ingerencji władzy publicznej w sferę wolności jednostki”²⁹. Jednakże kwestie te poddane zostaną głębszej analizie w dalszej części pracy.

4. Omnipotencja ustrojowa policji administracyjnej współcześnie: próba wyważenia

Prezentowane w niniejszym opracowaniu ujęcie nadzwyczajnej policji administracyjnej wpisuje się w działalność ustawodawczą, której emanację stanowi całokształt legislacyjny³⁰ przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi

²⁸ Z. Niewiadomski [w:] *Prawo administracyjne – część ogólna*, red. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, Warszawa 2000, s. 18.

²⁹ W. Małecki, *Współczesne reminiscencje...*, *op. cit.*, s. 97

³⁰ W rozumieniu wyjątkowo dynamicznego przebiegu procedury prawodawczej, stopnia skomplikowania regulacji i budzącej wątpliwości jakości techniki legislacyjnej.

sytuacji kryzysowych³¹, ustawy z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19³², ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³³, a także pakietu przepisów ustawowych i pozaustawowych stanowiących „tarcze antykryzysowe”. Z perspektywy jednostki najdonioślejszym przykładem aktywności tego typu jest niewątpliwie praktyka urzędnicza Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Handlowej, a także Policji i straży gminnych.

Abstrahując w tym miejscu od stosowności i szerokości uprawnień scedowanych przez władzę ustawodawczą m.in. w wyżej wymienionych aktach normatywnych na egzekutywę, a następnie powierzonych w celu ich stosowania organom administracji publicznej, podkreślić należy pełną efektywność funkcji kontrolnej sprawowanej w odniesieniu do władczych form działania administracji przez sądy administracyjne, które – podejmując wyzwanie (ująwszy rzecz obrazowo) sprawowania nadzoru nad wykonywaniem stanu nadzwyczajnego *de facto* – krytycznie oceniały rozmiary ingerencji w gwarantowane konstytucyjnie prawa i wolności jednostek w RP, zarówno te ustanawiane *erga omnes* przez parlament, jak i implementowane w odniesieniu do indywidualnych i konkretnych adresatów norm prawnych. Przytoczenia zdecydowanie wymaga fragment uzasadnienia wyroku WSA w Gliwicach (III SA/GI 421/20) z dnia 12 stycznia 2021 r.³⁴, w którym sąd, negatywnie weryfikując represyjną decyzję Powiatowego Inspektora Sanitarnego, przedstawił jednoznaczną argumentację kwestionującą legalność formy ograniczenia praw i wolności:

³¹ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 z późn. zm.

³² Dz.U. z 2021 r. poz. 986.

³³ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1845 z późn. zm.

³⁴ LEX nr 3117596.

Przy ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP kompletność i szczegółowość regulacji ustawowej musi być znacznie zwiększona. Dlatego należy podkreślić, że przepisy stanowiące na poziomie rozporządzenia, oprócz tego, że nie mogą regulować podstawowych konstytucyjnych wolności i praw, muszą także spełniać warunki określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Rozporządzenie musi w związku z tym zostać wydane przez organ wskazany w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Zdaniem sądu za niedopuszczalne uznać należy przenoszenie ogółu regulacji represyjnej „wprost z ustawy do rozporządzenia”. Dalej w orzeczeniu stwierdza się, iż:

Przyjęta technika legislacyjna nowelizacji ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2000 r. poz. 374 z późn. zm.) i kolejnymi ustawami, nie polegała na wprowadzeniu ograniczeń w zakresie korzystania z praw i wolności jednostki poprzez przyjęcie stosownych merytorycznych rozwiązań ustawowych przewidujących takie ograniczenia wraz z możliwością regulowania bardzo szczegółowych zagadnień technicznych na poziomie rozporządzenia. Polegała ona wyłącznie na wyposażeniu wprost Rady Ministrów w kompetencję do wprowadzania takich ograniczeń, bez dostatecznego zawarcia kompetencji w samej ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. [...] Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko” w ustawie, to oznacza nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa

i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania zakresu tych ograniczeń.

Negatywnie do ograniczenia wolności zgromadzeń odniósł się w swoim orzeczeniu WSA w Warszawie, stwierdzając, że „skoro nie istniała przewidziana powołanym przepisami Konstytucji RP ustawowa podstawa ograniczenia wolności zgromadzeń, to niezgodne z art. 57 ustawy zasadniczej ograniczenie takiej wolności w akcie podustawowym nie mogło być skuteczną podstawą prawną pozwalającą na wymierzenie kary pieniężnej za niezabronione ustawą zachowanie”³⁵.

Dalszego obrazu poglądów judykatury, tym razem już w odniesieniu do aktywności Policji, dostarcza uzasadnienie tegorocznego orzeczenia SN, który oceniał dopuszczalność ukarania za naruszenie przepisów porządkowych na podstawie przepisu art. 54 Kodeksu wykroczeń³⁶ funkcjonalnie sprzężonego z wykraczającą poza dopuszczalne ramy policyjną regulacją *ad hoc*³⁷:

Ustawa z 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawiera unormowań określających możliwość i warunki ograniczenia konstytucyjnej wolności poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zatem akty prawne rangi niższej

³⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1733/20, LEX nr 3121229.

³⁶ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 281.

³⁷ Chodziło o § 5 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r. poz. 566), zakazujący przemieszczania się.

niż ustawa nie mogą limitować tej wolności przemieszczania się, którą gwarantuje w art. 52 ust. 1 Konstytucja RP. Jest zatem oczywiste, że rozporządzenie z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 658), w zakresie, w jakim ograniczało wolność przemieszczania się obywateli na terenie całego kraju (§ 5), naruszało regulację art. 52 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, co oznacza, iż nie mogło ono tworzyć podstawy prawnej do wypełnienia blankietu normy sankcjonowanej art. 54 k.w. i prowadzić do ukarania na podstawie tego przepisu³⁸.

Przykłady krytycznej kontroli orzeczniczej można mnożyć. Przytoczenie stanowisk powyższych, ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania, ma na celu zobrazowanie jedynie najważniejszych prądów w orzecznictwie odnoszącym się do przepisów stanu nadzwyczajnego *de facto*.

5. Podsumowanie

Perspektywa pogodzenia rozszerzenia kompetencji władzy publicznej względem jednostek wydaje się na tle powyższych rozważań możliwa do osiągnięcia. Stopień skomplikowania proceduralnego, uwarunkowany z pewnością przeświadczeniem polskiego ustawodawcy dotyczącym konieczności poddania toku postępowania o przyznanie egzekutywie dodatkowych uprawnień szczególnej transparentności³⁹, z jednej strony wskazuje powagę, z jaką władze powinny ustanawiać określone restrykcje, z drugiej jednak budzi

³⁸ Wyrok SN z dnia 16 marca 2021 r., II KK 74/21, OSN – Izba Karna 2021, nr 4, poz. 19.

³⁹ Por. restrykcyjność proceduralna przepisów Rozdziału XI Konstytucji RP; chodzi tu w szczególności o taksatywny charakter katalogu przesłanek wprowadzania stanów nadzwyczajnych i także wyliczenie praw jednostek podlegających ograniczeniom.

wątpliwości w odniesieniu do funkcjonalności, efektywności procesu przyznawania (niezbędnych) dodatkowych uprawnień organom administracji publicznej. Potrzeba wyróżnienia „nadzwyczajnej policji administracyjnej” uwzględnia dynamiczny charakter konieczności zagwarantowania bezpieczeństwa dobrom policyjnym, przy czym jako rudymetarna prezentuje się kontrolna rola sądów administracyjnych, które – zachowując niezależność i gwarantując niezawisłość – predestynowane zostają do weryfikowania przede wszystkim autentyczności „nadzwyczajnej” legitymacji władz publicznych, jak również korygowania wszędzie tam, gdzie jest to niezbędne, prawnych skutków aktywności organów administracji publicznej.

Bibliografia

Akty normatywne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 281).
3. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1845 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 3 kwietnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach wspierających realizację programów operacyjnych w związku z wystąpieniem COVID-19 (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 986).
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 566 z późn. zm.).

Literatura przedmiotu

1. Bankowicz M. (red.), *Słownik polityki*, Warszawa 1996.
2. Complak K. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
3. Florczak-Wątor M., *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, PiP 2020, nr 12.
4. Kasznica S., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947.
5. Małecki W., *Współczesne reminiscencje absolutystycznego modelu policji administracyjnej*, Wrocław 2016.
6. Mazur K., *Dobra chronione w działalności policji administracyjnej na przykładzie państwowej inspekcji sanitarnej*, PPP 2010, nr 3.
7. Olszewski H. [w:] K. Chojnicka, H. Olszewski, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Poznań 2004.
8. Radziejewicz P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.
9. Sokólska T., „Policja administracyjna” – rodzaje dóbr chronionych – bezpieczeństwo i porządek publiczny, „Wiek XXI” 2003, nr 2.
10. Supernat J., *Pojęcie administracji publicznej – „państwowe”, „powszechnie pojemne i ponadczasowe” oraz „pozapaństwowe”* [w:] *Układ administracji publicznej*, red. J. Korczak, Warszawa 2020.
11. Wojciechowski M., *Pewność prawa*, Gdańsk 2014.
12. Zajadło J., *Jaka aksjologia praw człowieka?*, PiP 2019, nr 11.
13. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.
14. Zwolak S., *Pojęcie i funkcje policji budowlanej*, Rzeszów 2015.

Orzecznictwo

1. Wyrok SN z dnia 16 marca 2021 r., II KK 74/21, OSN – Izba Karna 2021, nr 4, poz. 19.
2. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 stycznia 2021 r., III SA/GI 421/20, LEX nr 3117596.

3. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2021 r., VII SA/Wa 1733/20, LEX nr 3121229.

Streszczenie

Opracowanie poświęcone jest problematyce możliwości i konieczności adaptacyjnych instytucji współczesnej policji administracyjnej w sytuacjach nadzwyczajnych. W zakresie problemu badawczego mieści się w szczególności analiza przydatności, celowości i charakteru działań podejmowanych przez policyjne organy administracji publicznej w warunkach stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii. Przyjęte metody badawcze uwzględniają kwerendę literatury przedmiotowej, a także aktualnego orzecznictwa.

Słowa kluczowe: policja administracyjna, stan nadzwyczajny, ingerencja, proporcjonalność, ochrona jednostki

CZĘŚĆ II

NOWE ROZWIĄZANIA W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

INNOWACJE TECHNICZNE W PODZIEMNYCH ZAKŁADACH GÓRNICZYCH – UJĘCIE PRAWNE

ARTUR ROGACKI

UNIWERSYTET WROCŁAWSKI



0000-0002-5348-9538

1. Wstęp

Wydobywanie surowców naturalnych jest jednym z największych wyzwań podejmowanych przez człowieka od prehistorycznych dziejów. Przepisy prawne regulujące działalność wydobywczą nie są tak wiekowe, ale towarzyszą górnictwu od dawna. Można przyjąć, że górnictwo oparte było w dużej mierze na prawach zwyczajowych. Najstarszym zachowanym dokumentem, który traktował o górnictwie na terenie Polski, jest bulla papieża Innocentego II z dnia 7 lipca 1136 r. (tzw. bulla gnieźnieńska), która dowodzi prowadzenia w tym okresie w regionie śląskim wydobycia srebra i prawdopodobnie ołowiu¹.

W Polsce wydobywanie surowców naturalnych z wnętrza ziemi reguluje ustawa – Prawo geologiczne i górnicze² wraz z towarzyszącymi jej aktami wykonawczymi. Ponadto regulacje te, stanowiące system prawa powszechnie obowiązującego, wprowadzają wymóg tworzenia przez przedsiębiorców i kierowników ruchu zakładu górniczego wiele wewnętrznych aktów prawnych. Całość regulacji stanowi

¹ A. Mirek, K. Król, *Rozwój działalności urzędów górniczych na ziemiach polskich na tle wypisków z dziejów górnictwa* [w:] *Dzieje górnictwa – element europejskiego dziedzictwa kultury*, t. 2, red. P. Zagożdżon, M. Madziarz, Wrocław 2009, s. 229.

² Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 981 z późn. zm.); dalej: pgg.

ogromny zbiór przepisów, który wpływa na pracę pracowników zakładów górniczych i ruch zakładu górnictwa.

Wyczerpywanie złóż zalegających blisko powierzchni ziemi wymusza na górnikach konieczność sięgania po coraz głębiej zalegające złoża. Dzieje się to kosztem pogarszania warunków pracy i związane jest ze wzrostem zagrożeń występujących we wnętrzu ziemi. Górnictwo jest bowiem nieustającą walką z żywiołami: ziemią, powietrzem, ogniem i wodą. Z pomocą w zmniejszaniu ryzyka oddziaływania zagrożeń na pracujących ludzi i ograniczenia ich skutków przychodzi technika.

Postęp techniczny i technologiczny w ostatnich latach nabral znaczącego tempa: od pierwszych urządzeń napędzanych siłą mięśni ludzkich, potem konnych, przez maszyny parowe budowane od XVIII w., po dzisiejsze samojezdne maszyny górnicze napędzane silnikami spalinowymi. Ale nauka dopiero wchodzi na wysokie obroty. Wprowadzane są samojezdne maszyny górnicze zasilane bateryjnie, a naukowcy pracują nad wykorzystaniem sztucznej inteligencji do wykonywania pracy w warunkach niesprzyjających ludziom.

Regulacje prawne niejednokrotnie nie nadążają za galopującym w XXI w. postępem technicznym. Proces legislacyjny jest długotrwały. Sytuacji nie poprawia też konieczność uzyskania opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia w organach Unii Europejskiej. Ponadto przepisy zawierają błędy, które utrudniają pracę pracownikom zakładów górniczych. Ale istnieje instrument prawny, który pozwala złagodzić ten problem. Jest nim odstępstwo od postanowień rozporządzeń wykonawczych dotyczących ruchu poszczególnych rodzajów zakładów górniczych oraz środków strzałowych i sprzętu strzałowego. Szczególne kompetencje przysługują Prezesowi Wyższego Urzędu Górniczego. Dzięki temu ruch zakładu górnictwa może być prowadzony zgodnie z przepisami prawa.

2. Regulacje prawne podziemnych zakładów górniczych

Wydobywanie kopalin ze złóż znajdujących się we wnętrzu ziemi reguluje pgg. Wraz z rozporządzeniami wykonawczymi oraz ustawami towarzyszącymi tworzy zbiór norm prawnych będący częścią systemu prawa³. Prawo geologiczne i górnicze nie stanowi samodzielnej gałęzi prawa, jednak reguluje wyodrębnioną dziedzinę spraw⁴, którą można postrzegać jako kompleksową gałąź prawa⁵.

Zgodnie z art. 105 pgg ruch zakładu górniczego prowadzi się w sposób zgodny z przepisami prawa, a w szczególności na podstawie planu ruchu zakładu górniczego, a także zgodnie z zasadami techniki górniczej. Pojęcie ruchu zakładu górniczego nie zostało zdefiniowane w pgg. Według orzecznictwa ruch przedsiębiorstwa to każdy przejaw działalności przedsiębiorstwa wynikający z określonej jego struktury organizacyjnej i jego funkcji usługowo-produkcyjnej⁶. Zgodnie z definicją zawartą w pgg zakładem górniczym jest wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopalin ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostającym w związku technologicznym z wydobyciem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia

³ P. Wojtulek, T. Kocowski, W. Małecki, *Prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 2020, s. 30.

⁴ B. Rakoczy, *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, Warszawa 2016, s. 20.

⁵ P. Wojtulek, T. Kocowski, W. Małecki, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 33.

⁶ Wyrok SN z dnia 13 grudnia 2001 r., IV CKN 1563/00, LEX nr 52720.

oraz instalacje. Przepisy prawa to pojęcie dość szerokie⁷. Ustawa – Prawo geologiczne i górnicze wymienia inne ustawy, które należy uwzględnić, prowadząc ruch zakładu górniczego, oraz upoważnia odpowiednich ministrów do stworzenia przepisów wykonawczych.

Artykuł 113 pgg definiuje wymagania dotyczące wyrobów stosowanych w ruchu zakładu górniczego. Na podstawie ust. 1 w ruchu zakładu górniczego stosuje się wyroby, które:

- 1) spełniają wymagania dotyczące oceny zgodności, określone w odrębnych przepisach, lub
- 2) zostały określone w przepisach wydanych na podstawie ust. 15, spełniają wymagania techniczne określone w tych przepisach, zostały dopuszczone do stosowania w zakładach górniczych oraz oznakowane w sposób określony w tych przepisach, lub
- 3) zostały określone w przepisach wydanych na podstawie art. 120 ust. 1 lub 2 oraz spełniają wymagania określone w tych przepisach.

Celem art. 113 pgg jest wskazanie wpływu aktów normatywnych na zapewnienie bezpieczeństwa w szerokim rozumieniu⁸.

Przepisy dotyczące oceny zgodności zawarte są w:

- ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności⁹, która określa:
 - 1) zasady funkcjonowania systemu oceny zgodności z zasadniczymi i szczegółowymi wymaganiami dotyczącymi wyrobów;
 - 2) zasady i tryb autoryzacji jednostek certyfikujących i kontrolujących oraz laboratoriów, a także sposób zgłaszania Komisji Europejskiej i państwowemu członkowskiemu Unii Europejskiej autoryzowanych jednostek i laboratoriów;

⁷ M. Szalewska [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, LEX 2015.

⁸ A. Lipiński, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019, s. 177.

⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 155 z późn. zm.).

3) zasady działania systemu kontroli wyrobów zgodnie z ramami nadzoru rynku ustanowionymi w rozporządzeniu (WE) nr 765/2008¹⁰

oraz

- ustawie z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku¹¹, która precyzuje:
 - 1) zasady przeprowadzania oceny zgodności wyrobów;
 - 2) obowiązki podmiotów gospodarczych;
 - 3) warunki i tryb udzielania akredytacji;
 - 4) zasady i tryb autoryzacji jednostek oceniających zgodność, a także sposób notyfikacji autoryzowanych jednostek oceniających zgodność;
 - 5) zadania Polskiego Centrum Akredytacji jako krajowej jednostki akredytującej w rozumieniu art. 2 pkt 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiającego wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 339/93 (Dz.Urz. UE L 218 z dnia 13 sierpnia 2008 r., s. 30), zwanego dalej „rozporządzeniem (WE) nr 765/2008”;
 - 6) zasady funkcjonowania systemu nadzoru rynku.

Na podstawie art. 113 ust. 15 pgg ustawodawca zobowiązał Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia wykazu wyrobów, wymagań technicznych dla wyrobów, znaków dopuszczenia oraz sposobu oznaczania wyrobów tymi znakami.

Do dziś nie zostało wydane nowe rozporządzenie i nadal obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r.

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 339/93 (t.j. Dz.Urz. UE L 218 z dnia 13 sierpnia 2008 r., s. 30).

¹¹ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 544 z późn. zm.).

w sprawie wyrobów dopuszczonych do stosowania w zakładach górniczych¹² wydane do poprzedniej ustawy z dnia 4 lutego 1994 r.¹³ W załączniku nr 1 do wskazanego rozporządzenia wymieniono wyroby podlegające dopuszczeniu do stosowania w zakładach górniczych przez Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, a w załączniku nr 2 przedstawiono wymagania techniczne odnoszące się do wyrobów wymienionych w załączniku nr 1.

W art. 120 pgg ustawodawca zobowiązał właściwych ministrów do wydania rozporządzeń wykonawczych dotyczących szczegółowych wymagań odnoszących się do prowadzenia ruchu poszczególnych rodzajów zakładów górniczych oraz szczegółowych wymagań dotyczących przechowywania i używania środków strzałowych i sprzętu strzałowego w ruchu zakładu górniczego. Na tej podstawie wydane zostały cztery rozporządzenia^{14, 15, 16, 17}. Przepisy te w znacznej mierze nie nadążają za postępem technicznym.

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie wyrobów dopuszczonych do stosowania w zakładach górniczych (Dz.U. z 2004 r. Nr 99 poz. 100 z późn. zm.).

¹³ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2005 r. poz. 1947 z późn. zm.).

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1118 z późn. zm.).

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego (Dz.U. z 2013 r. poz. 1008 z późn. zm.).

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi (Dz.U. z 2014 r. poz. 812 z późn. zm.).

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących przechowywania i używania środków strzałowych i sprzętu strzałowego w ruchu zakładu górniczego (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 321 z późn. zm.).

W dalszej części niniejszego opracowania przeprowadzona zostanie analiza rozporządzenia Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych.

3. Programy rozwojowe górnictwa w Polsce

W 2018 r. Rada Ministrów przyjęła sektorowe programy dla górnictwa węgla brunatnego i kamiennego. Programy te stanowią swego rodzaju mapy drogowe dla rozwoju górnictwa i realizacji inwestycji w tym sektorze.

Program dla sektora górnictwa węgla brunatnego w Polsce¹⁸ obejmuje lata 2018–2030 z perspektywą do 2050 r. i prezentuje kierunki rozwoju sektora górnictwa węgla brunatnego w Polsce wraz z celami oraz działaniami niezbędnymi dla ich osiągnięcia.

Program dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce¹⁹ obejmuje okres do 2030 r. i prezentuje kierunki rozwoju sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce wraz z celami i działaniami niezbędnymi dla ich osiągnięcia. W 2019 r. Rada Ministrów dokonała oceny realizacji programu w 2018 r. i wprowadziła do dokumentu korekty i uaktualnienia.

Dokumenty te stanowią wynik realizacji „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”²⁰ powstałej i przyjętej przez Radę Ministrów w 2017 r.

¹⁸ Zob. [online:] <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/rada-ministrow-przyjela-program-dla-sektora-gornictwa-wegla-brunatnego-w-polsce> [dostęp: 1.05.2021].

¹⁹ Zob. [online:] <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/program-dla-sektora-gornictwa-wegla-kamiennego-w-polsce> [dostęp: 1.05.2021].

²⁰ Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. poz. 260.

Prezes Rady Ministrów rozporządzeniem z dnia 9 maja 2016 r. powołał Pełnomocnika Rządu ds. Polityki Surowcowej Państwa²¹. Do jego zadań należy przygotowanie koncepcji mającej na celu ukształtowanie polityki surowcowej państwa, koordynowanie i inicjowanie działań w zakresie polityki surowcowej państwa, opracowywanie nowych rozwiązań prawnych i ekonomicznych w zakresie polityki surowcowej państwa, monitorowanie wdrażania i funkcjonowania wypracowanych rozwiązań oraz prowadzenie i koordynowanie działań informacyjnych i edukacyjnych prowadzonych przez organy administracji rządowej w zakresie polityki surowcowej państwa. Zaakcentowało to rolę polityki surowcowej państwa w planowaniu działań rządu. W wyniku prac pełnomocnika rządu wraz z międzyresortowym zespołem²² powstał projekt Polityka Surowcowa Państwa²³, który jednak do tej pory nie został przyjęty przez rząd. Jak przedstawiono na stronach opracowania, w wyniku wdrożenia Polityki Surowcowej Państwa nastąpi utworzenie narzędzi i mechanizmów prawnych, jak i pozaprawnych, które umożliwią prognozowanie zjawisk rynkowych (np. wahania cen i zakłócenia dostaw) oraz elastyczne na nie reagowanie.

W lutym 2021 r. Rada Ministrów zatwierdziła „Politykę energetyczną Polski do 2040 r.”²⁴. Jest to nowy dokument strategiczny, wyznaczający kierunki rozwoju tego sektora. Jak można przeczytać na stronach internetowych Ministerstwa Klimatu i Środowiska:

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 685).

²² Międzyresortowy Zespół do spraw Polityki Surowcowej Państwa powołany został Zarządzeniem nr 61 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 maja 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 455).

²³ Projekt Polityki Surowcowej Państwa [online:] <https://www.pgi.gov.pl/psp.html> [dostęp: 15.04.2021].

²⁴ Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r., M.P. poz. 264.

„Polityka Energetyczna stanowi jasną wizję strategii Polski w zakresie transformacji energetycznej, tworząc oś dla programowania środków unijnych związanych z sektorem energii, jak i realizacji potrzeb gospodarczych wynikających z osłabienia gospodarki pandemią COVID-19”²⁵. Niestety realizacja tego dokumentu spowoduje odchodzenie od energetyki opartej na węglu kamiennym, a więc od górnictwa węglowego.

W kwietniu 2021 r. przedstawiciele rządu oraz strony społecznej parałowali dokument opisujący proces transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego. Ostateczne podpisanie dokumentu ma nastąpić w miesiącu następnym²⁶. Kolejnym krokiem będzie notyfikowanie zaproponowanych rozwiązań w Komisji Europejskiej.

4. Tendencje rozwojowe współczesnej techniki górniczej

Współczesna technologia wydobywania kopalin ze złóż zależy od rodzaju kopaliny. Technologia wybierania węgla oparta jest w głównej mierze na systemie ścianowym – na kombajnach ścianowych²⁷. Technologia wybierania złoża rud miedzi opiera się na systemie komorowo-filarowym, z wykorzystaniem techniki strzałowej do urabiania złoża²⁸. Technologia ta wykorzystuje głównie samojezdne maszyny górnicze i polega na odwierceniu otworów pod materiały

²⁵ Zob. [online:] <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> [dostęp: 15.04.2021].

²⁶ Dokument został podpisany dnia 28 maja 2021 r. Zob. [online:] <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/umowa-spoeczna> [dostęp: 1.06.2021].

²⁷ A. Zorychta, Z. Burtan, *Uwarunkowania i kierunki rozwoju technologii podziemnej eksploatacji złóż w polskim górnictwie węgla kamiennego*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi” 2008, t. 24, z. 1–2, s. 53–70.

²⁸ J. Butra, R. Dębkowski, C. Matusz, M. Serafin, *Badania zachowania się górotworu podczas doświadczalnej eksploatacji systemem ścianowym w ubierce*

wybuchowe maszynami wiercącymi, załadowaniu materiałów wybuchowych z maszyn strzałowych i ich odpaleniu, odstawie powstałego urobku ładowarkami lub ładowaniu urobku na wozy odstawkowe i jego odstawie do wysypu oddziałowego, wykonaniu obrywki maszynami obrywającymi i wykonaniu obudowy górniczej maszynami kotwiącymi. Rozdrobniony urobek transportowany jest przenośnikami taśmowymi lub kopalnianymi wozami szynowymi do zbiorników przyszybowych i transportowany na powierzchni²⁹. Ponadto istnieje cała gama maszyn pomocniczych, np. spycharki, maszyny transportowe, odwadniające, maszyny do robót technicznych.

Od początku wprowadzania samojezdnych maszyn górniczych pod ziemię ulegały one ciągłym zmianom. Początkowo maszyny takie nie miały nawet osłon operatorów. W podziemnych zakładach górniczych, w których oberwanie się mas skalnych stanowi stałe zagrożenie, było to złe rozwiązanie. W wyniku analiz i przeprowadzonych doświadczeń wprowadzono osłony operatorów, tzw. daszki³⁰. Chronią one operatorów przed opadającymi ze stropu skałami i uratowały niejedno życie. Niestety w przypadku wystąpienia drobnego urobku, tzw. rumoszu, wsypywał się on pod taką osłonę, unieruchamiając operatora. Ponadto zdarzają się inne zagrożenia, które powodują poziomy wyrzut gazu i urobku. Odpowiedzią na nie było stworzenie kabiny typu kapsułowego,

A5/1 O/ZG Polkowice-Sieroszowice, „CUPRUM – Czasopismo Naukowo-Techniczne Górnictwa Rud” 2015, nr 1(74), s. 23–40.

²⁹ Zob. [online:] <https://kghm.com/pl/biznes/procesy/wydobycie-rud> [dostęp: 20.05.2021].

³⁰ Według załącznika nr 4 do Rozporządzenia Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. pkt 4.13.10 konstrukcja ochronna stanowiska operatora pojazdów i samojezdnych maszyn górniczych z napędem spalinowym, stosowanych w procesie technologicznym wydobywania rud metali nieżelaznych, zapewnia nienaruszenie przestrzeni chronionej od obciążenia dynamicznego energią nie mniejszą niż 60 kJ.

która chroniła operatora ze wszystkich stron. Powszechny rozwój urządzeń klimatyzacyjnych umożliwił zastosowanie kabin całkowicie zamkniętych, w których operator oddzielony jest od niekorzystnie oddziałującego środowiska. Eliminowane są w ten sposób takie zagrożenia, jak: hałas, pył, wysoka temperatura, wilgotność, zagrożenia związane z gazami kopalnianymi, gazami strzałowymi i gazami spalinowymi.

W kopalniach podziemnych dopuszczalne jest stosowanie silników spalinowych tylko z zapłonem samoczynnym³¹. Gazy spalinowe z silników Diesla sklasyfikowane zostały jako rakotwórcze i stanowią poważne zagrożenie dla pracowników wyrobisk górniczych. Dlatego w działaniu odpowiedzialnego przedsiębiorcy stale modernizowany jest park maszynowy, kupowane są maszyny z silnikami o obniżonej toksyczności spalin³², a wszystkie maszyny są eksploatowane zgodnie z dokumentacją techniczno-ruchową³³. Dla utrzymania sprawności maszyn niezbędne jest wykonywanie cyklicznych przeglądów technicznych³⁴. Przeglądy te przeprowadzane są

³¹ Stosownie do § 635 ust. 1. rme w pojazdach i w maszynach z napędem spalinowym stosuje się silniki z zapłonem samoczynnym.

³² P. Dobrzaniecki, *Dostosowanie silnika spalinowego z układem wtryskowym common rail górniczej maszyny roboczej do obowiązujących wymagań i przepisów*, „Maszyny Górnicze” 2016, nr 3, s. 45–53.

³³ Zgodnie z § 508 rme maszyny, urządzenia i instalacje eksploatuje się, konserwuje i naprawia w sposób określony w dokumentacji techniczno-ruchowej. Stosownie do § 727 ust. 1 rme instalowanie, eksploatacja, konserwacja, naprawa oraz kontrola stanu technicznego instalacji elektrycznych, maszyn i urządzeń elektrycznych odbywają się zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentacji techniczno-ruchowej oraz na warunkach określonych w instrukcji eksploatacji.

³⁴ A. Rogacki, M. Lewicki, *Wybrane aspekty prawne i techniczne prowadzenia gospodarki przeglądowo-remontowej w komorach przeglądowo-naprawczych podziemnego zakładu górniczego*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego. Studia z Nauk Technicznych” 2019, nr 8, s. 57–74.

zgodnie z regulaminem³⁵ i sprawdzana jest ilość wydalanego przez silnik tlenku węgla³⁶.

Samojezdne maszyny górnicze wykorzystywane w procesach technologicznych mają masę od kilku do kilkudziesięciu ton, a ich jedyną amortyzację stanowią opony. Zagrożenie wibracjami ogólnymi³⁷ wymusiło wprowadzenie foteli amortyzowanych.

Maszyny górnicze wysokością dobierane są do grubości pokładu (miąższości złoża). Kabina maszyny ma niewielką objętość i wysokość czasem ograniczającą wzrost operatora. Wstrząsy maszyny na nierównościach oraz podrzucanie maszyny do góry

³⁵ Według § 722 rme ruch pojazdów i samojezdnych maszyn górniczych prowadzi się zgodnie z zasadami określonymi w regulaminie zatwierdzonym przez kierownika ruchu zakładu górniczego. Regulamin ten określa w szczególności:

- 1) organizację i zasady prowadzenia ruchu pojazdów i samojezdnych maszyn górniczych;
- 2) obowiązki i zakres odpowiedzialności operatorów i osób dozoru w zakresie obsługi, kontroli i przeglądów pojazdów i samojezdnych maszyn górniczych.

³⁶ Przepis § 635 rme stanowi:

1. W pojazdach i w maszynach z napędem spalinowym stosuje się silniki z zapłonem samoczynnym.
2. Zawartość tlenku węgla w spalinach wyrzucanych przez układ wydechowy silnika, w każdym jego ustalonym stanie pracy, wynosi nie więcej niż:
 - 1) 500 ppm – w kopalniach niezagrażonych wybuchem metanu;
 - 2) 500 ppm – w kopalniach zagrożonych wybuchem metanu, w przypadku gdy stężenie metanu w powietrzu zasysanym wynosi 0,0%;
 - 3) 1200 ppm – w kopalniach zagrożonych wybuchem metanu, w przypadku gdy stężenie metanu w powietrzu zasysanym wynosi 1,0%;
 - 4) 1800 ppm – w kopalniach zagrożonych wybuchem metanu, w przypadku gdy stężenie metanu w powietrzu zasysanym wynosi 1,5%.
3. Liczbę pojazdów i maszyn z napędem spalinowym pracujących równocześnie w wyrobisku ustala się w sposób zapewniający nieprzekroczenie dopuszczalnych wartości stężenia szkodliwych gazów w powietrzu, o których mowa w § 142 ust. 2.

³⁷ M. Pałęga, D. Rydz, *Ocena zagrożeń zawodowych na stanowisku operatora koparko-ladowarki, „Autobusy”* 2018, nr 12, s. 190–195.

w trakcie tąpnięcia powodują poważne urazy pracowników³⁸. W celu ograniczenia tych zagrożeń wprowadzono czteropunktowe pasy bezpieczeństwa.

Materiał wybuchowy czasem zawodzi. Bardzo często słyszymy o akcjach saperów unieszkodliwiających bomby i miny z czasów drugiej wojny światowej. Nie inaczej jest też ze współczesnym materiałem wybuchowym. Zdarza się, że załadowany do przygotowanych wcześniej otworów materiał wybuchowy nie eksploduje. W przypadku nawiercenia na taki materiał w fajce³⁹ następuje eksplozja powodująca w najlepszym wypadku ciężkie rany u operatora wiertnicy. Odpowiedzią na to zagrożenie było zastosowanie szyb pancernych. Chronią one operatora wiertnicy przed odłamkami skalnymi pochodzącymi z wybuchu nawierconego materiału.

Dużym zagrożeniem w podziemnych zakładach górniczych jest pożar, zwłaszcza pożar samojedznych maszyn górniczych. Maszyny takie do właściwej pracy potrzebują kilkuset litrów paliwa i kilkuset litrów olejów (hydraulicznych, smarowych, przekładniowych). Pożar powoduje zadymienie wyrobisk górniczych, wydzielają się gazy toksyczne, które mogą dotrzeć do miejsc odległych od ogniska pożaru. Powoduje to konieczność przerwania pracy i ewakuacji pracowników. W celu ochrony maszyn przed pożarem wprowadzono stałe instalacje gaśnicze⁴⁰. Są to urządzenia zainstalowane

³⁸ J. Karliński, M. Ptak, P. Działak, K. Kułakowski, *Analiza zagrożeń działających na operatorów samojedznych maszyn górniczych*, „Górnictwo Odkrywkowe” 2014, nr 4–5, s. 155–159.

³⁹ Fajka – reszta otworu strzałowego, nieraz z częściowo niewybuchniętym ładunkiem, jako skutek wyfuknięcia materiału wybuchowego – według S. Gisman, *Słownik górniczy*, Katowice 1949, s. 67.

⁴⁰ § 486 ust. 2 rme stanowi, że maszyny i inne urządzenia z układami hydraulicznymi o pojemności oleju palnego lub emulsji palnej większej niż 250 dm³ wyposaża się w samoczynnie uruchamiane urządzenia gaśnicze. Przepis § 488 rme przewiduje:

1. W stałą, samoczynnie uruchamiającą się instalację gaśniczą wyposaża się:
- 2) maszyny służące do:

na maszynach, powodujące stłumienie ognia. Początkowo system uruchamiał operator po zauważeniu ognia lub dymu. Aktualnie urządzenia te wyposażone są w system samodzielnego uruchomienia instalacji gaśniczej w przypadku wystąpienia ognia. Jest też możliwość uruchomienia ręcznego lub odwołania uruchomienia instalacji w przypadku błędnego jej zadziałania.

W podziemnych zakładach górniczych bardzo dużą wagę przywiązuje się do łączności. Według obowiązujących przepisów każdy zakład górniczy wyposaża się w ogólnozakładową łączność telefoniczną umożliwiającą porozumiewanie się w wyrobiskach i z powierzchnią⁴¹ oraz system dyspozytorski obejmujący w szczególności system alarmowania pracowników zatrudnionych w wyrobiskach na wypadek zagrożenia wymagającego wycofania ludzi z miejsc pracy i system kontroli stanu zagrożeń. Urządzenia te wymagają uzyskania dopuszczenia prezesa Wyższego Urzędu Górniczego⁴². Są to systemy przewodowe dostępne w określonych punktach kopalni. W wyniku dbałości o bezpieczeństwo pracy w KGHM Polska Miedź S.A. wprowadzono System podziemnej łączności radiowej DOTRA, który jest rozwiązaniem opartym na technologii przewodów promieniujących i radiotelefonicznym systemie trunkingowym. System przeznaczony jest do pracy w wyrobiskach górniczych pod ziemią, gdzie zawodzą tradycyjne metody

-
- a) transportu paliw lub środków smarnych,
 - b) napełniania paliwami i środkami smarnymi innych maszyn i urządzeń.

Natomiast § 525 ust. 1 rme stanowi, że kombajn wyposaża się w urządzenia ograniczające zapylenie powietrza, a jeżeli w układzie hydraulicznym nie zastosowano oleju spełniającego warunki trudnopalności, również w urządzenia gaśnicze.

⁴¹ § 27 ust. 1 rme przewiduje, że zakład górniczy wyposaża się w:

- 1) system ogólnozakładowej łączności telefonicznej;
- 2) systemy dyspozytora ruchu zakładu górniczego:
 - a) system alarmowania,
 - b) system kontroli stanu zagrożeń.

⁴² A. Wojaczek, P. Wojtas, *Systemowe podejście do telekomunikacji zakładu górniczego*, „Mechanizacja i Automatykacja Górnictwa” 2009, nr 6(460), s. 30–36.

łączności radiowej, i umożliwia komunikację między radiotelefonami bazowymi i ruchomymi (noszonymi, przewoźnymi). Dodatkowa opcja to podłączenie systemu do central telefonicznych, co otwiera możliwość komunikacji pomiędzy telefonami klasycznymi a radiotelefonami⁴³. Obecnie każda samojezdna maszyna górnicza wyposażona jest w radiotelefon, dzięki któremu informacja o zagrożeniu lub wypadku przekazywana jest natychmiast do osoby dozoru ruchu lub dyspozytora górniczego.

Ogólnoświatowe trendy obecne w przedsiębiorstwach górniczych kierują się w stronę wprowadzenia monitoringu maszyn górniczych. W tym kierunku podążają też polskie przedsiębiorstwa górnicze⁴⁴. Stały monitoring diagnostyczny SMG umożliwia zmniejszenie awaryjności tych maszyn poprzez zwracanie uwagi operatorom na nieodpowiednią obsługę, wykonywanie modernizacji maszyn eksploatowanych oraz ukierunkowanie producentów maszyn na wprowadzenie nowych rozwiązań w projektowanych maszynach⁴⁵. Zwiększa także precyzyjność wykonywania czynności technologicznych, np. otworów strzałowych⁴⁶.

Nieodłącznym elementem pracy maszyn w warunkach dołowych są zagrożenia kolizyjne. Z uwagi na stałą tendencję zmniejszania wysokości maszyn górniczych i umiejscawiania kabiny z boku maszyny operator ma utrudnioną widoczność. Początkowo maszyny

⁴³ Zob. [online:] <http://inova.pl/produkty/telekomunikacja/dotra-system-dolowej-trankingowej-laczności-radiowej/> [dostęp: 15.05.2021].

⁴⁴ M. Andrzejewski, L. Borkowski, *Kierunki rozwoju monitoringu pracy maszyn i urządzeń górniczych w KGHM Polska Miedź SA*, „Wiadomości Górnicze” 2014, nr 10, s. 550–556.

⁴⁵ M. Lewicki, T. Kaniewski, P. Śliwiński, *Wykorzystanie informacji uzyskiwanych z monitoringu parametrów pracy do wprowadzania zmian technicznych w modernizowanych maszynach górniczych*, „Inżynieria Mineralna” styczeń–czerwiec 2020, s. 145–149.

⁴⁶ W. Kollek, Z. Maćkowiak, T. Siwulski, *Analiza możliwości zastosowania monitoringu procesu wiercenia w kopalniach KGHM Polska Miedź SA*, „Napędy i Sterowanie” 2012, nr 7–8, s. 100–103.

wyposażane były w kilka luster poprawiających widoczność, jednak znaczne zwiększenie pola widzenia operatora nastąpiło po wprowadzeniu kamer i monitorów. Pomimo to nadal zdarzają się sytuacje kolizyjne i wypadki z tym związane. W KGHM Polska Miedź S.A. wdrażany jest System wspierania operatora samojezdnej maszyny górniczej w zakresie antykolizji⁴⁷. Stanowi on dodatkowo i opcjonalne wyposażenie samojezdnej maszyny górniczej wspierające pracę operatora w zakresie możliwej kolizji z innymi maszynami, pracownikami lub oznaczonymi przeszkodami wyposażonymi w odpowiedni identyfikator radiowy.

Ogólnoświatowe tendencje przechodzenia z napędów spalinowych na napędy elektryczne nie omijają również samojezdnych maszyn górniczych w podziemnych zakładach górniczych. Niewątpliwie wpływ na to ma nacisk na zmniejszenie emisji zanieczyszczeń w wyrobiskach górniczych⁴⁸. Aktualnie prąd elektryczny w samojezdnych maszynach górniczych wykorzystywany jest w maszynach wierzących, kotwiących i strzałowych. Przy czym maszyny te mają dwa silniki: spalinowy służący do przemieszczania maszyny i elektryczny służący do wykonywania pracy (wiercenie, kotwienie, ładowanie otworów strzałowych). Zasilanie w energię elektryczną odbywa się poprzez kabel elektryczny z instalacji kopalnianej. Ale to nie jest ostatnie słowo we wprowadzaniu napędów elektrycznych. W KGHM Polska Miedź S.A. trwają testy samojezdnego wozu kotwiącego i samojezdnego wozu wierzącego z zasilaniem baterijnym⁴⁹. Maszyny te nie są już wyposażane w silniki spalinowe. Wóz strzałowy ma jeszcze silnik spalinowy, a prądem z baterii zasilany jest silnik elektryczny wykorzystywany w urządzeniu do ładowania

⁴⁷ Sprawozdanie Zarządu z działalności KGHM Polska Miedź S.A. oraz Grupy Kapitałowej KGHM Polska Miedź S.A. w 2019 r., Lubin 2020 r., s. 36.

⁴⁸ E. Król, *Porównanie emisji zanieczyszczeń pojazdów z napędem elektrycznym i spalinowym*, „Napędy i Sterowanie” 2017, nr 7–8, s. 140–143.

⁴⁹ Zob. [online:] <https://www.minemaster.eu/pl/pierwsza-maszyna-bateryjna-gotowa-do-testow> [dostęp: 20.05.2021].

otworów strzałowych materiałem wybuchowym. Wprowadzono też do testowania pojazd z zasilaniem bateryjnym do przewozu ludzi i materiałów⁵⁰.

Możliwości zastosowania sztucznej inteligencji (*artificial intelligence*, AI) ogranicza tylko ludzka wyobraźnia, nawiasem mówiąc – ludzka wyobraźnia ogranicza również ludzką inteligencję. Obecnie sztuczna inteligencja w kopalniach podziemnych stosowana jest już w wielu systemach, ale w sposób szczątkowy⁵¹. Na świecie trwają prace nad „inteligentną kopalnią”. Niewątpliwie liczba stosowanych rozwiązań będzie rosła w ogromnym tempie, zwłaszcza że warunki klimatyczne oraz występujące zagrożenia ograniczają możliwości pracy ludzi. Bez wątpienia sztuczna inteligencja jest technologią najszybciej rozwijającą się na świecie. Jednak rozwój ten niesie za sobą nie tylko szanse, ale i zagrożenia. Wzrost znaczenia sztucznej inteligencji wiąże się z koniecznością znalezienia rozwiązań prawnych i etycznych, które zminimalizują możliwe negatywne aspekty jej rozwoju. Gorąca dyskusja na temat konieczności wprowadzenia norm prawnych i etycznych związanych z jej funkcjonowaniem rozgorzała po opublikowaniu w lutym 2017 r. Rezolucji Parlamentu Europejskiego zawierającej zalecenia dla Komisji Europejskiej w sprawie przepisów prawa cywilnego dotyczących robotyki (2015/2103 INL)⁵². Głównym problemem, który został poruszony, jest kwestia odpowiedzialności z perspektywy prawa oraz etyki.

⁵⁰ Zob. [online:] https://www.kghmzanam.com/wp-content/uploads/2020/06/KGHM_ZANAM_katalog_produktywy_PL_WEB-1.pdf [dostęp: 20.05.2021].

⁵¹ M. Jura, J. Rogala-Rojek, D. Jasiulek, S. Jendrysik, *Inteligentna górnicza sieć energetyczna M-SmartGRID*, „Maszyny Górnicze” 2017, nr 4, s. 64–74.

⁵² Zob. [online:] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52017IP0051> [dostęp: 5.05.2021].

5. Ograniczenia prawne stosowania nowoczesnych rozwiązań technicznych

Opisane powyżej innowacje mogą mieć miejsce w przypadku nieingerowania w nie prawa. Nie zawsze jednak jest to możliwe. Ostatnie rozporządzenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych trochę to zmieniło. Poniżej wymieniono kilka przepisów z tego rozporządzenia.

§ 487 ust. 3. Paliwa, oleje, smary transportowane jednorazowo w ilości większej niż 250 dm³ przewozi się w wozach specjalnych.

Wóz specjalny według innych przepisów⁵³ to cysterna kopalniana na podwoziu szynowym. Nie wszystkie zakłady górnicze mają transport szynowy. A w tych, które posiadają taki transport, tory mogą nie być doprowadzone do każdego miejsca. Przed wprowadzeniem tego przepisu transport do takich miejsc odbywał się samojezdnymi maszynami górniczymi. Regulacja ta uniemożliwiła taki transport, co może doprowadzić do likwidacji zakładu górniczego.

§ 488 ust. 1. W stałą, samoczynnie uruchamiającą się instalację gaśniczą wyposaża się:

- 1) komory:
 - a) stałe napełniania paliwem zbiorników maszyn,
 - b) paliw,
 - c) środków smarnych,
- 2) maszyny służące do:
 - a) transportu paliw lub środków smarnych,
 - b) napełniania paliwami i środkami smarnymi innych maszyn i urządzeń.

⁵³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie dopuszczania wyrobów do stosowania w zakładach górniczych (Dz.U. z 2004 r. Nr 99 poz. 1003 z późn. zm.).

Samojezdne maszyny górnicze w podziemnych zakładach górniczych tankowane są z dystrybutorów przy komorach paliw lub z pojazdów paliwowo-smarowniczych. Nie ma możliwości, aby wszystkie miejsca tankowania były wyposażone w stałą instalację gaśniczą.

Załącznik nr 3, Pkt 6.1.9. Komory i składy paliw, olejów i środków smarnych oraz miejsca tankowania paliwa wyposaża się w stałą instalację gaśniczą oraz w skrzynię z piaskiem lub innym sorbentem.

Tutaj sytuacja jest taka sama jak w § 488 ust. 1 rme. Nie ma możliwości wyposażenia wszystkich miejsc tankowania paliwa w stałe instalacje gaśnicze.

Załącznik nr 4, pkt 4.13.12. Zbiorniki paliwa pojazdów i maszyn w miejscu ich pracy napełnia się ze specjalnego wozu lub pojemników, a wymiana oleju w pojazdach i maszynach z napędem spalinowym odbywa się w miejscach wyznaczonych przez kierownika działu robót górniczych.

W tak sformułowanym przepisie występuje brak możliwości tankowania samojezdnych maszyn górniczych z pojazdów paliwowo-smarowniczych, które są już eksploatowane w podziemnych zakładach górniczych od kilkudziesięciu lat.

Załącznik nr 4, pkt. 4.13.1. Pojazdy z napędem spalinowym wyposaża się w hamulce zasadnicze, awaryjny oraz hamulec postojowy.

Minister w treści aktu rozróżnia maszyny i pojazdy, natomiast tutaj pamięta tylko o pojazdach z napędem spalinowym. Czy w samojezdnych maszynach górniczych nie wymaga się hamulców? A co z pojazdami z napędem elektrycznym?

Załącznik nr 4, pkt. 4.14.18. Wozy specjalne o pojemności większej niż 250 dm³, służące do transportu paliw lub środków smarnych, wyposaża się w samoczynnie uruchamiane urządzenie gaśnicze.

Powyższy przepis dotyczy cystern kopalnianych, które do tej pory nie były i nie powinny być wyposażone w samoczynnie uruchamiane urządzenia gaśnicze.

Są to przykłady konfliktu prawa z praktyką podziemnych zakładów górniczych tylko w zakresie samojezdnych maszyn górniczych. Należałoby zbadać, jak wygląda sytuacja w innych obszarach działalności górniczej.

6. Oddziaływanie administracji górniczej na stosowanie nowoczesnych rozwiązań technicznych w podziemnych zakładach górniczych

Administrację publiczną w zakresie górnictwa stanowią organy nadzoru górniczego. Według pgg w skład organów nadzoru górniczego wchodzi prezes Wyższego Urzędu Górniczego, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych oraz dyrektor Specjalistycznego Urzędu Górniczego.

Wyższy Urząd Górniczy opracował dokument „Strategia działania Urzędów Górniczych na lata 2021–2023”⁵⁴. Przedstawiono w nim misję, wizję oraz cztery cele działalności urzędów górniczych. Dokument nie jest zbyt obszerny, ale zawiera najważniejsze zadania, jakie urzędy górnicze mają do spełnienia w kolejnych trzech latach.

Misja Wyższego Urzędu Górniczego to:

Wykonując służbę publiczną, dążymy do poprawy bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia górników, optymalnego zagospodarowania złóż kopalin oraz ograniczenia uciążliwości oddziaływania górnictwa na ludzi i środowisko.

⁵⁴ Strategia działania Urzędów Górniczych na lata 2021–2023 [online:] <https://wug.bip.info.pl> [dostęp: 15.03.2021].

Wizja Wyższego Urzędu Górniczego:

Urzędy górnicze są postrzegane jako organizacja specjalistyczna i przyjazna obywatelom. Działamy w sposób zaplanowany, stosując nowoczesne narzędzia pracy. Nasi eksperci kontrolują i doradzają. Rozwiązujemy problemy polskiego górnictwa.

Odnosząc się do ostatniego zdania z wizji Wyższego Urzędu Górniczego, należałoby domniemywać, że sytuacje przedstawione w punkcie 4 niniejszego opracowania, opisującym ograniczenia prawne stosowania nowoczesnych rozwiązań technicznych, są do rozwiązania. Na podstawie art. 120 ust. 3 pgg prezes Wyższego Urzędu Górniczego może – na wniosek przedsiębiorcy, w szczególnych przypadkach uzasadnionych warunkami bezpieczeństwa lub gdy jest to niezbędne do wprowadzenia postępu technicznego, przeprowadzenia prac naukowo-badawczych lub doświadczalnych – wyrazić zgodę na odstąpienie przez przedsiębiorcę od określonych wymagań przewidzianych w przepisach wydanych na podstawie ust. 1 i 2, określając szczegółowo zakład górniczy, zakres odstąpienia oraz warunki jego stosowania. Zgodę, w drodze decyzji, wyraża się na czas oznaczony, nie dłuższy niż pięć lat. Takie zgody w pojedynczych przypadkach są udzielane. Poprzedza je wnikliwa kontrola przeprowadzana przez pracowników Wyższego Urzędu Górniczego. Zgoda udzielana jest w formie decyzji administracyjnej Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego. Pracownicy zakładu górniczego muszą tylko pamiętać, że jest to zgoda czasowa, nieprzekraczająca pięciu lat, i z odpowiednim wyprzedzeniem należy wystąpić o nową.

7. Podsumowanie

Przepisy prawne regulujące działalność wydobywania kopalin ze złóż towarzyszą człowiekowi od dawna. Od ustnych praw

zwyczajowych, przez słowo pisane, po współczesne akty prawne, prawo górnicze przeszło dużą ewolucję. Ewolucji podlegają też technika i technologia górnicza. W ostatnich latach widać to wyraźniej. Aby górnictwo mogło się rozwijać i być coraz bezpieczniejsze dla pracownika i otoczenia, przepisy prawne muszą nadążać za rozwojem nauki. Jak wykazano w opracowaniu, niejednokrotnie jest z tym problem. Rozciągłość procesu legislacyjnego i skomplikowana procedura zniechęcają do wprowadzania zmian. Dlatego potrzebne jest takie prawo, zwłaszcza prawo tak obszerne jak górnicze, które nie będzie się „starzeć” w bardzo krótkim czasie.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono obszar prawa górniczego z zakresu samojezdnych maszyn górniczych. Należałoby zbadać także inne obszary tego prawa oraz zadać pytanie, czy obecny stan rzeczy jest konieczny dla prawidłowego funkcjonowania polskiego górnictwa. Przedstawiony instrument prawny, jakim jest odstępstwo od postanowień rozporządzeń wykonawczych dotyczących ruchu poszczególnych rodzajów zakładów górniczych oraz środków strzałowych i sprzętu strzałowego, jest bardzo potrzebny. Jednak jest to możliwe w pojedynczych przypadkach. Każde odstępstwo wymaga szczególnego zbadania i wizyty w zakładzie górniczym przedstawiciela Wyższego Urzędu Górniczego. Istnieją obawy, czy prezes Wyższego Urzędu Górniczego, który ma szczególne kompetencje w wydawaniu odstępstw i jest przychylny inicjatywom wypływającym od przedsiębiorców górniczych, nadaży za wszystkimi wnioskami wychodzącymi z zakładów górniczych, zwłaszcza przy tak intensywnym rozwoju techniki. W czasach globalizacji i walki o przetrwanie rozwój górnictwa jest nieunikniony.

Bibliografia

Akty normatywne

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiającego wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylającego rozporządzenie (EWG) nr 339/93 (t.j. Dz.Urz. UE L 218 z dnia 13 sierpnia 2008 r.).
2. Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2005 r. poz. 1947 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 155 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 981 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 544 z późn. zm.).
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie wyrobów dopuszczonych do stosowania w zakładach górniczych (Dz.U. z 2004 r. Nr 99 poz. 1003 z późn. zm.).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 maja 2016 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa (Dz.U. z 2016 r. poz. 685).
8. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu podziemnych zakładów górniczych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1118 z późn. zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu odkrywkowego zakładu górniczego (Dz.U. z 2013 r. poz. 1008 z późn. zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 25 kwietnia 2014 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących prowadzenia ruchu zakładów górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi (Dz.U. z 2014 r. poz. 812 z późn. zm.).

11. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących przechowywania i używania środków strażalowych i sprzętu strażalowego w ruchu zakładu górniczego (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 321 z późn. zm.).

Literatura przedmiotu

1. Andrzejewski M., Borkowski L., *Kierunki rozwoju monitoringu pracy maszyn i urządzeń górniczych w KGHM Polska Miedź SA*, „Wiadomości Górnicze” 2014, nr 10.
2. Butra J., Dębowski R., Matusz C., Serafin M., *Badania zachowania się górotworu podczas doświadczalnej eksploatacji systemem ścianowym w ubierce A5/1 O/ZG Polkowice-Sieroszowice*, „CUPRUM – Czasopismo Naukowo-Techniczne Górnictwa Rud” 2015, nr 1(74).
3. Dobrzaniecki P., *Dostosowanie silnika spalinowego z układem wtryskowym common rail górniczej maszyny roboczej do obowiązujących wymagań i przepisów*, „Maszyny Górnicze” 2016, nr 3.
4. Gisman S., *Słownik górniczy*, Katowice 1949.
5. Jura M., Rogala-Rojek J., Jasiulek D., Jendrysik S., *Inteligentna, górnicza sieć energetyczna M-SmartGRID*, „Maszyny Górnicze” 2017, nr 4.
6. Karliński J., Ptak M., Działak P, Kułakowski K., *Analiza zagrożeń działających na operatorów samojezdnych maszyn górniczych*, „Górnictwo Odkrywkowe” 2014, nr 4–5.
7. Kollek W., Maćkowiak Z., Siwulski T., *Analiza możliwości zastosowania monitoringu procesu wiercenia w kopalniach KGHM Polska Miedź SA*, „Napędy i Serowanie” 2012, nr 7–8.
8. Król E., *Porównanie emisji zanieczyszczeń pojazdów z napędem elektrycznym i spalinowym*, „Napędy i Sterowanie” 2017, nr 7–8.
9. Lewicki M., Kaniewski T., Śliwiński P, *Wykorzystanie informacji uzyskiwanych z monitoringu parametrów pracy do wprowadzania zmian technicznych w modernizowanych maszynach górniczych*, „Inżynieria Mineralna” styczeń–czerwiec 2020.
10. Lipiński A., *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019.

11. Mirek A., Król K., *Rozwój działalności urzędów górniczych na ziemiach polskich na tle wypisków z dziejów górnictwa* [w:] *Dzieje górnictwa – element europejskiego dziedzictwa kultury*, t. 2, red. P. Zagożdżon, M. Madziarz, Wrocław 2009.
12. Pałęga M., Rydz D., *Ocena zagrożeń zawodowych na stanowisku operatora koparko-ładowarki, „Autobusy”* 2018, nr 12.
13. Rakoczy B., *Wybrane problemy prawa geologicznego i górniczego*, Warszawa 2016.
14. Rogacki A., Lewicki M., *Wybrane aspekty prawne i techniczne prowadzenia gospodarki przeglądowo-remontowej w komorach przeglądowo-naprawczych podziemnego zakładu górniczego*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego. Studia z Nauk Technicznych” 2019, nr 8.
15. Szalewska M. [w:] *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*, red. B. Rakoczy, LEX 2015.
16. Wojaczek A., Wojtas P., *Systemowe podejście do telekomunikacji zakładu górniczego*, „Mechanizacja i Automatyzacja Górnictwa” 2009, nr 6(460).
17. Wojtulek P., Kocowski T., Małecki W., *Prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 2020.
18. Zorychta A., Burtan Z., *Uwarunkowania i kierunki rozwoju technologii podziemnej eksploatacji złóż w polskim górnictwie węgla kamiennego*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi” 2008, t. 24, z. 1–2.

Orzecznictwo

1. Wyrok SN z dnia 13 grudnia 2001 r., IV CKN 1563/00, LEX nr 52720.

Źródła internetowe

1. <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/rada-ministrow-przyjela-program-dla-sektora-gornictwa-wegla-brunatnego-w-polsce> [dostęp: 1.05.2021]

2. <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/program-dla-sektora-gornictwa-wegla-kamiennego-w-polsce> [dostęp: 1.05.2021]
3. Projekt Polityki Surowcowej Państwa: <https://www.pgi.gov.pl/psp.html> [dostęp: 15.04.2021]
4. <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski> [dostęp: 15.04.2021]
5. <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/umowa-spoleczna> [dostęp: 1.06.2021]
6. <https://kgm.com.pl/biznes/procesy/wydobycie-rud> [dostęp: 20.05.2021]
7. <http://inova.pl/produkty/telekomunikacja/dotra-system-dolowej-tran-kingowej-laczności-radiowej/> [dostęp: 15.05.2021]
8. <https://www.minemaster.eu/pl/pierwsza-maszyna-bateryjna-gotowa-do-testow> [dostęp: 20.05.2021]
9. https://www.kghmzanam.com/wp-content/uploads/2020/06/KGHM_ZANAM_katalog_produktyowy_PL_WEB-1.pdf [dostęp: 20.05.2021]
10. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52017IP0051> [dostęp: 5.05.2021]
11. Strategia działania Urzędów Górniczych na lata 2021–2023: <https://wug.bip.info.pl> [dostęp: 15.03.2021]

Inne

1. Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r., M.P. poz. 264.
2. Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. poz. 260.
3. Sprawozdanie Zarządu z działalności KGHM Polska Miedź S.A. oraz Grupy Kapitałowej KGHM Polska Miedź S.A. w 2019 r., Lubin 2020 r.

Streszczenie

Wydobywanie surowców naturalnych z wnętrza ziemi w Polsce reguluje ustawa – Prawo geologiczne i górnicze wraz z towarzyszącymi jej aktami wykonawczymi. Regulacje prawne niejednokrotnie nie nadążają za galopującym w XXI w. postępem technicznym, a proces legislacyjny jest długotrwały. Wybranie w poprzednich latach złóż zalegających blisko powierzchni ziemi wymusza konieczność sięgania po te zalegające głębiej. Skutkiem tego jest pogarszanie się warunków pracy i wzrost zagrożeń. Postęp techniczny i technologiczny są ratunkiem dla górnictwa – zmniejszają oddziaływanie zagrożeń na pracujących pod ziemią ludzi. W opracowaniu przedstawiono innowacje techniczne wprowadzane w podziemnych zakładach górniczych oraz instrument prawny, jakim jest odstępstwo od postanowień rozporządzeń wykonawczych do ustawy – Prawo geologiczne i górnicze.

Słowa kluczowe: prawo geologiczne i górnicze, zakład górniczy, innowacje techniczne, administracja górnicza, odstępstwo

ZADANIA GMINY W ZAKRESIE WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ

BEATA GOCKO

PAŃSTWOWA WYŻSZA SZKOŁA WSCHODNIOEUROPEJSKA W PRZEMYSŁU



0000-0001-6202-6423

1. Wstęp

W Europie Zachodniej w latach 50. XX w. zrodziła się idea współpracy lokalnych i regionalnych społeczności, które wykraczają poza granice państwowe. Jej prekursorami były regiony z pogranicza norwesko-szwedzko-fińskiego, niemiecko-francuskiego oraz holendersko-niemieckiego. W latach 80. XX w. rozwój demokracji i przemiany polityczne umożliwiły rozpoczęcie współpracy transgranicznej w krajach zachodnioeuropejskich, takich jak Hiszpania, Portugalia oraz Grecja. Podobny proces miał miejsce po 1989 r. w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Głównym celem współpracy transgranicznej jest zniesienie barier wynikających z istnienia granic państwowych. Szczegółowe uzasadnienie potrzeby prowadzenia współpracy transgranicznej zawarto w preambule do Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych¹: „Granice są «bliznami historii»”. Współpraca transgraniczna sprzyja łagodzeniu niekorzystnych skutków istnienia owych granic, a także przezwyciężaniu skutków położenia terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państw oraz służy poprawie warunków życiowych

¹ Europejską Kartę Regionów Granicznych i Transgranicznych uchwalono po raz pierwszy w dniu 20 listopada 1981 r. w Euroregionie EUREGIO na pograniczu Niemiec i Holandii, a następnie w zmienionej postaci w dniu 1 grudnia 1995 r. w Szczecinie, w Euroregionie Pomerania, na pograniczu Polski i Niemiec.

osiadłej tam ludności². Współpraca ta obejmować powinna wszystkie dziedziny życia kulturalnego, społecznego i gospodarczego, a także rozwoju związanej z nimi infrastruktury³. Wiedza o sąsiedzie i zrozumienie dlań są równie ważne jak budowanie zaufania. Wielorodność problemów i szans po obu stronach granic w Europie sprawia, iż współpraca transgraniczna staje się nieodzowna. Służy bowiem urzeczywistnianiu zasad prawa międzynarodowego na dającym się objąć przejrzyście i regionalnie obszarze pogranicza. Współpraca instytucji publiczno-prawnych poniżej szczebla ogólnopaństwowego wspiera pokój, wolność, bezpieczeństwo i przestrzeganie praw człowieka oraz ochronę mniejszości etnicznych i narodowych. Regiony graniczne i transgraniczne stają się tym samym częściami składowymi i pomocnymi w procesie jednoczenia się Europy, służąc współzyciu europejskich społeczeństw i grup mniejszościowych.

Istotą samorządu terytorialnego jest samodzielność, która wypływa z urzeczywistnienia zasady pomocniczości. Rola gminy jako podmiotu władzy, który usytuowany jest najbliżej obywatela, przyczynia się do stałego wzrostu znaczenia decentralizacji jako sposobu rządzenia nowoczesnym państwem. Za pośrednictwem wybranych przez siebie władz gmina decyduje o tym, co jest zbiorową potrzebą wymagającą zaspokojenia staraniem wspólnoty jako całości i przy wsparciu jakich narzędzi potrzeba ta będzie zaspokajana. Postrzeganie granic państw jako nienaruszalnego i usankcjonowanego prawnie czynnika pokojowego współistnienia suwerennych państw przeciwstawione zostaje dążeniom integracyjnym, które mają na celu osiągnięcie najwyższego stopnia przepustowości tych granic. Współpraca transgraniczna gmin

² S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010, s. 25–26.

³ A. Połomska-Jasienowska, *Transgraniczne klastry jako forma współdziałania gospodarczego na pograniczu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne” 2016, nr 255, s. 177.

powinna odbywać się w granicach i na podstawie prawa. Aby stworzyć uregulowania prawne, które przyczyniłyby się do rozwoju współpracy transgranicznej, należy mieć na uwadze także uwarunkowania natury politycznej, historycznej, ekonomicznej, socjologicznej czy geograficznej. Czynnikiem, które warunkują dopuszczalność i zakres tej współpracy, są pozycja ustrojowa gminy w każdym państwie, przyznane jej władztwo administracyjne oraz rodzaj i zakres wykonywanych przez nią zadań.

2. Współpraca transgraniczna – definicja

Podstawowe terminy, które są filarem omawianego w niniejszym opracowaniu zjawiska, to „współpraca” i „transgraniczność”⁴. Współpracę transgraniczną gminy należy postrzegać w szerszym kontekście: jako współpracę o zasięgu przekraczającym granice państwowe zdecentralizowanych podmiotów funkcjonujących w systemie państwa unitarnego. Powstaje tu konieczność ochrony jedności państwa unitarnego, przy jednoczesnym zagwarantowaniu rozwoju samodzielności gminy⁵. Zaznaczyć jednak należy, że w literaturze przedmiotu istnieje wiele różnych pojęć na oznaczenie współpracy zdecentralizowanych jednostek samorządu terytorialnego o zasięgu przekraczającym granice państwowe, jak

⁴ A. Skrzydło, *Współpraca transgraniczna*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1998, s. 117; S. Czarnow, *Pojęcie współpracy transgranicznej*, ST 1999, nr 4, s. 37; K. Kaczmarczyk, *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej*, ST 2001, nr 7–8, s. 33.

⁵ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski – Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011, s. 12.

współpraca: „przygraniczna”⁶, „międzynarodowa”⁷, „zagraniczna”⁸ czy też „ponadgraniczna”⁹.

Określenia o charakterze opisowym zawiera Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹⁰, która w art. 172 ust. 2 nadaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo do „przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych” oraz „współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”. Należy więc zauważyć, że prawodawca rozróżnia prawo zrzeszania się i współpracy, lecz ich nie definiuje. Każde zrzeszenie jest przejawem współpracy, ale nie każda współpraca musi zostać ujęta w ramy instytucjonalne. Dlatego też należy zauważyć, że „współpraca” jest pojęciem szerszym niż „zrzeszanie się”. Ten zabieg legislacyjny z pewnością podnosi rangę przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych jako szczególnej i podstawowej formy współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Biorąc powyższe pod uwagę, rozważanie prawnych definicji zjawiska „przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych” oraz „współpracy ze społecznościami lokalnymi

⁶ H. Goik, *Współpraca przygraniczna*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1996, s. 217.

⁷ M. Woźniak, *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, ST 2005, nr 4, s. 13; R. Sowiński, *Współpraca międzynarodowa jako zadanie własne gminy [w:] Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 315.

⁸ Rozdział 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1668), zatytułowany jest „Współpraca zagraniczna”. Zob. S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna województw*, PiP 2000, nr 11, s. 54; R. Formuszewicz, *Współpraca zagraniczna samorządu lokalnego w Wielkopolsce*, Poznań 2004.

⁹ Więcej na ten temat: W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony – polski krok do integracji*, Wrocław 2000.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

i regionalnymi innymi państw” należy przeprowadzić w oparciu o analizę ustawodawstwa zwykłego. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych¹¹ definiuje pojęcie „zrzeszanie się”, kładąc nacisk na aspekt podmiotowy tego zjawiska. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy „przez zrzeszenia rozumie się organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym”. Użycie w pierwszej kolejności terminu „organizacje” daje do zrozumienia, że chodzi tu o wszelkie formy współpracy instytucjonalnej, a więc zarazem organizacje wyposażone w osobowość prawną, jak i pozbawione bytu prawnego. Obok „organizacji” zrzeszeniami są także „związki” i „stowarzyszenia”, które bez wątplenia są jedną z postaci organizacji, a które zostały wyszczególnione przez ustawodawcę. Jest tak zapewne ze względu na wyższy stopień zorganizowania, np. poprzez posiadanie własnego statutu czy też atrybutu osobowości prawnej. Mając na uwadze fakt, że omawiana ustawa reguluje działalność podmiotów administracji publicznej i zalicza się do kręgu ustaw z zakresu prawa administracyjnego, należałoby przyjąć, że termin „związki” został użyty w znaczeniu obowiązującym w ustawach ustrojowych¹². Dylemat pojawia się jednak, gdy uwzględnimy art. 3 ustawy o zasadach przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń, stanowiący zakaz wykonywania zadań publicznych w ramach międzynarodowego zrzeszenia, a przecież istotą związku międzygminnego, o którym mowa w art. 64 ustawy o samorządzie gminnym, jest wspólne wykonywanie zadań publicznych. Dlatego też należy przyjąć, że ustawodawca ma tu na

¹¹ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 91 poz. 1009 z późn. zm.).

¹² Art. 64 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.); art. 65 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 920 z późn. zm.).

myśli członkostwo w międzynarodowych związkach społeczności lokalnych, tworzonych na podstawie prawa innego państwa i które mają siedzibę w innym państwie.

Z kolei w ustawach samorządowych zawarte są uregulowania, które przewidują, że gminy (art. 84 ustawy o samorządzie gminnym), powiaty (art. 75 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym) oraz województwa (art. 8b ustawy o samorządzie województwa) mogą tworzyć między sobą stowarzyszenia celem wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów. Podkreślić należy, że tak sformułowany cel stowarzyszenia nie łączy się z koniecznością przekazania wykonywania zadań publicznych. Wymienione ustawy odsyłają do odpowiednich przepisów prawa o stowarzyszeniach¹³, ale zgodnie z tymi przepisami powoływanie międzynarodowych stowarzyszeń społeczności lokalnych, działających według prawa Rzeczypospolitej Polskiej, jest niedopuszczalne¹⁴. Z uwagi na powyższe uregulowania należy dojść do wniosku, że w ustawie o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych użycie tych dwóch terminów, tj. „związki” i „stowarzyszenia”, jest dosyć niefortunne i wprowadza niepotrzebne zamieszanie. Ważny jest tu jedynie zamiar założenia lub przystąpienia do zrzeszenia przez jednostki samorządu terytorialnego pochodzące co najmniej z dwóch różnych państw¹⁵.

¹³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2261 z późn. zm.).

¹⁴ Art. 5 ust. 1 ustawy – Prawo o stowarzyszeniach zezwala na tworzenie stowarzyszenia międzynarodowego na terytorium Rzeczypospolitej według zasad określonych w ustawie, jednak nie są to zrzeszenia, których byt i funkcjonowanie wynikałyby z przepisów prawa polskiego. Zob. P. Sarnecki, *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Kraków 2000, s. 33.

¹⁵ R. Kusiak-Winter, *Uwagi o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2003, nr 53, s. 65.

W polskim prawie wewnętrznym pojęcie „współpraca transgraniczna” po raz pierwszy pojawiło się tylko w odniesieniu do wojewodów. Nieobowiązujący już art. 10 ust. 1 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej¹⁶ upoważniał wojewodów do współpracy transgranicznej i międzynarodowej na zasadach określonych przez ministra spraw zagranicznych¹⁷, brak jednak było zdefiniowania tego pojęcia. Obecnie, zgodnie z obowiązującym prawem, gminy i powiaty podejmują „współpracę ze społecznościami lokalnymi (i regionalnymi) innych państw”¹⁸. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że polskie prawo wewnętrzne posługuje się pojęciem „współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”, a także terminem „współpraca transgraniczna”, jednakże brakuje stosownych definicji normatywnych.

Porównywalne do konstytucyjnego sformułowania z art. 172 ust. 2 Konstytucji RP sformułowanie „współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw” zawarte jest w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego z dnia 15 października 1985 r.¹⁹, gdyż zgodnie z art. 10 ust. 3 EKST społeczności lokalne mogą „współpracować ze społecznościami innych państw”. Zwrócić jednak należy w tym miejscu uwagę, że ograniczenie zasięgu podmiotowego obowiązywania karty dotyczy wyłącznie społeczności

¹⁶ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. z 1990 r. Nr 21 poz. 123) z jej nowelizacją z dnia 8 sierpnia 1996 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 106 poz. 498).

¹⁷ Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 10 czerwca 1997 r. w sprawie określenia zasad działania wojewodów w zakresie współpracy transgranicznej i międzynarodowej współpracy międzyregionalnej (M.P. z 1997 r. Nr 36 poz. 349).

¹⁸ W ustawie o samorządzie gminnym mowa jest o „współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw” (art. 7 ust. 1 pkt. 20), dopuszczającej możliwość kontaktów z podmiotami szczebla regionalnego, natomiast ustawa o samorządzie powiatowym stanowi „tylko” o „współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw” (art. 12 pkt. 9a).

¹⁹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607).

lokalnych, w przeciwieństwie do tego, co jest uregulowane w Konstytucji RP. W obu omawianych przepisach brak także definicji „współpracy”. Analiza tego zjawiska częściowo zawarta jest w Europejskiej Konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi z dnia 21 maja 1980 r., zwanej również konwencją madrycką²⁰. Artykuł 2 ust. 1 tej konwencji zawiera określenie współpracy transgranicznej, wskazując, że jest to „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń”. Zauważyć więc należy, że zastosowane określenia: „współpraca transgraniczna” i „współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw” nie są pojęciami jednakowymi, a jedynie terminami zbliżonymi. Konwencja madrycka w art. 2 zawiera również sformułowanie: „sąsiedzkie kontakty między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch Umawiających się Stron”. Z kolei Konstytucja RP zawiera określenie: „współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”. Jest to pojęcie szersze, które obejmuje wszelkie przypadki współpracy, bez względu na geograficzne usytuowanie współpracujących jednostek, także tych, które pochodzą z głębi kraju. Konkludując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że każdy rodzaj „współpracy transgranicznej” można określić jako „współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”, zaś nie każdy przejaw „współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw” można uznać za „współpracę transgraniczną”.

Centralnym zagadnieniem pojęcia „transgraniczność” jest granica. W rozumieniu administracyjnoprawnym granica może być

²⁰ Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 287).

rozpatrywana w dwóch znaczeniach, tj. geopolitycznym (jako obszar suwerennego państwa czy województw, powiatów i gmin w Polsce) oraz kompetencyjnym (czyli wyznaczoną w przepisach prawa delimitacją kompetencji określonych władz administracji państwowej czy samorządowej; utożsamiana z pojęciem właściwości rzeczowej i miejscowej)²¹. Biorąc pod uwagę ostatnie znaczenie granicy, należy zauważyć, że działanie przekraczające granicę gminy w obrębie jednego państwa nie nosi znamion transgraniczności. Istnienie granicy państwowej jest wyróżnikiem obowiązywania odmiennych systemów prawnych, jednak warunkiem koniecznym do podjęcia współpracy jest istnienie określonego stopnia przepustowości granicy państwowej, ponieważ sam element przekroczenia granicy suwerennych państw nie jest wyczerpującym atrybutem tak pojmowanej „transgraniczności”.

Podstawowym motywem współpracy transgranicznej jest konkretne zadanie, które podejmowane jest w konsekwencji decyzji o wspólnym jego wykonywaniu. Współpraca taka przeważnie wykazuje też ograniczony zasięg terytorialny. Ze względu na geograficzną bliskość partnerów oraz granicy współpraca taka nawiązywana jest przez gminy przylegające do siebie, w których wspólna granica stanowi równocześnie granicę suwerennego państwa. Należy jednak podkreślić, że co do zasady współpraca transgraniczna może być również nawiązywana przez jednostki terytorialne, które nie mają wspólnej granicy, ale położone są na terenach nadgranicznych²².

Termin „współpraca” jest pojęciem stosowanym w polskim języku prawnym, ale nie ma odpowiedniej definicji. Dla oznaczenia działań wspólnych z udziałem podmiotów administracji publicznej ustawodawca operuje dwiema kategoriami pojęć, tj. „współpraca” (art. 172 ust. 2 Konstytucji RP) oraz „współdziałanie”. Ustawy samorządowe posługują się terminem „współdziałanie” dla określenia

²¹ R. Kusiak-Winter, *Współpraca...*, *op. cit.*, s. 31–32.

²² *Ibidem*, s. 33.

wspólnego wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 10 ust. 1 usg), zaś „współpraca” występuje w kontekście kontaktów podejmowanych z podmiotami niepublicznymi (art. 7 ust. 1 pkt 19 usg) czy też ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (art. 7 ust. 1 pkt 20 usg, art. 18 ust. 2 pkt 12a usg, art. 12 pkt 9a usp i art. 75–79 usw). W świetle obowiązującego prawa oraz założeń przyjętych w doktrynie polskiej możliwe jest więc zamienne używanie określeń „współpraca” oraz „współdziałanie”.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 7 ust. 1 pkt 20 stanowi, że zadaniem własnym gminy jest współpraca ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, zaś do zakresu wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (art. 18 ust. 2 pkt 12a). W związku z tym należy podkreślić, że obok ogólnej normy kompetencyjnej zawartej w art. 172 ust. 2 Konstytucji RP gminy mają odpowiednie umocowanie prawne w ustawach ustrojowych do prowadzenia współpracy transgranicznej. Gmina niewątpliwie ma największe doświadczenie w prowadzeniu współpracy przekraczającej granice państwowe, co jednak nie jest równoznaczne z tym, że jest ona szczególnym podmiotem współpracy transgranicznej. Zgodnie z art. 172 ust. 2 Konstytucji RP wszystkie jednostki samorządu terytorialnego są w jednakowym stopniu uprawnione do współpracy transgranicznej, pod warunkiem że realizują zadania powierzone im przez ustawy. Ustawa ponadto wskazuje podmioty zobowiązane do wykonywania określonego zadania publicznego. Jeśli współpraca, w szczególności transgraniczna, ma być najlepszym sposobem zaspokojenia określonej zbiorowej potrzeby mieszkańców, to kontrakt podmiotów współpracujących ze sobą będzie kwestią wtórną. Podstawowym argumentem, który przemawia za przyjęciem zakresu podmiotowego ograniczającego się do gminy,

jest fakt, że gmina jest podstawową osią konstrukcyjną w zdecentralizowanym systemie władzy publicznej i w jej działaniach można wychwycić podstawowe tendencje i kierunki rozwoju współpracy transgranicznej w obowiązującym systemie prawnym²³. Zgodnie z zasadą subsydiarności gmina jest jednostką, która znajduje się najbliżej obywatela (wspólnota mieszkańców) i wyłącznie na jej rzecz ustanowiono w Polsce zasadę domniemania właściwości.

Ze względu na sposób komunikowania się partnerów we współpracy przekraczającej granice państw można tę współpracę podzielić na pośrednią i bezpośrednią. Z rodzajem współpracy pośredniej mamy do czynienia wówczas, gdy wspólne rozwiązywanie problemów następuje w ramach struktur instytucjonalnych²⁴. Organizacje skupiające wspólnoty i władze terytorialne z udziałem polskich jednostek samorządu terytorialnego noszą nazwę „międzynarodowe zrzeszenia społeczności lokalnych i regionalnych”²⁵. Uczestnictwo w zrzeszeniach międzynarodowych można rozpatrywać w aspekcie ilościowym (to zrzeszenia o charakterze dwustronnym, trójstronnym bądź multilateralnym) oraz w aspekcie jakościowym wymiaru współpracy (organizacje te stanowią płaszczyznę reprezentacji interesów swoich członków na forum międzynarodowym). Kryteria ich powoływania są różne i dlatego też można wyróżnić zrzeszenia działające pod auspicjami organizacji międzynarodowych, skupiające określone typy jednostek samorządu terytorialnego, odwołujące się do wspólnej historii albo też wspólnego położenia na określonym obszarze geograficznym lub występujących podobieństw strukturalnych.

²³ *Ibidem*, s. 40.

²⁴ Zob. J. Stępień, *Decentralizacja – 10 lat doświadczeń odrodzonego samorządu terytorialnego* [w:] *Nowe prawo samorządu terytorialnego. Komentarze, wyjaśnienia, przepisy*, t. 5, cz. 2, red. H. Izdebski, M. Dercz, Warszawa 2000, kom. 22.

²⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 91 poz. 1009 z późn. zm.).

Współpraca wspólnot lokalnych o zasięgu przekraczającym granice państwowe może również mieć wymiar materialny lub niematerialny, charakter ciągły lub doraźny, być związana z grupą zadań czy też z jednym konkretnym zadaniem. Podstawą współpracy transgranicznej jest dobrowolność i równorzędność podmiotów, a także względna trwałość kontaktów. Podstawowym atrybutem współpracy transgranicznej jest położenie współpracujących podmiotów w określonej bliskości względem siebie oraz granicy państwowej. Partnerzy po obu stronach granicy, na zasadzie wzajemności, są na równi zaangażowani w działania, gdyż współpraca ta ma charakter dwustronny.

Współpraca bezpośrednia dotyczy relacji podmiotów nieujętych w formy zinstytucjonalizowane. Są to przejawy współpracy wyrażone w postaci porozumień i umów albo odbywające się w formach niesformalizowanych, czego dobrym przykładem mogą być tzw. umowy miast partnerskich. Obecnie zawierane są one głównie po to, by wzajemnie poznawały się wspólnoty lokalne, które pochodzą z różnych państw. Strony tej współpracy przeważnie w umowie wyszczególniają dziedziny współdziałania, mieszczące się w zakresie działalności gminy, zwłaszcza jeśli chodzi o kulturę, politykę komunalną, oświatę, sprawy społeczne oraz dotyczące sportu, turystyki i gospodarki. Ze zgodnych oświadczeń woli w umowach miast partnerskich wynika powstanie stosunku zobowiązaniowego, niemniej jednak jest to zobowiązanie szczególne, polegające na obowiązku realizacji współpracy jako takiej²⁶. Współpraca sama w sobie staje się zasadniczym celem takiej umowy. Umowy miast partnerskich tworzą stosunek prawny o charakterze zobowiązaniowym do współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi z dwóch różnych państw.

Kolejnym przejawem współpracy bezpośredniej jest udział gminy w międzynarodowych inicjatywach komunalnych. To rodzaj

²⁶ Więcej na ten temat: R. Kusiak-Winter, *Umowy miast partnerskich [w:] Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 311.

współpracy jednorazowej, która polega na złożeniu oświadczenia woli wyrażającego akt poparcia dla określonej inicjatywy, np. wspólnoty lokalne z różnych państw mogą organizować manifestacje czy też wyrażać gesty solidarności wobec siebie.

Rodzajem współpracy bezpośredniej, o charakterze jednostronnym, jest niesienie doraźnej pomocy gminom w państwach niebogatych, zniszczonych klęskami żywiołowymi lub wojnami zgodnie z treścią art. 10 ust. 2 usg, który dopuszcza udzielanie pomocy, w tym pomocy finansowej, innym jednostkom samorządu terytorialnego w przypadku zaistnienia klęski żywiołowej, nadzwyczajnego zagrożenia środowiska, katastrof i innych zdarzeń losowych. Powyższy przepis należy stosować do polskich jednostek samorządu terytorialnego jako adresatów pomocy, nie ma więc w związku z tym przyzwolenia na udzielanie pomocy wspólnotom lokalnym innych państw.

3. Uregulowania prawne współpracy transgranicznej

Artykuł 172 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi, iż jednostki samorządu terytorialnego mają prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Wykonywanie tego prawa uznawane jest za przejaw wynikającej z preambuły Ustawy Zasadniczej „potrzeby współpracy z innymi krajami”²⁷, która nabiera specjalnego znaczenia w świetle preferowanej przez Trybunał Konstytucyjny wykładni ustawodawstwa uwzględniającej konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy

²⁷ P. Sarnecki, *Uwagi do art. 172 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 1.

między państwami²⁸. Współpraca przekraczająca granice państwowe może być prowadzona w formie zinstytucjonalizowanej (zrzeszenia), a także współpracy podejmowanej bez zamiaru tworzenia odrębnej organizacji (współpraca). Zasady, na jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą podejmować współpracę międzynarodową, określone są zgodnie z Konstytucją RP w ustawie (art. 172 ust. 3 Konstytucji). Adekwatne postanowienia zawierają ustawy samorządowe: art. 84a ustawy o samorządzie gminnym, art. 75a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 76 ust. 3 ustawy o samorządzie województwa. Należy w tym miejscu zwrócić także uwagę na przepisy określające zadania własne gminy służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty²⁹. Jako jedno z tych zadań ustawodawca wskazał współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw³⁰ (art. 7 ust. 1 pkt 20 usg), zaś w art. 18 ust. 2 usg, formułującym katalog spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy, upoważnia organ stanowiący do podejmowania uchwał w uznawanych za zadania organizacyjne o charakterze zewnętrznym sprawach współpracy międzynarodowej oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych³¹ (pkt 12a wskazanego przepisu).

²⁸ Zob. wyrok TK z dnia 27 maja 2003 r., K 11/03, Dz.U. z 2003 Nr 98 poz. 904.

²⁹ Więcej na temat pojęcia zadań własnych gmin, w tym prób wskazania cech pozwalających zaliczyć poszczególne zadania do kategorii własnych lub zleconych, zob. np. T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, s. 109 i n.

³⁰ *Ibidem*, s. 264.

³¹ W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że podejmowanie współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw stanowi uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego, ale już nie jednostek pomocniczych gmin. Zob. T. Moll, *op. cit.*, s. 287 oraz wskazany przez Autora wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2004 r., III Sa/Kr 61/04, LEX nr 138349.

Samodzielności samorządu terytorialnego nie można rozumieć w sposób bezwarunkowy, gdyż granice samodzielności wyznacza zasada demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasada legalności i praworządności (art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego „samodzielność samorządu jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie nie może być w całości lub w części przesądzającej o jej istocie zniesiona, jednak nie wyklucza to możliwości ustawowego jej ograniczania”³². Prawo to powinno podlegać ograniczeniom związanym chociażby z koniecznością ochrony konstytucyjnie określonego charakteru państwa jako państwa jednolitego (art. 3 Konstytucji RP), a także zasady nienaruszalności terytorium państwa (art. 5 Konstytucji RP)³³. Organy samorządu terytorialnego samodzielnie decydują, czy podejmować współpracę transgraniczną, lecz samodzielność ta nie oznacza dowolności w korzystaniu z prawa sformułowanego w art. 172 ust. 2 Konstytucji RP. Należy pamiętać, że fundamentalną funkcją samorządu terytorialnego jest realizacja zadań publicznych (art. 163 Konstytucji RP) i dlatego też wszelkie działania władz samorządowych są podporządkowane podstawowej funkcji polegającej na realizacji określonych w ustawie zadań publicznych.

Zgodnie z postanowieniami Konstytucji RP partnerami współpracy transgranicznej powinny być społeczności lokalne i regionalne innych państw – nie określa się tutaj żadnych preferencji w układzie strukturalnym czy geograficznym. Organy samorządu terytorialnego samodzielnie podejmują decyzje, z kim nawiązać współpracę transgraniczną, powinny mieć jednak na uwadze

³² Orzeczenie TK z dnia 23 października 1996 r., K. 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38; wyrok TK z dnia 15 grudnia 1997 r., K. 13/ 97, OTK ZU 1997, nr 5–6, poz. 14–15.

³³ J. Boć, *Artykuł 171 [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 271.

obowiązek działania samorządu terytorialnego dla dobra interesu publicznego³⁴. Organy samorządu terytorialnego autonomicznie decydują o przedmiocie i formach tej współpracy. Ta samodzielność również podlega ograniczeniom, gdyż o rodzajach i zakresie zadań publicznych decydują ustawy prawa materialnego, z których wynika charakter tych zadań, tj. czy dopuszczalne jest ich wykonywanie w drodze współdziałania i jakie są właściwe formy ich realizacji.

Zauważyć należy, że postanowienia ustaw ustrojowych odnoszą się do zagadnień związanych z podejmowaniem przez jednostki samorządu terytorialnego współpracy międzynarodowej w sposób bardzo ogólny. Aktem, który reguluje warunki aktywności samorządu w danym zakresie³⁵, stała się ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Ustawa precyzuje, iż poprzez zrzeszenia, w których partycypować mogą jednostki samorządowe, należy rozumieć organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw, zgodnie z przepisami ich prawa wewnętrznego³⁶. Przystępując do zrzeszenia o charakterze międzynarodowym³⁷, jednostka samorządu terytorialnego nie może przekazać na

³⁴ J. Boć, *Pojęcie administracji* [w:] J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 23.

³⁵ Patrz: R. Kusiak-Winter, *Uwagi o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2003, t. LIII, s. 59 oraz R. Sowiński, *Udział polskich samorządów w zrzeszeniach międzynarodowych*, ST 2002, nr 7, s. 32.

³⁶ Stosownie do postanowień art. 2 ust. 1 cytowanego aktu jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń wyłącznie w granicach swych zadań, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa oraz jego zobowiązaniami międzynarodowymi. Rozwiązanie to jest analogiczne z treścią przywołanego już art. 76 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa.

³⁷ Przystąpienie województw do międzynarodowych zrzeszeń następuje zgodnie z uchwalonymi przez sejmik województwa „Priorytetami współpracy zagranicznej”.

rzecz zrzeczenia lub któregokolwiek z jego członków wykonywania zadań publicznych realizowanych przez tę jednostkę³⁸, należącej do niej nieruchomości ani praw na dobrach niematerialnych przysługujących jednostce³⁹. W celu akcesji jednostki samorządu terytorialnego do zrzeczenia⁴⁰ konieczne jest podjęcie przez jej organ stanowiący uchwały w sprawie przystąpienia, wymagającej bezwzględnej większości głosów rady gminy, rady powiatu lub sejmiku województwa⁴¹. Przyjęty akt uzyskuje moc obowiązującą dopiero po otrzymaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych, któremu uchwała jest przekazywana przez jednostkę samorządową za pośrednictwem wojewody, dołączającą swoją opinię⁴².

Do źródeł prawa międzynarodowego, które określa podstawy i ramy współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami zewnętrznymi, zaliczyć należy przede wszystkim dokumenty Rady Europy⁴³: Europejską konwencję ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi,

³⁸ Por. stanowisko R. Sowińskiego, *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeczeniach społeczności lokalnych*, ST 2002, nr 7–8, s. 34.

³⁹ Przystępując do zrzeczenia, jednostki samorządu terytorialnego nie mogą tego uczynić w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych pozostających we władztwie państwa – przekazanie realizacji tego rodzaju zadań na zewnątrz stanowiłoby „(...) wyzbycie się konstytucyjnie chronionej suwerenności państwowej (...)”. Zob. Z. Niewiadomski, [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz – Warszawa 2001, s. 50.

⁴⁰ Gminy i powiaty uczestniczyć będą zasadniczo w zrzeczeniach społeczności lokalnych, chyba że statut zrzeczenia regionalnego będzie zezwalał również na uczestnictwo jednostek lokalnych. Por. K. Bandarzewski [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 505.

⁴¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 267.

⁴² R. Cybulska [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2018, s. 841.

⁴³ Zob. S. Malarski, *Wybrane problemy współpracy polskich samorządów terytorialnych z partnerami krajowymi i zagranicznymi oraz współpracy transgranicznej*

sporządzoną w Madrycie dnia 21 maja 1980 r.⁴⁴ oraz Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, sporządzoną dnia 15 października 1985 r. w Strasburgu⁴⁵.

Konwencja madrycka ma charakter otwarty, co jest równoznaczne z tym, że Komitet Ministrów Rady Europy może poprzez jednomyślne postanowienie zaprosić każde państwo europejskie niebędące członkiem Rady Europy do przystąpienia do konwencji madryckiej. Zaproszenie to wymaga zgody każdego z państw, które przystąpiło już do tej umowy wielostronnej. Preambuła konwencji zawiera treść, że państwa sygnatariusze powinny w najszerszym stopniu wspierać współpracę transgraniczną i w ten sposób przyczyniać się do postępu gospodarczego i społecznego obszarów przygranicznych oraz umocnienia poczucia wspólnoty, które łączy narody i regiony Europy. W konwencji dwukrotnie (w art. 2 i 3) podkreśla się pierwszeństwo prawa wewnętrznego kraju w stosunku do umów zawieranych przez partnerów współpracy transgranicznej. Przystąpienie Polski⁴⁶ do tej konwencji dnia 19 stycznia

[w:] *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, red. B.M. Ćwiertniak, Sosnowiec 2013, s. 65.

⁴⁴ Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 287. Konwencja została ratyfikowana przez Prezydenta RP dnia 19 marca 1993 r., zaś uzyskała moc obowiązującą na gruncie polskiego prawa dnia 20 czerwca 1993 r. Dnia 9 listopada 1995 r. przyjęto Protokół Dodatkowy do Konwencji, potwierdzający prawo władz i wspólnot terytorialnych do podejmowania współpracy transgranicznej, zaś dnia 5 maja uchwalono Protokół nr 2, dotyczący współpracy międzyterytorialnej – żaden z nich nie został do tej pory ratyfikowany przez Polskę.

⁴⁵ Dz.U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607. Polska ratyfikowała Kartę (w całości) dnia 22 listopada 1993 r. Akt początkowo nosił nazwę Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, jednak w drodze obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 154 poz. 1107) została ona zmieniona na Europejską Kartę Samorządu Lokalnego. Szczegółowe uwagi na temat błędów w polskim tłumaczeniu EKSL formułuje T. Szewc, *Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, ST 2002, nr 11, s. 3–28.

⁴⁶ Jako członka Rady Europy od dnia 26 listopada 1991 r.

1993 r. i jej ratyfikacja przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 10 marca 1993 r. unormowały kwestię legalności działalności zagranicznej polskich władz regionalnych i lokalnych, nie tylko regionów przygranicznych⁴⁷.

Dnia 15 października 1985 r. Rada Europy w Strasburgu uchwaliła Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego. Karta ta jest zbiorem postanowień, a także gwarancji dotyczących statusu i rozwoju lokalnej samorządności. Państwo, które ratyfikuje Kartę, zobowiązane jest respektować generalne zasady demokracji lokalnej, w tym prawo do zrzeszania się społeczności lokalnych w międzynarodowych związkach i porozumieniach współpracy transgranicznej (art. 10 pkt 1 i 2). W Kartie zapisane jest m.in. prawo społeczności lokalnych do współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw. Polska ratyfikowała Kartę w 1993 r. Z kolei Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy przyjął w Strasburgu dnia 5 czerwca 1997 r. Europejską Kartę Samorządu Regionalnego. Jest ona kontynuacją tworzenia podstawowych europejskich standardów prawnych pobudzających i ułatwiających współpracę transgraniczną między regionami. Problematykę współpracy transgranicznej reguluje bezpośrednio art. 10 ust. 3 Karty, zgodnie z którym „społeczności lokalne mogą współpracować ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych prawem”. Jest to potwierdzenie art. 172 ust. 2 Konstytucji RP. Jednakże przepis o konieczności przyjęcia prawa wewnętrznego w tym względzie implikuje dwojakiego rodzaju konsekwencje. W jednym ze swych wyroków Naczelny Sąd Administracyjny zauważył bowiem, że powołany przepis Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego nie może być stosowany bezpośrednio z powodu odwołania się w nim do prawa

⁴⁷ T. Borys, Z. Panasiewicz, *Współpraca transgraniczna w Polsce – efekty i możliwości współpracy strony polskiej na przykładzie Euroregionu „Neisse – Nisa – Nysa”*, Jelenia Góra 1996, s. 9.

wewnętrznego⁴⁸. Po drugie państwa mogą swobodnie oznaczyć granice dopuszczalności współpracy⁴⁹.

Procesy rozwoju współpracy transgranicznej w krajach, które sąsiadują z Polską, przebiegały w różny sposób. Najbardziej rozwiniętą sieć regionów granicznych mają Niemcy, dobrze rozwiniętą sieć euroregionów mają Czechy i Słowacja, natomiast najmniej rozwiniętą współpracę transgraniczną mają państwa sąsiadujące z Polską na wschodzie, tj. Ukraina, Białoruś, Litwa i Rosja (obwód kaliningradzki)⁵⁰. W celu aktywizacji stosunków między regionami Polski i państwami sąsiednimi Polska zawarła porozumienia międzyrządowe o współpracy transgranicznej i regionalnej, na mocy których powołane zostały rady i komisje międzyrządowe. Koordynują one tę współpracę, umacniając tym samym dobrosąsiedzkie relacje między krajami, gwarantując stabilność, a także partnerski i zrównoważony rozwój społeczno-ekonomiczny. Jednostki samorządu terytorialnego, tj. gminy, powiaty i województwa, mają wyłączne uprawnienia do podejmowania współpracy. Ustawodawca nie daje takiej możliwości np. jednostce pomocniczej gminy⁵¹ ani jednostce organizacyjnej (np. komórce organizacyjnej w danym urzędzie, spółce komunalnej).

Współpracę transgraniczną jednostek samorządu terytorialnego należy także rozpatrywać w aspekcie zadań własnych jednostki samorządu oraz podejmowania uchwał związanych z tymi zadaniami. Przykładem takiego rozwiązania jest art. 7 ust. 1 pkt 20 usg, który w ramach zadań własnych gminy wskazuje współpracę

⁴⁸ Wyrok NSA oz. w Krakowie z dnia 6 maja 1998 r., I SA 1409/97, LEX nr 1686997.

⁴⁹ Council of Europe, *Explanatory report on the European Charter of Local Self-Government*, Strasbourg 1986, s. 18.

⁵⁰ Więcej na ten temat: M. Greta, *Euroregiony polskie w procesie integracji europejskiej oraz w przezwyciężaniu peryferyjności i dysproporcji regionalnych*, Łódź 2013.

⁵¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2004 r., III SA/Kr 61/04, LEX nr 138349.

ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, oraz art. 18 ust. 2 pkt 12a usg, zgodnie z którym mamy w tym przypadku do czynienia z wyłączną właściwością rady gminy, skonkretyzowaną poprzez możliwość podjęcia stosownej uchwały w tym zakresie. Współpraca transgraniczna jest w związku z tym jedną z form wypełniania zadań nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego. Pod tą formą współpracy kryje się ściśle określony cel powiązany z innymi zadaniami samorządu terytorialnego. Taka forma nie tylko dopełnia inne działania faktyczne, ale i może podnosić efektywność działania jednostki. Z założenia współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego powinna być realizowana wówczas, gdy pozostałe zadania jednostka wykonuje w sposób prawidłowy i efektywny. Działanie jednostki samorządowej nie powinno być nastawione szczególnie na współpracę międzynarodową, gdyż ta forma ma być jedną z wielu sfer aktywności. Współpraca zagraniczna ma na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb danej wspólnoty samorządowej. Przystąpienie do niej może zwiększyć szansę na realizację danej inwestycji, np. obniżając koszty czy zwielokrotniając możliwości dofinansowania zewnętrznego.

Konieczność realizacji zadania nie wynika z woli samej gminy, lecz z dyspozycji ustawodawcy. Gminy mogą same kreować zadania, które będą je rozwijać, ale tylko wówczas, gdy robią to w granicach przyznanych im kompetencji. Rozgraniczenie zadania własnego od zadania zleconego powinno odbywać się poprzez każdorazową analizę przypadku na płaszczyźnie prawa materialnego⁵². Należy jednak uznać, że w zakresie współpracy transgranicznej możliwe jest wykonywanie jedynie zadań własnych⁵³, co oznacza, że można uznać współpracę transgraniczną jako zadanie własne gminy. Współpraca

⁵² E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, ST 2000, nr 12, s. 10.

⁵³ Wyrok NSA oz. w Łodzi z dnia 27 września 1994 r., SA/Łd 1907/94, LEX nr 10657.

transgraniczna oraz zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego jest dopełnieniem działalności państwa w sferze zewnętrznej⁵⁴. Gmina pierwotnie powołana tylko do wypełniania zadań lokalnych obecnie rozszerza tę działalność na inne, zewnętrzne formy współpracy, stając się w ten sposób podmiotem dopełniającym działalność państwa w sferze aktywności międzynarodowej. Współpraca transgraniczna jest możliwa jedynie wówczas, gdy zezwalają na nią systemy prawne obu państw, z których pochodzą podmioty współpracujące. Ujednolicanie porządków prawnych różnych państw jest inspirowane systemem prawa międzynarodowego.

Rozwój współpracy transgranicznej uzależniony jest od tego, jakie jej formy są prawnie dopuszczalne. Brak regulacji zjawiska współpracy transgranicznej przy jednoczesnej jednomyślności, że współpraca jednostek samorządu terytorialnego o zasięgu przekraczającym granice państwowe jest podejmowana w ramach przyznanej im samodzielności⁵⁵. Niewątpliwie stworzenie odpowiednich przepisów prawnych dla rozwoju współpracy transgranicznej jest niewystarczające, ponieważ o jej pomyślności stanowią również determinanty pozaprawne natury historycznej, socjologicznej, ekonomicznej, politycznej, planistycznej czy geograficznej.

4. Gmina podmiotem współpracy transgranicznej

Gmina nie ma przymiotu podmiotowości prawa międzynarodowego. Ma wyłącznie podmiotowość prawa wewnętrznego, co jest

⁵⁴ D. Tyrawa, *Współpraca transgraniczna jednostek samorządu terytorialnego w systemie polskiej administracji publicznej* [w:] *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej*, red. I. Wieczorek, Łódź 2016, s. 46.

⁵⁵ M. Zieliński, *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej* [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, red. C. Mik, Toruń 1997, s. 232.

równoznaczne z tym, że źródłem istnienia samorządu terytorialnego oraz w szczególności posiadania przez niego władzy publicznej jest prawo stanowione przez państwo⁵⁶. Ponadto gmina nie ma autonomicznej pozycji w państwie⁵⁷. To podmiot prawa wewnętrznego, który jest związany zasadą praworządności. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Sformułowana jest tu zasada legalizmu, która nakazuje organom państwowym działać wyłącznie z upoważnienia i w granicach ustawy. Zatem podejmowanie współpracy transgranicznej przez gminy musi odbywać się zgodnie z obowiązującym prawem. Działanie organów władzy publicznej powinno więc być oparte na upoważnieniu zawartym w normie ustawowej: do podjęcia działania, do podjęcia działania w określonej formie oraz do podjęcia działania w określonych warunkach⁵⁸. Potrzeba stworzenia regulacji prawnej dla wszelkich działań administracji wynika ze współczesnej formuły demokratycznego państwa prawnego⁵⁹. Z art. 7 Konstytucji RP wynika także konstytucyjny obowiązek działania w granicach prawa. W związku z tym ilekroć ustawa dopuszcza pewien zakres samodzielności organu władzy publicznej, to władza ta może korzystać z samodzielności w granicach prawa⁶⁰. Należy zauważyć, że wynikający z Konstytucji RP obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa oznacza konieczność ustanowienia konkretnych podstaw prawnych do współpracy transgranicznej. Znajduje to odzwierciedlenie w art. 172 ust. 2 Konstytucji RP, zawierającym prawo jednostek samorządu terytorialnego do nawiązywania

⁵⁶ Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

⁵⁷ Więcej na ten temat: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny, zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, s. 23 i n.

⁵⁸ A. Błaś, *Artykuł 7 [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 28.

⁵⁹ A. Błaś, *Problemy działań administracji państwowej w świetle koncepcji demokratycznego państwa prawnego*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. XXX, s. 9.

⁶⁰ A. Błaś, *Artykuł 7 [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej..., op. cit.*, s. 28.

współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw⁶¹.

Szczególne pozycja gminy przejawia się w ustanowieniu na jej rzecz zasady domniemania własności (art. 164 ust. 3 Konstytucji RP). Gmina swoje działania podejmuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność i na tym polega jej samodzielność. W rezultacie gmina uzyskała odrębną od państwa osobowość prawną. Dlatego też gminy mogą nawiązywać z organami państwowymi stosunki prawne, charakterystyczne dla równoprawnych podmiotów, a również stają się uczestnikami obrotu gospodarczego, mają własny majątek, zarządzają nim i zaciągają zobowiązania. Zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego nadanie przymiotu osobowości prawnej nie jest niezbędnym warunkiem funkcjonowania samorządu terytorialnego w demokratycznym państwie⁶², jednak przyznanie gminom osobowości prawnej stanowi wyraźne zaakcentowanie jej odrębności od państwa. Na podmiotowość publicznoprawną gminy wskazuje przede wszystkim konstytucyjna konstrukcja samodzielności samorządu terytorialnego jako podmiotu zobowiązanego do wykonywania istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2), mającego odpowiedni udział w dochodach publicznych oraz dochody własne i subwencje ogólne, jak również dotacje celowe z budżetu państwa (art. 167), mającego prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych (art. 168), do określania ustroju wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego (art. 169 ust. 4), prawo do zrzeszania się i do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (art. 172), jak również prawo do składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach z art. 188 Konstytucji RP,

⁶¹ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski – Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011, s. 98.

⁶² Szerzej: Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 8.

realizowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (art. 191 ust. 1 pkt 3)⁶³.

Samodzielność gminy przejawia się w różnych rodzajowo sferach jej funkcjonowania. Dlatego też możemy wyróżnić istnienie kilku podstawowych filarów tej samodzielności, w szczególności uprawnienia do stanowienia prawa miejscowego oraz o władztwo organizacyjne, osobowe, podatkowe, finansowe i majątkowe. Władztwo prawotwórcze, czyli prawo do wydawania aktów prawa miejscowego, zawarte jest w art. 40 ustawy o samorządzie gminnym. Przepisy te odnoszą się do zagadnień wewnętrznej organizacji gminy lub dotyczą praw i obowiązków osób przebywających na terenie danej gminy (wówczas muszą to być akty prawne powszechnie obowiązujące, które regulują nieokreśloną liczbę przypadków).

Stworzenie dla gmin własnych źródeł finansowania prowadzonej przez nie działalności, przyznanie od państwa subwencji i dotacji służących zapewnieniu względnej równości warunków życia we wszystkich gminach to władztwo finansowe (art. 167 oraz 168 Konstytucji RP). Symptomem samodzielności finansowej gminy jest nadanie jej prawa do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie (tzw. władztwo podatkowe). Gmina dla realizacji swoich zadań uzyskała prawo posiadania własności i innych praw majątkowych. Na podstawie art. 165 ust. 1 Konstytucji RP samodzielność majątkowa samorządu została zagwarantowana.

Władztwo organizacyjne to prawo do określenia ustroju wewnętrznego gminy. Zasada jest taka, że w ustawie zasadniczej określone są podstawowe kwestie, szczegóły z zakresu wewnętrznej organizacji gminy pozostawiono natomiast do samodzielnego

⁶³ Więcej na ten temat: A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku* [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002, s. 83 i n.

uregulowania organom samorządowym⁶⁴. Przepisy, które regulują końcowy kształt organizacji wewnętrznej gminy, przybierają formę statutów gmin. Z kolei władztwo kadrowe w szerszym zakresie to kompetencja do określania kręgu swoich pracowników, ich doboru, szkolenia, awansowania i zwalniania. W węższym zakresie władztwo kadrowe dotyczy rozstrzygnięć indywidualnych, w odniesieniu do konkretnej osoby. Regulacje odnoszące się do tej problematyki zawarte są w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁶⁵.

Podstawy ustroju w gminach tworzy dualizm organów. Organem o charakterze stanowiącym jest rada gminy (art. 18 ust. 1 usg), zaś zgodnie z art. 26 ust. 1 usg organem o charakterze wykonawczym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Uregulowania dotyczące pozycji organów gminy oraz zakres ich kompetencji są istotne, ponieważ w zasadniczy sposób determinują kształt współpracy transgranicznej. Decyzję o podjęciu i przebiegu współpracy transgranicznej podejmują właśnie organy stanowiące i wykonawcze gminy, wybrane w wyborach powszechnych⁶⁶. Prowadzą one w ramach prawa samodzielnej, odmienną i sobie właściwą „politykę współpracy transgranicznej”. Jej kształt wyznaczają te siły społeczne, które wygrały wybory komunalne⁶⁷. W przypadku niejednoznacznych ocen planowanych przedsięwzięć transgranicznych miejscowa ludność może wówczas podjąć decyzję w drodze referendum

⁶⁴ Patrz: art. 169 ust. 4 Konstytucji RP oraz art. 40 usg, który nadaje gminie prawo do wydawania przepisów ustrojowo-organizacyjnych.

⁶⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282).

⁶⁶ Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r. (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1319 z późn. zm.).

⁶⁷ M. Kulesza, *Relacje między różnymi szczeblami władz lokalnych*, ST 1991, nr 11–12, s. 42.

lokalnego⁶⁸. Jest to najpełniejsza forma uczestnictwa społeczności lokalnej w sprawach współpracy transgranicznej. Zastosowanie środków demokracji bezpośredniej świadczy o konieczności uzyskiwania szerokiego poparcia społecznego we współpracy transgranicznej.

Gmina to podmiot szczególny współpracy transgranicznej, która podejmowana jest przez gminy z dwóch różnych państw. Bez względu na to, jakie formy prawne ta współpraca przybiera, nie można rozpatrywać jej w takich kategoriach, w jakich rozpatruje się współpracę dwóch dowolnych podmiotów. Gmina we wszystkich swych działaniach, nawet tych, które przekraczają granice suwerennych państw, nie traci charakteru podmiotu publicznego, odpowiedzialnego w sposób szczególny przed mieszkańcami lokalnej społeczności.

5. Przedmiot współpracy transgranicznej

Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej oraz wykonuje przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Artykuł 163 Konstytucji RP zawiera domniemanie zadań na rzecz całego samorządu terytorialnego (gminy, powiatu lub województwa), określając, że są to „zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Szczególną pozycję gminy wyraża się właśnie poprzez obowiązywanie zasady domniemania właściwości na rzecz gminy. Następnym artykułem Konstytucji RP, tj. art. 164 ust. 3, przyznaje gminie przewodnią rolę, stanowiąc, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla

⁶⁸ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 741 z późn. zm.).

innych jednostek samorządu terytorialnego. Artykuł 166 ust. 1 określa zadania własne jako zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Według art. 6 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, a dotyczy to w szczególności zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty (art. 7 usg). Konieczność zaspokajania „potrzeb wspólnoty samorządowej” przez gminę determinuje ich lokalny wymiar (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP). Zadania lokalne to zadania, które związane są z terenem i mieszkańcami danej gminy. Można je podzielić na zadania lokalno-integralne, dotyczące potrzeb żyjącego na terenie gminy społeczeństwa jako grupy socjalnej, oraz zadania lokalne zsumowane, które powstają poprzez zsumowanie indywidualnych potrzeb ludzi mieszkających na danym terenie, o ile potrzeby te nie wykraczają poza zdolności administracyjne samorządu terytorialnego⁶⁹. Wskaźnik lokalności odnosi się wprost do zasady subsydiarności, zakładającej realizację maksymalnie szerokiego zakresu zadań przez szczebel władzy najbliższy obywatelowi⁷⁰. Zadania i kompetencje o charakterze lokalnym to takie działania, których bezpośrednim adresatem jest każdy obywatel, czyli mieszkaniec wspólnoty samorządowej⁷¹.

Zasada domniemania właściwości gminy opiera się na następujących pojęciach prawnych: „zadania (sprawy)”, mające charakter publiczny, oraz „lokalne znaczenie”. Dlatego też analogicznie współpraca transgraniczna będzie mogła dotyczyć zadań mających atrybut publiczności i lokalności. Gmina realizuje zadania o charakterze publicznym. Określenie „publiczne” jest przeciwieństwem

⁶⁹ P. Dobosz, *Artykuł 6 [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2010, s. 74.

⁷⁰ K. Complak, *Preambuła [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 12.

⁷¹ L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 8, s. 9–10.

„prywatnego” i oznacza przeznaczenie do użytku zbiorowego, powszechnego⁷², dlatego za zadanie publiczne należy uznać każde działanie w interesie publicznym i w ramach ustaw spoczywających na władzach publicznych⁷³. Administracja publiczna, a zatem i gmina nie ma żadnych własnych interesów, ma zaś zadania i kompetencje, w ramach których realizuje interesy cudze, zewnętrzne, pełniąc funkcję arbitra, a nie kreatora⁷⁴. Pojęcie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym jest niełatwe do sprecyzowania, choćby z uwagi na jego historyczną zmienność. Próbę wytlumaczenia tego terminu podejmuje B. Dolnicki, zauważając, że „sprawy/zadania lokalne to takie, które są zakorzenione we wspólnocie terenowej bądź też mają z nią specyficzny związek i mogą być przez tę wspólnotę wykonywane samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Zadania lokalne będą zatem związane z terenem i mieszkańcami jednej korporacji terenowej, której obszar nie jest podzielony pomiędzy niższe szczeble, dalsze korporacje terenowe. Natomiast zadania ponadlokalne to zadania wykonywane przez korporacje samorządowe, utworzone ze wspólnot lokalnych”⁷⁵.

6. Zadania gminy w zakresie współpracy transgranicznej

Gminie zostały przydzielone dwie kategorie zadań: własne i zlecone. Dokonując rozróżnienia zadań własnych i zleconych⁷⁶, przeważnie

⁷² Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 7–8.

⁷³ I. Lipowicz, *Artykuł 163 [w:] Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 256.

⁷⁴ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 20.

⁷⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 274–275.

⁷⁶ T. Jędrzejewski, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003, s. 86.

wskazuje się na lokalny (zadania własne) lub ogólnopaństwowy (zadania zlecone) charakter tych zadań lub na sposób ich przekazywania (na zasadzie decentralizacji lub dekoncentracji). Innym stosowanym kryterium jest wyodrębnianie ze względu na: sposób ich finansowania (czy ze środków własnych, czy też z pieniędzy przekazanych przez administrację rządową), sposób ich realizowania (czy istnieje konieczność ujednoczenia w skali całego państwa reguł, standardów i trybu wykonywania określonego zadania, a państwo potwierdza prawidłowość i uwiarygadnia tę czynność), na zakres samodzielności w ramach wykonywania zadań (w czyim imieniu następuje realizacja zadań, kto ponosi za nie odpowiedzialność, czy wykonywanie zadań objęte jest klauzulą generalnej właściwości, czy też istnieje konieczność posiadania każdorazowo upoważnienia)⁷⁷. Podkreślić jednak należy, że w Polsce ustalenie własnego lub zleconego charakteru zadań odbywa się w drodze analizy każdego przypadku na gruncie prawa materialnego⁷⁸.

Przykładowe zestawienie zadań własnych gminy zawarte zostało w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem do zadań własnych gminy należy ogólnie zaliczyć zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Na uwagę zasługuje fakt, że art. 7 ust. 1 pkt 20 wspomnianej ustawy kreuje zadanie polegające na współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Jako przykłady tego typu zadań ustawodawca wskazuje sprawy dotyczące ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wodociągów

⁷⁷ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna...*, op. cit., s. 117.

⁷⁸ Więcej na ten temat: J. Wyporska, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] J.P. Tarno, M. Sieniuć, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 40–43.

i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, działalności w zakresie telekomunikacji czy też lokalnego transportu zbiorowego. To, które z powyższych zadań uzyskają bądź nie uzyskają przymiotu zadania obowiązkowego, pozostawiono uznaniu ustawodawcy. Artykuł 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym pozwala na ustalenie katalogu dziedzin zaliczanych do zadań własnych gminy. Nie ma on jednakże wyczerpującego charakteru, ponieważ użyto w nim sformułowania „w szczególności”. Następnie zadania te określane i dzielone są przez ustawodawcę zwykłego, który ma legitymację co do powierzania i klasyfikowania zadań samorządu⁷⁹.

Zadania zlecone gminie można podzielić na:

- 1) zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminie ustawami;
- 2) zadania wykonywane na podstawie porozumień;
- 3) zadania powierzone z zakresu samorządu terytorialnego przez inne jednostki samorządu terytorialnego.

Zadania zlecone nakładane są na gminę przez odpowiednie przepisy ustaw i obejmują:

- 1) zadania administracji rządowej (zauważyć tu należy pewien dualizm charakteru gminy, tj. w ujęciu ustrojowym jako wspólnoty samorządowej oraz w ujęciu funkcjonalnym jako podmiotu administracji rządowej);
- 2) zadania związane z wyborami powszechnymi (do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego), np. prowadzenie rejestru wyborców;
- 3) zadania związane z referendum.

⁷⁹ M. Małecka-Lyszczek, *Pojęcie i podział zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego. Problemy Społeczne, Polityczne i Prawne” 2013, nr 921, s. 64.

Zadanie dotyczące wyborów powszechnych wynika z ustawy, która nakłada na gminę obowiązek wykonania zadania w imieniu organu administracji rządowej po zapewnieniu środków finansowych na ten cel. Gmina ma także możliwość wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej przez zawarcie stosownego porozumienia w tym zakresie. Należy wówczas pamiętać o dobrowolności stron, w tym również gminy, co do podjęcia się wykonania konkretnego zadania z zakresu administracji rządowej. Ta dobrowolność ma jednak charakter względny, ponieważ aby doszło do powierzenia zadania, zawsze musi istnieć konkretna podstawa prawna⁸⁰.

Analizując zakres i rodzaj zadań wykonywanych przez gminę, trzeba również odpowiedzieć na pytanie: czy współpraca transgraniczna może się odbywać we wszystkich obszarach aktywności gmin? Mając na uwadze przepisy prawa administracyjnego, należy stwierdzić, że współpraca transgraniczna nie jest możliwa w zakresie wszystkich zadań realizowanych przez gminy polskie i samorządy z różnych państw. Chodzi tu zarówno o zadania zlecone, jak i o zadania własne, które związane są z koniecznością użycia władztwa administracyjnego przez gminy, jak również o inne zadania własne o charakterze niezbywalnym. W przypadku zadań zleconych nie ma podstaw prawnych umożliwiających gminie dalsze zlecenie zadań z zakresu administracji rządowej. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wyłącza możliwość dalszego przekazywania zadań administracji rządowej przez gminę poza gminę podmiotom pozostającym poza szeroko rozumianą strukturą organizacyjną gminy⁸¹.

⁸⁰ S. Kalina, *Zadania, funkcje i kompetencje organów administracji lokalnej* [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. Z. Ofiarski, M. Mokrzyć, Szczecin 1999, s. 177.

⁸¹ Wyrok NSA oz. w Łodzi z dnia 27 września 1994, S.A./Łd 1907/94, ONSA 1995, z. 4, poz. 162.

Zadania ze sfery administracji reglamentacyjno-porządkowej również wyłączono ze współpracy transgranicznej, ponieważ związane są z kompetencjami o charakterze publicznoprawnym i oznaczają konieczność użycia władztwa administracyjnego. Do istoty administracji publicznej należy możliwość stosowania władztwa administracyjnego, natomiast z istoty władztwa administracyjnego wynika, że nie można nim dowolnie rozporządzać. Gmina ma jedynie kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych. Jest to więc akt administracyjny, czyli typowa klasyczna forma działania administracji w imieniu państwa, z nadania państwa, w interesie państwa albo w szeroko rozumianym interesie publicznym lub indywidualnym⁸². Nie może więc być tu mowy o samodzielności gminy. Gmina działa w imieniu państwa na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego⁸³ i ordynacji podatkowej⁸⁴, ale nigdy w interesie wspólnoty samorządowej dla zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej⁸⁵. W związku z powyższym współpraca transgraniczna w sferze reglamentacyjno-porządkowej jest bezprzedmiotowa.

Zauważyć należy, że z koniecznością użycia władztwa administracyjnego względem obywateli nie łączą się także zadania własne gminy (np. uchwalanie statutu gminy). Niektóre zadania mogą więc być realizowane wyłącznie przez władze gminy (uprawnienia takiego nie mają jednostki organizacyjne lub niezależne podmioty utworzone przez gminę, np. stowarzyszenia, spółki prawa handlowego).

⁸² M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2006, s. 268.

⁸³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.).

⁸⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 z późn. zm.).

⁸⁵ Więcej na ten temat: M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, PiP 1990, nr 1, s. 3 i n.

Przedmiotem zainteresowania współpracy transgranicznej mogą być zadania własne samorządu z zakresu administracji świadczącej⁸⁶. Dotyczy ona działalności administracji polegającej na bezpośrednim zaspokajaniu rozmaitych potrzeb mieszkańców, zarówno materialnych, jak i niematerialnych⁸⁷. Jednak aby współpraca w tym przypadku była możliwa, znaczenie ma zagadnienie dopuszczalności posługiwania się przewidzianymi w prawie formami działania administracji, a przede wszystkim odpowiedź na pytanie, czy prawo dopuszcza użycie tych form we współpracy transgranicznej. Zauważyć także trzeba, że współpraca prawnie wiążąca prowadzi do uszczuplenia samodzielności gmin, gdyż oznacza dla obu gmin konieczność dzielenia się swoimi zadaniami, a nawet kompetencjami. Współpracę transgraniczną należy postrzegać więc jako część wzmacniającą samodzielność i samorządność gminy dla realizacji jej podstawowej funkcji, jaką jest wykonywanie zadań publicznych.

Współpraca transgraniczna jako współpraca niezależnych względem siebie podmiotów stanowi przejaw działań skierowanych na zewnątrz o charakterze niewładczym. Klasyczny podział na prawnie dopuszczalne formy to podział na formy faktyczne i prawne, tzn. na prawnie niewiążące i te wywołujące skutki prawne. Współpraca transgraniczna może przybrać formę umowy o współpracę między sąsiadującymi gminami, a także formę tzw. związku partnerskiego, przedmiotem działania którego jest współpraca dwóch gmin. Umowy międzynarodowe dotyczące współpracy transgranicznej służą jedynie stworzeniu odpowiednich warunków prawnych do realizacji tej współpracy, nie zaś nawiązaniu współpracy pomiędzy organami państwowymi.

⁸⁶ E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego* [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 16.

⁸⁷ P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2005, s. 34.

Samorządy terytorialne mogą tworzyć związki komunalne, zawierać porozumienia cywilnoprawne, tworzyć stowarzyszenia i przystępować do międzynarodowych zrzeszeń⁸⁸.

Współpraca transgraniczna nie jest jednak realizowana we wszystkich międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych i regionalnych. Uzależnione jest to od rodzaju zrzeszenia. W tym zakresie istotną rolę odgrywa odległość od granicy państwowej. Organizacje wspólnot lokalnych położonych blisko granicy (dodatkowo połączonych uwarunkowaniami geograficznymi oraz wspólnotą interesów) należą przeważnie do grona organizacji współpracy transgranicznej, z którego należy wyłączyć miasta partnerskie, ponieważ umowom miast partnerskich przyświecają inne cele, koncentrujące się wokół „wzajemnego poznawania się, w szczególności ze względu na dzielącą odległość i istniejącą odmienność czy egzotykę, ponieważ gminy mogą pochodzić z dowolnego zakątka Polski, zaś partnerzy współpracy nie tylko z państw położonych w Europie, ale również na każdym innym kontynencie”⁸⁹. W sytuacji gdy brak bliskości granicy państwowej między stronami umowy miast partnerskich, nie występuje wspólnota interesów lokalnych, która stanowi kluczową cechę współpracy transgranicznej.

W ramach zadań administracji samorządowej w zakresie współpracy transgranicznej podejmowane są rozmaite działania, wśród których można wyodrębnić cztery ich rodzaje:

- 1) działania faktyczne;
- 2) działania prawne pozaumowne;
- 3) umowy;
- 4) instytucjonalne formy współpracy⁹⁰.

⁸⁸ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001, s. 144–147.

⁸⁹ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna...*, op. cit., s. 45.

⁹⁰ I. Wieczorek, A. Głąb, *Zadania administracji samorządowej w zakresie współpracy transgranicznej [w:] Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian Unii Europejskiej*, red. I. Wieczorek, Łódź 2016, s. 25.

W odniesieniu do działań faktycznych należy zauważyć, że współpraca transgraniczna często opiera się na żywiołowych, bezpośrednich oraz spontanicznych kontaktach, które odbywają się nieformalnie i nieoficjalnie. Działania te zmierzają bezpośrednio do wywołania skutku faktycznego w administracji, nie mając skutków prawnych⁹¹, jednakże – jak wszystkie rodzaje działań administracji publicznej – są podejmowane zawsze na podstawie prawa i w granicach obowiązujących przepisów⁹². Działania faktyczne są związane przede wszystkim z czynnościami materialno-technicznymi, do których należą określone prawem czynności konwencjonalne oraz materialno-techniczne, rozumiane jako czynności organizatorskie, przygotowujące pracę organów administracji⁹³. Przykładem takich czynności w przypadku współpracy transgranicznej będą czynności zwoływania i organizowania wspólnych narad i posiedzeń (np. przygotowywanie wspólnej sesji rady obu gmin), prowadzenia ich dokumentacji. Do działań faktycznych zalicza się także działania społeczno-organizatorskie⁹⁴ (np. działania integracyjne między społecznościami różnych państw w postaci spotkań, festynów czy innych wydarzeń o podobnej problematyce). Wśród działań prawnych pozaumownych wyróżnia się formy współpracy „luźniejsze” i „właściwe”⁹⁵. „Luźniejsze” to takie, w których udział danej gminy w procesie decyzyjnym jest raczej okazjonalny (wymienić tu

⁹¹ M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 321.

⁹² A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 350.

⁹³ T. Kuta, *Formy działania administracji* [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984, s. 158.

⁹⁴ B. Jaworska-Dębska, *Działalność społeczno-organizatorska* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 366.

⁹⁵ I. Wiczorek, A. Głąb, *Zadania administracji samorządowej...*, op. cit., s. 27.

można np. czynności w zakresie opiniowania i informowania oraz związane z nimi procedury). „Właściwa” współpraca transgraniczna występuje wtedy, gdy wszystkie objęte nią podmioty mają jednakowy udział w procesie decyzyjnym (zaliczyć tu można czynności związane z zawieraniem umów oraz wspólnym wydawaniem aktów prawnych). Cechą wspólną obu tych form współpracy jest zamiar wywołania określonych skutków prawnych w sferze prawa administracyjnego bądź cywilnego⁹⁶.

Do umów zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach współpracy transgranicznej zalicza się umowy:

- 1) publicznoprawne;
- 2) prywatnoprawne;
- 3) o współpracy transgranicznej⁹⁷.

Dla celów współpracy transgranicznej znaczenie ma pogląd, który uznaje za publicznoprawną umowę zawieraną przez niezależne od siebie podmioty wykonujące funkcje administracji publicznej⁹⁸, tj. związki komunalne, porozumienia komunalne czy porozumienia o wykonywanie zadań z zakresu administracji rządowej, których byt określają ustawy ustrojowe. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że przeważająca część doktryny nie nazywa ich wprost umowami publicznymi, lecz „porozumieniami”⁹⁹. W przypadku umów prywatnoprawnych zauważyć należy, że gmina z racji posiadania osobowości prawnej dysponuje uprawnieniem do zawierania umów cywilnoprawnych, co jest uznawane za przejaw swobody posługiwania się formami cywilnoprawnymi przez

⁹⁶ S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 85.

⁹⁷ I. Wieczorek, A. Głąb, *Zadania administracji samorządowej...*, op. cit., s. 27.

⁹⁸ A. Błaś, J. Boć, *Umowy publicznoprawne [w:] Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 364–366.

⁹⁹ *Ibidem*.

organy administracji¹⁰⁰. Poza tym ustawa o samorządzie gminnym w art. 9 stanowi, że: „W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi”. Na podstawie ogólnej reguły kontraktowania prawo do zawierania umów cywilnoprawnych wywodzi się z zasady swobody umów, uregulowanej w art. 353 ust. 1 Kodeksu cywilnego¹⁰¹. W związku z tym, że cele gminy są ściśle określone prawem, nie dysponuje ona pełnią swobody w tym zakresie¹⁰². Umowy prywatnoprawne mają bardzo duże znaczenie w kontekście współpracy transgranicznej, przede wszystkim ze względu na ich odformalizowany charakter i łatwą procedurę zawierania. Umowa o współpracy transgranicznej, jako umowa ramowa, określa jedynie ramy takiej współpracy. „Umowa ramowa o współpracy transgranicznej zawierana jest w formie pisemnej przez równorzędne względem siebie jednostki samorządu terytorialnego, pochodzące co najmniej z dwóch różnych państw”¹⁰³. Umowa obejmuje ogół czynności dotyczących nawiązania i wykonania współpracy transgranicznej, którą postrzegać należy przez pryzmat konstytucyjnego prawa do „współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”, przyznanego gminom w celu realizacji powierzonych im zadań publicznych, o czym mowa w wyżej wymienionym art. 172 ust. 2 Konstytucji RP.

Do instytucjonalnych form współpracy transgranicznej należą:

- 1) Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej;
- 2) związek celowy;
- 3) stowarzyszenie;

¹⁰⁰ J. Starościk, *Prawne formy działania administracji państwowej*, Warszawa 1957, s. 315.

¹⁰¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.).

¹⁰² M. Szewczyk, *Podmiotowość prawna gminy*, RPEiS 1993, z. 3, s. 41.

¹⁰³ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna...*, op. cit., s. 163.

- 4) spółka prawa handlowego;
- 5) euroregion¹⁰⁴.

Kluczowym instrumentem współpracy gospodarczej jest Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2137/85 z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie Europejskiego Ugrupowania Interesów Gospodarczych. Celem tego rozporządzenia była chęć wspierania współpracy gospodarczej. Regulacja ta była adresowana głównie do przedsiębiorców, co nie wyklucza możliwości zaangażowania w tym zakresie także podmiotów prawa publicznego. Instytucją charakterystyczną dla systemów prawnych państw jest związek celowy, w którym w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego dominuje zasada decentralizacji podmiotów administracji publicznej. Związek ten ma osobowość prawną, która w połączeniu z innymi cechami charakterystycznymi – w tym z zasadami powoływania związku, z jego konstrukcją prawną i strukturą władz – czyni z niego instytucję realizującą zadania publiczne, w pełni odpowiadającą na jej potrzeby¹⁰⁵.

Polskie prawo przewiduje możliwość utworzenia związku międzygminnego zgodnie z art. 74 ustawy o samorządzie gminnym. Jednakże krąg podmiotów, które mogą wziąć w nim udział, jest zamknięty. Gmina dysponuje również uprawnieniem do zakładania spółek, a wynika to z faktu, że została wyposażona w atrybut osobowości prawnej¹⁰⁶. Gmina może powoływać kapitałowe spółki handlowe mające osobowość prawną, czyli spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjne. Prawo dopuszcza w tym zakresie tylko takie formy prawne aktywności gospodarczej gmin, które ograniczają ich odpowiedzialność majątkową¹⁰⁷. Tworząc spółki prawa handlowego, także w ramach współpracy transgranicznej, gmina powinna mieć na uwadze przede wszystkim

¹⁰⁴ I. Wieczorek, A. Głąb, *Zadania administracji samorządowej...*, op. cit., s. 29.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Art. 165 Konstytucji RP.

¹⁰⁷ M. Miemiec, *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007, s. 113.

wykonywanie swoich zadań w zakresie zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności.

7. Nadzór nad współpracą transgraniczną

W prawie administracyjnym nadzór oznacza „badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w szczególnych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie)”¹⁰⁸. Nadzór nad samorządem terytorialnym określony został mianem nadzoru administracyjnego¹⁰⁹. Podstawowe uregulowania prawne dotyczące nadzoru znajdują się w art. 171 Konstytucji RP, zgodnie z którym działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Wyżej wymieniony przepis stanowi również, że Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy. Jedynym kryterium nadzoru nad samorządem jest więc legalność, a celem tego nadzoru jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem, jeśli zostało ono naruszone. Działalność gminna to przede wszystkim sprawy z zakresu administracji publicznej, które dotyczą zewnętrznej sfery działania organów.

¹⁰⁸ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2002, s. 236.

¹⁰⁹ Zob. uzasadnienie do uchwały TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

Gmina związana jest jedną z naczelnych zasad konstytucyjnych, tj. zasadą praworządności. Została ona uregulowana w art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis art. 7 Konstytucji RP wynika bezpośrednio z art. 2 Konstytucji RP, stanowiącego, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W związku z tym, że gminne władze i gminna działalność oceniania jest pod kątem jej zgodności z prawem, to również współpraca transgraniczna będzie podlegać nadzorowi. Nadzór ten obejmować powinien wszystkie przejawy współpracy transgranicznej, zarazem działania faktyczne, jak i działania podejmowane w różnych formach prawnych (cywilnoprawnych i publicznoprawnych).

Środkami nadzoru są: obowiązek udzielania informacji (art. 88 usg) i przedkładania uchwał rady gminy (art. 90 usg), zatwierdzenie, uzgodnienie i zaopiniowanie (art. 89 usg) jako środki nadzoru prewencyjnego oraz stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy (art. 91 usg), wstrzymanie jej wykonania (art. 95 ust. 1 usg), wydanie zarządzenia zastępczego (art. 95 ust. 2 usg), rozwiązanie rady lub zarządu gminy (art. 96 usg) i ustanowienie zarządu komisarycznego (art. 97 usg) jako środki nadzoru represyjnego. Warto również zaznaczyć, że ustawodawca nie ustanowił wobec współpracy nawiązywanej pomiędzy gminami (międzykomunalnej) żadnych specjalnych środków nadzorczych. Jedynie art. 66 ustawy o samorządzie gminnym w sytuacji tworzenia związku międzygminnego nakłada na gminę obowiązek poinformowania wojewody o zamiarze przystąpienia do związku, zaś nabycie przez związek osobowości prawnej uzależnione jest od zarejestrowania go przez ministra właściwego ds. administracji publicznej (art. 68 usg). Należy wnioskować, iż brak uregulowań szczególnych powoduje, że w przypadku współpracy nawiązywanej pomiędzy gminami obowiązują ogólne przepisy o nadzorze.

Zgodnie z art. 163 ust. 1 Konstytucji RP gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, w związku z tym nadzór nad

samorządem gminnym ma podstawowe znaczenie w strukturze instytucji nadzoru. Nadzór nad samorządem gminnym obejmuje działalność gmin, związków międzygminnych i porozumień międzygminnych. Gmina podejmuje działania przede wszystkim w sprawach z zakresu administracji publicznej, które dotyczą zewnętrznej sfery działania organów. Działania wewnętrzne (np. organizowanie pracy) nie są objęte nadzorem. W przypadku gdy gmina nie wykona danego zadania publicznego, czyli nie podejmie określonego działania, staje się to podstawą do zastosowania rozstrzygnięcia nadzorczego. Pośród form działania najważniejszą rolę odgrywają uchwały rady gminy i zgromadzenia związku międzygminnego, rozumiane jako akty władcze. Dlatego też należy wykluczyć uchwały niebędące aktami władczymi oraz uchwały mające charakter decyzji administracyjnych, których rada gminy nie ma prawa wydawania, a ta już wydana jest sprzeczna z prawem¹¹⁰. Nadzorowi nie podlega również uchwała rady gminy o wygaśnięciu mandatu radnego¹¹¹. W przypadku porozumień międzygminnych nadzór oddziałuje na organy gminy, która przejęła zadania i kompetencje innych gmin. Przepisy o nadzorze znajdują się w rozdziale 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i stosuje się je odpowiednio do związków i porozumień międzygminnych.

Współpraca wewnątrzpaństwowa nie może być stawiana na równi ze współpracą transgraniczną. W stosunku do współpracy przekraczającej granice państwowe prawo polskie stanowi szczególne środki nadzoru. Ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych z 2000 r. wprowadziła w art. 4. ust. 1 obowiązek uzyskania zgody na przystąpienie do zrzeszenia,

¹¹⁰ Postanowienie NSA z dnia 16 stycznia 1995 r., I SA 40/95, ONSA 1995, nr 3, poz. 148.

¹¹¹ Wyrok NSA oz. w Gdańsku z dnia 22 sierpnia 1990 r., SA/GD 796/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 1 i wyrok NSA oz. w Lublinie z dnia 11 października 1993 r., SA/Lu 630/91, OSP 1993, z. 5, poz. 110.

która jest udzielana przez ministra właściwego ds. zagranicznych (art. 4 ust. 2) za pośrednictwem wojewody (art. 4 ust. 3). Dlatego też minister i wojewoda muszą się zapoznać ze statutem lub innym dokumentem ustalającym zasady działania tego zrzeczenia, listą jego członków oraz urzędowym tłumaczeniem tych dokumentów na język polski. Zgoda jest udzielana przez ministra właściwego ds. zagranicznych, czyli podmiot niebędący organem nadzoru zgodnie z art. 171 ust. 2 i 3 Konstytucji RP oraz art. 86 ustawy o samorządzie gminnym. Wprawdzie ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹¹² w art. 32 ust. 2 przekazuje ministrowi określone uprawnienia koordynacyjne w stosunku do działalności innych organów i instytucji państwowych w dziedzinie stosunków z zagranicą, ale nie dotyczy to podmiotów administracji samorządowej. Należy również przyjąć, że wydanie zgody nie zobowiązuje gminy do przystąpienia do międzynarodowego zrzeczenia, aczkolwiek brak tej zgody powoduje niemożliwość takiego przystąpienia, gdyż byłoby to rażące naruszenie prawa, skutkujące nieważnością z mocy prawa (art. 5).

Ustawa o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeczeń społeczności lokalnych i regionalnych nie reguluje tych przypadków współpracy transgranicznej, która nie są ujęte w formę „międzynarodowego zrzeczenia społeczności lokalnych i regionalnych w rozumieniu art. 1 ust. 2 omawianej ustawy”. Wnioskować zatem należy, że w pozostałych przypadkach znajdą zastosowanie ogólne przepisy o nadzorze.

Na mocy rozporządzenia (WE) nr 1082/2006¹¹³ Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współterytorialnej pracy wprowadzono nową

¹¹² Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1220 z późn. zm.).

¹¹³ Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz.Urz. WE L 210/19).

unijną instytucję prawną, której celem jest pokonanie przeszkód utrudniających współpracę terytorialną. Instytucja ta polega na tworzeniu na terytorium UE ugrupowań wyposażonych w osobowość prawną i zajmujących się kooperacją w różnych przestrzeniach życia publicznego. Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej w założeniu ma być najlepszym narzędziem służącym pogłębianiu współpracy transgranicznej. Ma ono sprzyjać ułatwianiu i wspieraniu w szczególności: współpracy terytorialnej, w tym co najmniej jednego z jej komponentów, współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej między jego członkami (art. 1 ust 2 Rozporządzenia nr 1302/2013), by zwiększyć spójność gospodarczą, społeczną oraz terytorialną Unii Europejskiej¹¹⁴. Ugrupowania Współpracy Terytorialnej wyposażone w atrybut osobowości prawnej prawa wspólnotowego mogą być zakładane przez państwa członkowskie, władze regionalne i lokalne oraz inne podmioty publiczne. Ustanowienie ugrupowania uzależnione jest od wydania zgody państwa w terminie nieprzekraczającym trzech miesięcy (art. 4 ust. 3 wskazanego rozporządzenia). Każdy z przyszłych członków powiadamia państwo członkowskie, zgodnie z prawem którego został utworzony, o swoim zamiarze uczestnictwa w EUWT oraz przesyła temu państwu kopię proponowanej konwencji i statutu (art. 4 ust. 2 rozporządzenia). Państwo może odmówić wydania takiej zgody wyłącznie w przypadku niezgodności uprawnień i obowiązków przyszłego członka z przedmiotowym rozporządzeniem lub prawem krajowym albo gdy uczestnictwo nie jest uzasadnione ze względu na interes publiczny lub porządek publiczny państwa członkowskiego (art. 4 ust. 3 rozporządzenia). W odniesieniu do EUWT mających siedzibę na terytorium RP zgodę na

¹¹⁴ Więcej na ten temat: M. Perkowski, W. Zoń, *Uwarunkowania powstania i rozwoju mechanizmu Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) na północno-wschodnim pograniczu Polski*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2017, nr 1(85), s. 117–129.

uczestnictwo w ugrupowaniu wyraża w drodze decyzji minister właściwy ds. zagranicznych w uzgodnieniu z ministrem właściwym ds. wewnętrznych, ministrem właściwym ds. finansów publicznych oraz ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej¹¹⁵). W tym wypadku ustawodawca ustanowił rygor czasowy na udzielenie zgody w wymiarze trzech miesięcy od dnia otrzymania uchwały lub decyzji o przystąpieniu do EUWT zainteresowanych podmiotów.

Państwo członkowskie zgodnie z postanowieniami rozporządzenia ma możliwość sprawowania nadzoru *ex post*, ponieważ państwo członkowskie ma kompetencję do nakazania rozwiązania ugrupowania, które nie spełnia już wymogów ustanowionych w art. 1 ust. 2 lub art. 7 rozporządzenia (czyli nie służy celom współpracy terytorialnej) lub które działa poza zakresem powierzonych mu zadań określonych w art. 7 rozporządzenia (art. 14 ust. 1). Po drugie państwo może zakazać każdej działalności EUWT naruszającej przepisy państwa członkowskiego dotyczące porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub moralności publicznej lub naruszającej interes publiczny państwa członkowskiego. Właściwy organ tego państwa członkowskiego może wówczas zakazać prowadzenia tej działalności na jego terytorium lub zażądać wystąpienia z EUWT tych członków, którzy zostali utworzeni zgodnie z jego prawem, chyba że ugrupowanie zaprzestanie prowadzenia wspomnianej działalności (art. 13 rozporządzenia)¹¹⁶.

¹¹⁵ Dz.U. z 2008 r. Nr 218 poz. 1390 z późn. zm.

¹¹⁶ R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna...*, *op. cit.*, s. 218.

8. Zakończenie

Przepisy prawne wyznaczające zakres przedmiotowy współpracy transgranicznej cechuje istnienie zasady domniemania właściwości we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym. Rola prawa sprowadza się do tworzenia warunków rozwoju współpracy w wymiarze strukturalnym i funkcjonalnym. W konsekwencji gminy realizują podobny katalog zadań. Znaczenie współpracy transgranicznej uwidacznia się szczególnie w obliczu zachodzących przeobrażeń we współczesnej formule zadaniowej gminy. Współpraca transgraniczna będzie się odbywać przy użyciu wszelkich atrybutów samodzielności gminnej, do których należą chociażby władztwo organizacyjne, osobowe, finansowe, podatkowe i majątkowe. We współpracy transgranicznej najważniejsze jest (i powinno być) zaspokajanie potrzeb lokalnych społeczności.

Pandemia wirusa SARS-CoV-2 zmieniła wiele obszarów naszego życia codziennego. Zamykano granice i odwoływano wydarzenia, natomiast osobiste kontakty zamienione zostały na wideokonferencje. Niewątpliwie pandemia jest także poważnym zagrożeniem dla wielu projektów partnerstwa gmin. Zaplanowane w tym czasie spotkania z samorządem partnerskim musiały zostać przełożone lub całkowicie odwołane. Jednakże wiele gmin wykorzystało tę sytuację i poszukało nowych form współpracy z ich samorządami partnerskimi (np. wymieniając informacje o sytuacji epidemicznej w mieście partnerskim w mediach lokalnych, kontakty telefoniczne, e-mailowe lub przez komunikatory internetowe czy też wspólne petycje w strefie przygranicznej)¹¹⁷. W tych trudnych warunkach

¹¹⁷ Niewątpliwie przykładem takiej współpracy jest inicjatywa miasta Krakowa, które na stronie internetowej „Kraków otwarty na świat” przedstawiło filmy o swoich miastach partnerskich w ramach cyklu „Przez dziurkę od klucza”. Z kolei miasto Castrop-Rauxel cyfrowo świętowało Festiwal Europy, pozdrawiając przedstawicieli swoich miast partnerskich z całej Europy poprzez wirtualne rzucanie w ich stronę globusa.

pandemii to właśnie dzięki takim innowacyjnym pomysłom można utrzymać kontakty między gminami partnerskimi i dążyć do pogłębiania kontaktów międzyludzkich, rozwiązywania problemów środowiskowych, współpracy naukowo-badawczej czy kulturowej, poprawy wyposażenia infrastrukturalnego oraz poziomu bezpieczeństwa. Z pewnością przed tą współpracą stoi wiele wyzwań wiążących się z poprawą jej efektywności, zwiększeniem transgranicznego oddziaływania realizowanych projektów oraz silniejszą integracją wspólnego obszaru pogranicza¹¹⁸.

Bibliografia

Akty prawa międzynarodowego

1. Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61 poz. 287).
2. Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych przyjęta w dniu 20 listopada 1981 r. przez Radę Europy [online:] <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1981.html> [dostęp: 8.12.2022].
3. Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607).
4. Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz.Urz. WE L 210/19).

Akty prawa polskiego

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

¹¹⁸ A. Raczyk, S. Dotzblasz, *Wyzwania i cele dla programu INTERREG na granicy polsko-niemieckiej po 2020 roku*, Wrocław 2017, s. 8.

2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.).
3. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. z 2020 r. poz. 1319 z późn. zm.).
5. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2261 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. z 1990 r. Nr 21 poz. 123).
8. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1220 z późn. zm.).
9. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 920 z późn. zm.).
11. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 z późn. zm.).
12. Ustawa o referendum lokalnym z dnia 15 września 2000 r. (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 741 z późn. zm.).
13. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 91 poz. 1009 z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz.U. z 2008 r. Nr 218 poz. 1390 z późn. zm.).
15. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282).
16. Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 10 czerwca 1997 r. w sprawie określenia zasad działania wojewodów w zakresie

współpracy transgranicznej i międzynarodowej współpracy międzyregionalnej (M.P. z 1997 r. Nr 36 poz. 349).

Literatura przedmiotu

1. Bandarzewski K., Chmielnicki P. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004.
2. Biernat S., *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979.
3. Błaś A., *Problemy działań administracji państwowej w świetle koncepcji demokratycznego państwa prawnego*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. XXX.
4. Błaś A., *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku* [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Wrocław 2002.
5. Boć J. (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
6. Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2002.
7. Borys T., Panasiewicz Z., *Współpraca transgraniczna w Polsce – efekty i możliwości współpracy strony polskiej na przykładzie Euroregionu „Neisse – Nisa – Nysa”*, Jelenia Góra 1996.
8. Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2005.
9. Czarnow S., *Pojęcie współpracy transgranicznej*, ST 1999, nr 4.
10. Czarnow S., *Współpraca zagraniczna województw*, PiP 2000, nr 11.
11. Dobosz P., *Artykuł 6* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, K. Bandarzewski, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płazek, Warszawa 2010.
12. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny – zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999.
13. Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
14. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.

15. Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2018.
16. Dołzbłasz S., Raczyk A., *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010.
17. Formuszewicz R., *Współpraca zagraniczna samorządu lokalnego w Wielkopolsce*, Poznań 2004.
18. Goik H., *Współpraca przygraniczna*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1996.
19. Greta M., *Euroregiony polskie w procesie integracji europejskiej oraz w przewyżczeniu peryferyjności i dysproporcji regionalnych*, Łódź 2013.
20. Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
21. Jaworska-Dębska B., *Działalność społeczno-organizatorska* [w:] Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
22. Jędrzejewski T., *Zadania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2003.
23. Kaczmarczyk K., *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej*, ST 2001, nr 7–8.
24. Kalina S., *Zadania, funkcje i kompetencje organów administracji lokalnej* [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. Z. Ofiarski, M. Mokrzycki, Szczecin 1999.
25. Kieres L., *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 8.
26. Knosala E., *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego* [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985.
27. Kulesza M., *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, PiP 1990, nr 1.

28. Kulesza M., *Relacje między różnymi szczeblami władz lokalnych*, ST 1991, nr 11–12.
29. Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski – Niemiec. Studium administracyjnoprawne*, Wrocław 2011.
30. Kusiak-Winter R., *Umowy miast partnerskich [w:] Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008.
31. Kusiak-Winter R., *Uwagi o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2003, nr 53.
32. Kusiak-Winter R., *Uwagi o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2003, t. LIII.
33. Kuta T., *Formy działania administracji [w:] J. Boć, T. Kuta, Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1984.
34. Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2001.
35. Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.
36. Malarski S., *Wybrane problemy współpracy polskich samorządów terytorialnych z partnerami krajowymi i zagranicznymi oraz współpracy transgranicznej [w:] Prawne problemy samorządu terytorialnego*, red. B.M. Ćwiertniak, Sosnowiec 2013.
37. Malendowski W., Ratajczak M., *Euroregiony – polski krok do integracji*, Wrocław 2000.
38. Małecka-Łyszczek M., *Pojęcie i podział zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego. Problemy Społeczne, Polityczne i Prawne” 2013, nr 921.
39. Miemieć M., *Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec*, Wrocław 2007.
40. Niewiadomski Z. [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz–Warszawa 2001.
41. Olejniczak-Szałowska E., *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, ST 2000, nr 12.

42. Perkowski M., Zoń W., *Uwarunkowania powstania i rozwoju mechanizmu Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) na północno-wschodnim pograniczu Polski*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2017, nr 1(85).
43. Połomska-Jasienowska A., *Transgraniczne klastry jako forma współdziałania gospodarczego na pograniczu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne” 2016, nr 255.
44. Raczyk A., Dołzbłasz S., *Wyzwania i cele dla programu INTERREG na granicy polsko-niemieckiej po 2020 roku*, Wrocław 2017.
45. Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984.
46. Sarnecki P., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Kraków 2000.
47. Sarnecki P., *Uwagi do art. 172 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
48. Skrzydło A., *Współpraca transgraniczna*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1998.
49. Sowiński R., *Udział polskich samorządów w zreszeniach międzynarodowych*, ST 2002, nr 7.
50. Sowiński R., *Ustawowa regulacja udziału jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zreszeniach społeczności lokalnych*, ST 2002, nr 7–8.
51. Sowiński R., *Współpraca międzynarodowa jako zadanie własne gminy [w:] Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002.
52. Starościak J., *Prawne formy działania administracji państwowej*, Warszawa 1957.
53. Stępień J., *Decentralizacja – 10 lat doświadczeń odrodzonego samorządu terytorialnego [w:] Nowe prawo samorządu terytorialnego. Komentarze, wyjaśnienia, przepisy*, t. 5, cz. 2, red. H. Izdebski, M. Dercz, Warszawa 2000, kom. 22.
54. Szewc T., *Uwagi w sprawie tłumaczenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, ST 2002, nr 11.
55. Szewczyk M., *Podmiotowość prawna gminy*, RPEiS 1993, z. 3.

56. Tyrawa D., *Współpraca transgraniczna jednostek samorządu terytorialnego w systemie polskiej administracji publicznej* [w:] *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian prawa Unii Europejskiej*, red. I. Wieczorek, Łódź 2016.
57. Wieczorek I., Głąb A., *Zadania administracji samorządowej w zakresie współpracy transgranicznej* [w:] *Wybrane aspekty współpracy transgranicznej polskich samorządów w kontekście przemian Unii Europejskiej*, red. I. Wieczorek, Łódź 2016.
58. Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2006, s. 268.
59. Woźniak M., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, ST 2005, nr 4.
60. Wyporska J., *Zadania jednostek samorządu terytorialnego* [w:] J.P. Tarno, M. Sieniuć, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002.
61. Zieliński M., *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej* [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, red. C. Mik, Toruń 1997.
62. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

Orzecznictwo

1. Wyrok TK z dnia 27 maja 2003 r., K 11/03, Dz.U. 2003, nr 98, poz. 904.
2. Wyrok TK z dnia 15 grudnia 1997 r., K 13/97, OTK ZU 1997, nr 5–6, poz. 14–15.
3. Wyrok TK z dnia 23 października 1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38.
4. Uchwała TK z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

5. Wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 1990 r., SA/GD 796/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 1.
6. Wyrok NSA z dnia 11 października 1993 r., SA/Lu 630/91, OSP 1993, z 5, poz. 110.
7. Wyrok NSA oz. w Łodzi z dnia 27 września 1994 r., SA/Łd 1907/94, LEX nr 10657.
8. Wyrok NSA oz. w Łodzi z dnia 27 września 1994 r., Sa/Łd 1907/94, ONSA 1995, z. 4, poz. 162.
9. Wyrok NSA oz. w Krakowie z dnia 6 maja 1998 r., I SA 1409/97, LEX nr 1686997.
10. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2004 r., III Sa/Kr 61/04, LEX nr 138349.
11. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 maja 2004 r., III SA/Kr 61/04, LEX nr 138349.
12. Postanowienie NSA z dnia 16 stycznia 1995 r., I SA 40/95, ONSA 1995, nr 3, poz. 148.

Inne

1. Council of Europe, *Explanatory report on the European Charter of Local Self-Government*, Strasbourg 1986.
2. Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 154 poz. 1107).

Streszczenie

W opracowaniu omówiono zadania gminy jako podmiotu administracji samorządowej, usytuowanego najbliżej obywatela, w zakresie współpracy transgranicznej. Gmina działa w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, ale równocześnie współdziała dla dobra publicznego. Gmina wyposażona w atrybut osobowości prawnej może więc nawiązywać współpracę zagraniczną.

Gwarantując jednak rozwój samodzielności gminy, należy pamiętać o konieczności ochrony jedności państwa unitarnego. Mając na uwadze obowiązującą zasadę domniemania właściwości gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, warto zastanowić się nad odpowiedzią na pytania: czy wszystkie kategorie zadań mogą się stać przedmiotem współpracy przekraczającej granice państwowe? Jakie są dozwolone formy tej współpracy? Kto jest uprawniony do nadzoru nad gminą podejmującą współpracę transgraniczną? W opracowaniu scharakteryzowano podstawowe pojęcia dotyczące: współpracy transgranicznej, podstawy prawnej tej współpracy, podmiotów i przedmiotu oraz nadzoru nad współpracą transgraniczną.

Słowa kluczowe: gmina, samorząd terytorialny, współpraca transgraniczna, zadania gminy

POZIOM ROZWOJU ELEKTRONICZNEJ ADMINISTRACJI I JEJ WPŁYW NA WSPÓŁCZESNE SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE

EWELINA MAKOŚ

UNIwersytet Marii Curie-Skłodowskiej



0000-0002-8193-6446

1. Wstęp

Dzisiejsze społeczeństwo można nazwać informacyjnym, bowiem informacja jest kluczowym zasobem wiedzy, a zjawisko informatyzacji jest bardzo powszechne i zauważalne we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Obecnie wykorzystywane są narzędzia informacyjne oraz nowoczesne technologie, które pozwalają na funkcjonowanie wielu systemów, ale mogą również stanowić zagrożenie dla danych i informacji. Społeczeństwo informacyjne stale się rozwija i dlatego poziom informatyzacji w najbliższych latach z pewnością będzie wzrastał. Rozwój Internetu zmienił świat, a także relacje między ludźmi oraz działania instytucji publicznych. E-usługi są współcześnie dużym ułatwieniem dla społeczeństwa, które staje się w większości elektroniczne. Należy jednak pamiętać o prawach, jakie przysługują obywatelom np. w kwestii ochrony danych osobowych i prywatności również w sieci. W niniejszym opracowaniu omówiono problem badawczy dotyczący rozwoju elektronicznej administracji i jej wpływ na współczesne społeczeństwo informacyjne. Celem pracy jest przedstawienie rozwoju i znaczenia e-administracji oraz kształtowania się społeczeństwa informacyjnego oraz wzrost wartości informacji.

Coraz więcej spraw można dzisiaj uregulować przez Internet, a w administracji publicznej spotkamy coraz nowsze systemy informacyjne. Przykładem może być ePUAP – strona internetowa, gdzie

można zrealizować wiele spraw elektronicznie. Jest to elektroniczna platforma usług publicznych, gdzie możliwa jest komunikacja obywateli z urzędem. Katalog spraw, które można wykonać elektronicznie, obejmuje m.in. takie kategorie jak: Wybory, Dziecko, Sprawy ogólne, Odpis Aktu Stanu Cywilnego, Zameldowanie, Sprawy obywatelskie, Praca i zatrudnienie, Przedsiębiorczość, Zdrowie, Prawo i sądownictwo, Budownictwo i mieszkania, Rolnictwo czy Dofinansowania z Funduszy UE¹.

2. Rozwój elektronicznej administracji

Tworzenie, zbieranie oraz przetwarzanie informacji w urzędach administracji jest praktykowane od dawna. Nie bez znaczenia pozostaje zatem funkcjonowanie administracji publicznej, jej zadania i działania, jakie podejmuje, oraz środki niezbędne do realizacji usług w urzędach. W administracji publicznej najważniejsza jest funkcja, która jest realizowana dzięki tworzonej strukturze. W takim znaczeniu administrację można określić jako zbiór zadań organizatorskich i wykonawczych, które mają na celu realizowanie wspólnych zadań przez podmioty powiązane ze sobą od podstaw, oraz działania określone ustawą. Jednocześnie z powstaniem społeczeństwa informacyjnego wzrosła wartość informacji w przebiegu spraw administracyjnych². Informacja obejmuje głównie perspektywy wewnątrz administracji, a dokładniej odpowiednie przepisy przy podejmowanych decyzjach, takich jak ustalanie czynności niezbędnych do załatwiania spraw urzędowych. Informacje są konieczne do wydawania decyzji przez administrację. Zebrane

¹ Katalog spraw możliwych do załatwienia przez Internet [online:] <https://epuap.gov.pl/wps/portal> [dostęp: 25.06.2021].

² P. Daniel, F. Geburczyk, *Akt informacji jako forma działania administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 25.

i uporządkowane odpowiednio informacje pozwalają z kolei na zrozumienie i interpretację procesów toczących się między podmiotami uczestniczącymi w sprawach administracyjnych³.

Zmiany, jakie zachodzą współcześnie w zakresie społecznym, politycznym czy gospodarczym, mają wpływ na powstawanie i kształtowanie się społeczeństwa. W sytuacji gdy postępuje rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych, głównie za sprawą powstania Internetu oraz jego wpływu na obecną gospodarkę, rozwija się również sektor informacyjny, a jego rozszerzenie powoduje zwiększenie wytwarzania informacji. Wzrasta również prędkość przekazywania tych informacji oraz ich rozmiar i liczba wobec w ogóle zapotrzebowania na informacje i usługi informacyjne. Kolejny etap rozwoju nowoczesnego społeczeństwa dotyczy nowych wyzwań związanych z sytuacją nadmiaru informacji i zapotrzebowaniem na ochronę bezpieczeństwa informacyjnego oraz medialnego⁴.

Informacja w zakresie jej przetwarzania określa wiedzę, która odnosi się do obiektów. Wiedza ta dotyczy faktów, zdarzeń czy przedmiotów, procesów, idei lub koncepcji, które mają określone znaczenie. Niekiedy błędnie informacja jest traktowana jako synonim słowa „dane”. Termin ten jednak oznacza cechy lub właściwości głównie w naukach humanistycznych, ale w naukach ścisłych określa wszystko to, co może być przetwarzane przez ludzki umysł lub systemy informatyczne. Wobec tego „dane” to pojęcie relatywne i występuje jedynie z pojęciem przetwarzania danych, a można je spotkać w takich postaciach jak znaki, mowa czy wykresy i sygnały. Jedna informacja może mieć źródło z innych danych, a te same dane mogą zawiadomiać o różnych informacjach⁵. Warto

³ *Ibidem*, s. 81–82.

⁴ P. Motylińska, *Bezpieczeństwo informacyjne i medialne w czasach nadprodukcji informacji. Wprowadzenie* [w:] *Bezpieczeństwo informacyjne i medialne w czasach nadprodukcji informacji*, red. H. Batorowska, P. Motylińska, Warszawa 2020, s. 11.

⁵ J. Krawiec, *Cyberbezpieczeństwo. Podejście systemowe*, Warszawa 2019, s. 14.

wspomnieć jeszcze, że w ustawie o ochronie danych osobowych⁶ ustawodawca operuje pojęciem sytemu informatycznego, które jest określane jako zespół działających ze sobą urządzeń, a także programów, zasad przetwarzania informacji i specjalnych narzędzi służących do przetwarzania danych. System informatyczny składa się z elementów, które umożliwiają odbieranie informacji. Może on również zawierać specjalne oprogramowanie i inne aplikacje, dzięki którym urządzenia mogą ze sobą współpracować⁷. Należy jeszcze zaznaczyć, że aspekty prawne „szeroko rozumianej działalności informacyjnej administracji publicznej na gruncie polskiej nauki były przedmiotem badań przede wszystkim w perspektywie dostępu do informacji publicznej. Zainteresowanie to można niewątpliwie powiązać z rolą, jaką informacja odgrywa współcześnie, zarówno ze względu na sprawne funkcjonowanie państwa, jak i ze względu na rolę informacji w społeczeństwie informacyjnym. Wydaje się przy tym, że kontekst informacji publicznej nie wyczerpuje jednak całokształtu kwestii prawnych związanych z działalnością informacyjną administracji publicznej”⁸.

Świadczenie usług drogą elektroniczną jest rozumiane jako wykonywanie usług bez obecności stron, tzn. na odległość, przez przekazywanie danych i informacji za pomocą urządzeń elektronicznych⁹. Usługi w społeczeństwie informacyjnym nie zawsze jednak są wykonywane za pomocą środków elektronicznych. Takie usługi można podzielić na trzy kategorie:

- 1) usługi zamawiane oraz wykonywane drogą elektroniczną, takie jak sprzedaż danych cyfrowych;

⁶ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1781).

⁷ J. Taczowska-Olszewska, K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Świadczenie usług drogą elektroniczną. Komentarz* (art. 2), Warszawa 2019, s. 57.

⁸ P. Daniel, F. Geburczyk, *Akt informacji...*, op. cit., s. 81–82.

⁹ J. Taczowska-Olszewska, K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Świadczenie usług...*, op. cit., s. 3.

- 2) usługi zamawiane w sposób elektroniczny, ale wykonywane w sposób tradycyjny;
- 3) usługi wykonywane w formie elektronicznej, takie jak np. dostęp do Internetu¹⁰.

Poziom dostęp do Internetu w jednostkach administracji publicznej wzrasta z każdym kolejnym rokiem. Wyniki badań statystycznych wskazują natomiast, że „szerokopasmowe połączenie jednostek ze światową siecią komputerową jest podstawowym warunkiem istnienia sprawnej e-administracji. Obecnie coraz bardziej powszechnym sposobem dostępu do sieci jest łączenie się z Internetem za pomocą technologii mobilnych”¹¹.

Usługi elektroniczne w obecnych czasach odgrywają dużą rolę, a informatyzacja administracji jest kluczowa dla funkcjonowania nowoczesnego państwa i społeczeństwa. Informatyzacja każdej dużej organizacji, a zwłaszcza takiego sektora jak administracja publiczna, jest wyczerpującym i czasochłonnym procesem. Nie mogą bowiem w danym urzędzie funkcjonować tylko dotychczasowe procedury i zasady, muszą być one modyfikowane, a także stale analizowane. Bardzo ważna jest obecność i prawidłowe korzystanie z elektronicznego systemu obiegu dokumentów. Na początku wdrażania takiego systemu możemy napotkać pewne problemy, takie jak niechęć do zmian ze strony urzędników z powodu przywiązania do dokumentów papierowych, współpraca z innymi podmiotami, które nie korzystają z elektronicznego systemu, i przekazywanie dokumentów do archiwum państwowego. Dużym problemem jest również brak odpowiedniego

¹⁰ *Ibidem*, s. 7–8.

¹¹ Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2015–2019, s. 43 [online:] <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-wyniki-badan-statystycznych-z-lat-2015-2019,1,13.html> [dostęp: 23.06.2021].

oprogramowania bądź sprzętu potrzebnego do obrotu dokumentami elektronicznymi¹².

3. Statystyki dotyczące poziomu informatyzacji administracji publicznej

Jeśli chodzi o najczęstsze przyczyny korzystania z usług administracji publicznej za pośrednictwem Internetu, to należy zaznaczyć, że w 2020 r. nastąpił niewielki wzrost korzystania z usług administracji publicznej za pomocą Internetu. W 2019 r. wynik procentowy wynosił 40,4%, natomiast w 2020 r. było to 41,9%. Osoby korzystające z takich usług w 2020 r. najczęściej wyszukiwały informacje na stronach administracji publicznej (27,2%). Na drugim miejscu znalazł się natomiast wynik dotyczący pobierania formularzy urzędowych (25,4%) oraz wysyłania wypełnionych formularzy (33,5%). W porównaniu z rokiem poprzednim jest to nieduży wzrost, ale można zaobserwować fakt, że społeczeństwo coraz częściej korzysta z usług elektronicznych w przypadku realizacji spraw urzędowych¹³.

Według statystyk dotyczących stosowania środków bezpieczeństwa ICT przez przedsiębiorstwa w 2020 r. nastąpił niewielki wzrost użycia takich narzędzi bezpieczeństwa przez przedsiębiorstwa w porównaniu z 2019 r. W 2020 r. najczęściej były one wykorzystywane do uwierzytelniania silnym hasłem (78%) i bieżącej aktualizacji oprogramowania (83,1%). W mniejszym stopniu natomiast firmy wykorzystywały środki na kontrolę dostępu do sieci przedsiębiorstwa

¹² K. Makuszyńska, *Organizacyjny aspekt informatyzacji administracji publicznej* [w:] *Problemy społeczeństwa informacyjnego*, t.1, red. A Szewczyk, Szczecin 2007, s. 223–227.

¹³ Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r., GUS, s. 3 [online:] <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleszenstwo-informacyjne/spoleszenstwo-informacyjne/spoleszenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2020-roku,2,10.html> [dostęp: 23.06.2021].

(62,5%), wykonywanie zapasowych kopii danych oraz przekazywanie ich do innych lokalizacji (61,3%). Mniejszy wynik osiągnęły takie czynności, jak: szyfrowanie danych, dokumentów, wiadomości e-mail (41,5%) i identyfikacja metodami biometrycznymi (7,1%)¹⁴.

Jeśli chodzi o wyniki badań pokazujące, w jaki sposób najczęściej jednostki administracji publicznej z dostępem do Internetu z niego korzystały, to najwyższy wynik w 2017 r. miały łącza w technologii DSL (75,3%), szerokopasmowe łącza mobilne (69,4%), inne szerokopasmowe łącza (47,9%) oraz wąskopasmowe łącza mobilne (11,9%). Natomiast w 2018 r. w porównaniu z rokiem poprzednim najbardziej wzrosło korzystanie z innych szerokopasmowych łączy (56,6%) i z wąskopasmowego łącza mobilnego (14,7%)¹⁵.

Z kolei na podstawie badań dotyczących jednostek administracji publicznej, które mają dostęp do Internetu, można zauważyć, że w 2017 r. jednostki administracji publicznej z dostępem do Internetu najczęściej stosowały szerokopasmowe łącza mobilne. W przypadku administracji państwowej wynik to 98,9%, a administracji samorządowej – 68,3%. Z innego szerokopasmowego łącza administracja państwowa korzystała w 91,2%, a samorządowa w 45,3%. Z niższym jednak wynikiem, 33% dla administracji państwowej, znalazło się łącze w technologii DSL, ale wyższym dla administracji samorządowej – 76,8%. Najmniejszy wynik zdobyło wąskopasmowe łącze mobilne: 36,3% – administracja państwowa, 11% – administracja samorządowa. W 2018 r. jednostki administracji państwowej z dostępem do Internetu również najczęściej korzystały z szerokopasmowego łącza mobilnego – 95,5%, natomiast administracja samorządowa – 69,5%. Inne szerokopasmowe łącza administracja państwowa użytkowała w 91,1%, a samorządowa w 55,3%. Z niższym wynikiem – 42% dla administracji państwowej, znalazło

¹⁴ *Ibidem*, s. 5.

¹⁵ Społeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych..., *op. cit.*, s. 43.

się łączy w technologii DSL, ale wyższym dla administracji samorządowej – 72,2%. Wzrost wyniku nastąpił z kolei w przypadku korzystania z wąskopasmowego łącza mobilnego przez administrację państwową – 46,4%, ale znacznie niższym w administracji samorządowej – 13,4%¹⁶.

Na podstawie statystyk pokazujących cele, w jakich jest wykonywany zdalny dostęp do Internetu w jednostkach administracji publicznej, można zauważyć, że w 2017 i 2018 r. był najczęściej wykorzystywany do dostępu do służbowej poczty e-mail. W 2017 r. osiągnął on wynik 71%, a w 2018 r. – 82,9%. Na drugim miejscu znalazła się możliwość wykorzystania aplikacji dedykowanych dla jednostek – 17,8% w 2017 r. i 29% w 2018 r. Na trzecim miejscu był dostęp do danych – 14,1% w 2017 r. i 24,5% w 2018 r. Najniższy wynik osiągnął natomiast dostęp i możliwość modyfikacji dokumentów służbowych – 13% w 2017 r. i 22,2% w 2018 r.¹⁷

Zgodnie z wykresem jednostek administracji publicznej, które oferują usługi elektroniczne na poziomie interakcji, według poszczególnych usług w 2018 r. najwięcej usług elektronicznych, jakie administracja publiczna świadczyła, można zaobserwować w obszarach dotyczących innych spraw (31%). Kolejnym elementem były sprawy obywatelskie (30,9%) czy działalności gospodarczej (20,4%), a najmniejszy wynik osiągnęła z kolei turystyka (5,9%) i praca (5,6%)¹⁸.

Na podstawie wyników zestawiających cele korzystania z usług administracji publicznej przez użytkowników za pomocą Internetu w latach 2015–2019 można zaobserwować fakt, że w 2019 r. osoby korzystające z usług administracji publicznej przez Internet w ciągu ostatnich 12 miesięcy od przeprowadzonego badania stanowiły 40,4%. Osoby korzystające z usług administracji przez Internet najczęściej wykorzystywały go do wyszukiwania informacji na

¹⁶ *Ibidem*, s. 44.

¹⁷ *Ibidem*, s. 47.

¹⁸ *Ibidem*, s. 68.

stronach administracji publicznej (24,9%), pobierania formularzy urzędowych (24,6%) oraz wysyłania wypełnionych już formularzy (31,4%). Dla porównania, w 2015 r. czynności te miały znacznie niższy wynik (26,6%), gdzie wyszukiwanie informacji na stronach administracji publicznej wyniosło jedynie 19,1%, pobieranie formularzy urzędowych – 16,8%, a wysyłanie wypełnionych formularzy – 15,7%. Trzeba zauważyć, że w stosunku do lat ubiegłych stopniowo wzrasta liczba osób korzystających z usług elektronicznych świadczonych przez administrację publiczną¹⁹.

4. Poziom e-administracji a rozwój społeczeństwa informacyjnego

Rewolucja cyfrowa, nazywana „czwartą rewolucją przemysłową”, dotyczy rozwoju informatyzacji oraz nowoczesnych technologii, które wpływają na wiele dziedzin życia. Wobec tego powstała pewna grupa społeczna określana jako społeczeństwo informacyjne, w którym najważniejszym zasobem, zamiast kapitału czy pracy, są informacje krążące w Internecie. Prędkość zmian tej rewolucji jest znacznie większa w porównaniu z poprzednimi etapami. W przyszłości społeczeństwo czeka transformacja zarówno systemów produkcji, jak i zarządzania. W czwartej rewolucji będzie można zaobserwować rozwój sztucznej inteligencji, robotyki, nanotechnologii, czy Internetu rzeczy. Zmiany, jakie zajądą w przyszłości, mogą okazać się nieodwracalne, pojawią się również nowe szanse oraz zagrożenia²⁰. Rzeczywistość została zmanipulowana przez informację, a dostęp do niej jest elementem

¹⁹ *Ibidem*, s. 193–194.

²⁰ J. Balcewicz, *Spółeczeństwo informacyjne w czasach cyfrowej rewolucji – o zjawisku bańki informacyjnej i jego następstwach* [w:] *Zjawisko dezinformacji w dobie rewolucji cyfrowej: państwo, społeczeństwo, polityka, biznes*, red. M. Wrzosek, Warszawa 2019, s. 25.

decydującym o poziomie życia społecznego, ludzi czy przedsiębiorstw. Informacja stała się nieuchwytnym dobrem, które trudno ująć w pewne ramy ekonomiczne. Jedna informacja może mieć różną wartość czy też nabierać innego znaczenia w połączeniu z innymi informacjami. Współczesne społeczeństwo można już określać mianem „informatywnego”, chociaż w Polsce mówi się o nim w ten sposób stosunkowo od niedawna, mimo że określenie to powstało już w 1963 r.²¹

Znaczenie zakresu społeczeństwa informatywnego i doświadczenia rozwiniętych państw świata w rzeczywistości oznacza przebieg budowy społeczeństwa informatywnego. Ważnym elementem jest również dynamiczny rozwój społecznych inicjatyw, które należy brać pod uwagę w odniesieniu do celów modernizacji oraz działalności administracji publicznej²². Społeczeństwo nazywane dzisiaj „informatywnym” narodziło się podczas postępu w technologii, coraz nowszych technik w różnych dziedzinach nauki, rozwoju i coraz większego wpływu mediów na otoczenie²³. Społeczeństwo informatywne jest kolejną fazą następującą po społeczeństwie przedprzemysłowym i przemysłowym²⁴.

„Społeczeństwo informatywne” ma wiele znaczeń, potocznie jednak rozumiane jest jako społeczeństwo ponowoczesne, dla którego niezwykle ważne są informacja i wiedza, a wszystkie techniki i technologie mają za zadanie ułatwienie pracy i korzystanie

²¹ L. Kępa, *Bezpieczeństwo danych osobowych: podejście oparte na ryzyku*, Warszawa 2019, s. 53.

²² B. Szafranski, R. Weydmann, *Infrastruktura informatywna nowoczesnego państwa*, Warszawa 2019, s. 75–76.

²³ A. Bujak, *Społeczeństwo informatywne – dokąd zmierzamy? Socjologiczna wizja przyszłości* [w:] *Społeczeństwo informatywne. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, red. P. Setlak, P. Szulicha, Tarnobrzeg 2010, s. 90.

²⁴ A. Szewczyk, *Społeczeństwo informatywne – problemy rozwoju*, Warszawa 2007, s. 9.

z gromadzonych zasobów wiadomości²⁵. Najważniejszą cechą dzisiejszego społeczeństwa jest rosnąca wartość informacji, wiedzy i nowoczesności w każdym obszarze życia człowieka. Informacja jest podstawowym narzędziem wykorzystywanym zwłaszcza w życiu społecznym i w polityce, co sprawia, że wzrasta także konkurencja w poszukiwaniu stale nowych danych czy wiadomości²⁶.

Trudno jest określić dokładny czas powstania społeczeństwa informacyjnego. Przy wyjaśnianiu tej kwestii źródła podają różne wydarzenia, takie jak np. wynalezienie pierwszego komputera, powstanie Internetu czy dominacja działu usług. Wydaje się, że informacja jest kluczowym narzędziem do tworzenia takiego społeczeństwa, które jest w stanie istnieć tylko wtedy, gdy informacja stanie się podstawą funkcjonowania gospodarki. Przykładowo japońscy naukowcy twierdzą, że w XXI w. cywilizacja zmieni oblicze, będzie można ją nazywać cywilizacją informacyjną²⁷.

Analizując natomiast samo pojęcie społeczeństwa informacyjnego, można stwierdzić, że grupy społeczne są na wysokim poziomie technologicznym, a informacja jest dla nich najważniejsza. Warto przytoczyć kilka wyjaśnień przedmiotowego pojęcia:

- 1) jest to społeczeństwo, w którym rozwój i wszystkie procesy społeczne i gospodarcze zależą od nowych technik, informacja i technologie, a zwłaszcza korzystanie z teleinformatyki są podstawowym czynnikiem działania;
- 2) jest to społeczeństwo, w którym bardzo dużą rolę odgrywa informacja, a gospodarstwa domowe i każdy obywatel potrafią korzystać z działalności informacyjnej;

²⁵ W.K. Roman, *Współczesna kultura dokumentacyjna*, Toruń 2013, s. 134.

²⁶ A. Dąbrowska, M. Janoś-Kreśło, A. Wódkowski, *E-usługi a społeczeństwo informacyjne*, Warszawa 2016, s. 13.

²⁷ M. Rzadkowolska, *Spółczeństwo informacyjne – społeczeństwo bez książek?* [w:] *Problemy społeczeństwa informacyjnego*, t. 1, red. A. Szewczyk, Szczecin 2007, s. 98–106.

- 3) jest to rewolucja związana z rozwojem technologii informacyjnych i komunikacyjnych, dzięki którym można informacje gromadzić, przetwarzać, odzyskiwać i przekazywać w różnych formach, przeszkodą nie jest też odległość, czas czy miejsce²⁸;
- 4) pewien układ społeczeństwa, w którym bardzo ważną funkcję pełnią systemy i źródła informacyjne coraz częściej wykorzystywane w budowaniu zatrudnienia oraz rosnąca zamożność obywateli²⁹.

Próbując interpretować znaczenie społeczeństwa informacyjnego, można spotkać się z różnymi pojęciami, takimi jak: społeczeństwo wiedzy, społeczeństwo sieciowe czy społeczeństwo medialne. Genezę takiego społeczeństwa można powiązać z czterema znaczeniami:

- 1) znaczenie ideologiczne (określa społeczeństwo informacyjne jako cel polityki państwa w związku z zachodzącymi zmianami społecznymi i ekonomicznymi);
- 2) znaczenie ewolucyjne (związane z rozwojem gospodarczym i społecznym świata, który następuje w kolejnych fazach, pierwszą z nich było rolnictwo, następnie przemysł, a ostatnią jest rozwój wiedzy i informacji);
- 3) znaczenie technologiczne (powiązane jest z rozwojem technologii telekomunikacyjnej);
- 4) znaczenie poznawcze (związane z rozwojem różnych teorii socjologicznych, a także poszukiwaniem i odkrywaniem znaczenia globalnego społeczeństwa informacyjnego).

Tworzenie takiego społeczeństwa niejako narzuca powstawanie e-administracji, jak również podobnych usług prowadzonych coraz częściej drogą elektroniczną. Powodem takich zmian jest wzrost wiedzy, a także oczekiwania obywateli formułowanych wobec

²⁸ W.K. Roman, *Współczesna kultura...*, *op. cit.*, s. 130–132.

²⁹ P. Sienkiewicz, *Cywilizacyjne wyzwania społeczeństw globalnej informacji*, „Dydaktyka Informatyki” 2004, t. 1, s. 64.

państwa i gospodarki. W dzisiejszym świecie wszystko jest zdominowane przez informację³⁰. Stała się ona korzyścią, która nie jest w stanie zmieścić się w ściśle ustalonym schemacie ekonomicznym. Określony przedmiot fizyczny może być obecny tylko w jednym miejscu, natomiast informacja może być dostępna wszędzie, może mieć wiele znaczeń, mieć inny walor w zależności od określonej sytuacji i kontekstu³¹.

W powstającym społeczeństwie informacyjnym tworzone są nowe technologie, zwłaszcza elektroniczne, ułatwiony jest dostęp do informacji, która zmienia się w wiedzę. Bez wspólnego działania demokracji i udziału obywateli przez podejmowanie przez nich decyzji nie można stworzyć obywatelskiego społeczeństwa informacyjnego. Przyszłe pokolenia będą przedstawiane inaczej niż te tradycyjne, które były oparte na więzi, współczesne to społeczeństwa dostępu do informacji³². Warto podkreślić, że społeczeństwo informacyjne ma pewne określone cechy, takie jak: wytwarzanie informacji, przechowywanie informacji, przekazywanie informacji, pobieranie informacji, wykorzystywanie informacji³³.

Globalne społeczeństwo informacyjne mieści w sobie różne społeczeństwa informacyjne znajdujące się na podobnym poziomie w kwestii wykorzystywania nowych technologii informacyjnych. Społeczeństwa te są na zbliżonym etapie cywilizacyjnym pod względem korzystania z rozwoju technologii informacyjnych. Współczesny człowiek jest uczestnikiem mikrospołeczności informacyjnej i poprzez swoje działania ma wpływ na kształtowanie się społeczeństwa informacyjnego, które stanowi część globalnego

³⁰ L.H. Haber, *Społeczeństwo informacyjne – dylematy analityczne* [w:] *Społeczeństwo informacyjne. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, red. P. Setlak, P. Szulicha, Tarnobrzeg 2010, s. 16–30.

³¹ *Ibidem*, s. 187.

³² M. Witkowska, K. Cholawo-Nowak, *Społeczeństwo informacyjne: istota, rozwój, wyzwania*, Warszawa 2006, s. 202–207.

³³ *Ibidem*, s. 19–23.

społeczeństwa informacyjnego. Wiek XXI to czas licznych zmian technologicznych, sposobów komunikacji, coraz częściej spotyka się też różne wzorce, normy i style życia³⁴.

Rozwój Internetu zmienił oblicze świata, a co za tym idzie także relacje między ludźmi, działanie różnych instytucji. Informacja stała się dzisiaj bardzo cennym i pożądanym źródłem³⁵. Pomimo wielu korzyści związanych z działaniem społeczeństwa informacyjnego można zauważyć również liczne zagrożenia oraz problemy dotyczące przestrzeni wirtualnej. Jak stwierdziła J. Wrona, „zjawiska i procesy zachodzące w cyberprzestrzeni znacznie wybiegają poza wymiar techniczny, przyjmując charakter społeczny. Jesteśmy obecnie świadkami kształtowania się tak zwanego społeczeństwa informacyjnego, czyli niezależnie od różnych prób jego definiowania, społeczeństwa o głębokich zmianach w świadomości społecznej, wywołanych skutkami rewolucji cyfrowej, oddziałujących wielowymiarowo, gospodarczo, politycznie, kulturowo, społecznie na otaczającą rzeczywistość za pomocą informacji”³⁶.

W naszej przestrzeni można zauważyć coraz częściej występującą elektronizację oraz szybki rozwój nauki i techniki, czemu towarzyszy powstawanie nowych technologii komunikacyjnych i środków przekazu. Społeczeństwo informacyjne ma rozwinięte środki przetwarzania informacji i komunikowania się, ciągle następują w nim zmiany. Informacja – jej wyszukiwanie, rozprzestrzenianie, przetwarzanie i wykorzystywanie – to ważna cecha funkcjonowania takiego społeczeństwa³⁷.

Internet jest dzisiaj uważany za najlepszy wynalazek do komunikacji, ale jest także instrumentem do gromadzenia, przekazywania

³⁴ *Ibidem*, s. 16–30.

³⁵ W. Krztoń, *XX wiek – wiekiem społeczeństwa informacyjnego* [online:] <http://doi.prz.edu.pl/pl/pdf/zim/190> [dostęp: 23.06.2021].

³⁶ J. Wrona, *Cyberprzestrzeń a prawo międzynarodowe*, Warszawa 2020, s. 49.

³⁷ P. Niemczyk, *E-władza jako nowy paradygmat* [w:] *Problemy społeczeństwa informacyjnego*, t. 1, red. A. Szewczyk, Szczecin 2007, s. 229–230.

informacji i tworzenia wiedzy. W społeczeństwie informacyjnym dominuje gospodarka usługowa, a w szczególności sektor usług i zaawansowanych technologicznie urzędów, których zadaniem jest wytwarzanie, przetwarzanie, interpretacja i upowszechnianie informacji, głównie za pomocą technologii cyfrowych. W dzisiejszym społeczeństwie łatwiej radzą sobie osoby wykształcone, ponieważ są w stanie sprostać jego oczekiwaniom i ciągle nowym wyzwaniom. Zdobywana wiedza z dnia na dzień okazuje się niewystarczająca, trzeba stale uczyć się nowych rzeczy, aby nadążyć za tak szybkimi zmianami³⁸.

Nowoczesna technika oraz sposoby przekazywania informacji to przejawy intensywnego rozwoju nowoczesnych technologii. Jest to widoczne szczególnie od drugiej połowy lat 90. XX w. Wówczas spółki dużo inwestowały w nowe technologie, a kiedy uzyskano pewien limit, nastąpił szybki rozwój medium komunikacji powiązanej z siecią połączeń, taką jak Internet. Jest on globalnym systemem służącym do wymiany danych, działającym za pomocą wzajemnie połączonych sieci lokalnych, które są rozmieszczone w różnych lokalizacjach, pozwalając jednocześnie na interakcję wielu użytkowników z całego świata w jednym momencie. Należy zauważyć, że żadne inne medium komunikacji nie rozwijało się tak szybko jak Internet, jednocześnie wywierając tak duży wpływ na każdy obszar życia społecznego. Tak intensywny postęp techniczny, szczególnie w dziedzinie technik informatycznych oraz telekomunikacyjnych, doprowadza do swoistego dysonansu, kiedy z jednej strony społeczeństwo jest zafascynowane nowymi rozwiązaniami i technologiami, a z drugiej pojawia się silna świadomość realnych zagrożeń i niebezpieczeństw w sferze życia prywatnego, rodzinnego i publicznego. Ze względu na globalność Internetu można śmiało powiedzieć o stworzeniu nowego rodzaju społeczeństwa³⁹.

³⁸ A. Dąbrowska., M. Janoś-Kresło, A. Wódkowski, *E-usługi...*, op. cit., s. 14–15.

³⁹ A. Rogacka-Łukasik, *Naruszenie dóbr osobistych w Internecie oraz ich ochrona na podstawie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną* [online:] <http://cejsh>.

5. Podsumowanie

W dzisiejszym społeczeństwie informacyjnym wszyscy mamy ułatwiony dostęp do informacji publicznych, takich jak rejestry czy dane administracji publicznej. Dostęp do informacji publicznej przysługuje każdemu obywatelowi i ma on prawo domagać się odpowiedzi na kwestie dotyczące spraw publicznych. Jak pokazują przedstawione w niniejszym opracowaniu badania, najczęściej używane są strony internetowe urzędów w celu pobierania lub wysyłania formularzy oraz strona profilu zaufanego, która pozwala na załatwianie spraw urzędowych przez Internet. W urzędach coraz częściej wykorzystywane są systemy do zarządzania informacją. Obecnie jednak jednym z kluczowych zadań każdego użytkownika Internetu jest kwestia zachowania prywatności i bezpieczeństwa danych osobowych. Bardzo ważna jest świadomość, gdzie trafiają dane osobowe użytkowników i w jaki sposób są one gromadzone i przetwarzane. Cyfryzacja życia i szybki rozwój technologii powodują, że oprócz wielu udogodnień i zalet nowoczesnych narzędzi powstają również nowe zagrożenia.

Reasumując powyższe rozważania oraz przedstawione dane, można zauważyć, że poziom informatyzacji stopniowo wzrasta w dziedzinie administracji. Informacja staje się współcześnie najważniejszym zasobem strategicznym, kluczowym dla bezpieczeństwa państwa i jednostki. Natomiast rozwój społeczeństwa informacyjnego spowodował, że jesteśmy świadkami powstawania najnowszych technologii, które nie tylko ułatwiają życie społeczeństwu, ale niestety stwarzają także różne zagrożenia.

Bibliografia

Literatura przedmiotu

1. Balcewicz J., *Spółeczeństwo informacyjne w czasach cyfrowej rewolucji – o zjawisku bańki informacyjnej i jego następstwach* [w:] *Zjawisko dezinformacji w dobie rewolucji cyfrowej: państwo, społeczeństwo, polityka, biznes*, red. M. Wrzosek, Warszawa 2019.
2. Bujak A., *Spółeczeństwo informacyjne – dokąd zmierzamy? Socjologiczna wizja przyszłości* [w:] *Spółeczeństwo informacyjne. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, red. P. Setlak, P. Szulicha, Tarnobrzeg 2010.
3. Daniel P., Geburczyk F., *Akt informacji jako forma działania administracji publicznej*, Warszawa 2019.
4. Dąbrowska A., Janoś-Kreśło M., Wódkowski A., *E-usługi a społeczeństwo informacyjne*, Warszawa 2016.
5. Haber L.H., *Spółeczeństwo informacyjne – dylematy analityczne* [w:] *Spółeczeństwo informacyjne. Uwarunkowania społeczne i kulturowe*, red. P. Setlak, P. Szulicha, Tarnobrzeg 2010.
6. Kępa L., *Bezpieczeństwo danych osobowych: podejście oparte na ryzyku*, Warszawa 2019.
7. Krawiec J., *Cyberbezpieczeństwo. Podejście systemowe*, Warszawa 2019.
8. Makuszyńska K., *Organizacyjny aspekt informatyzacji administracji publicznej* [w:] *Problemy społeczeństwa informacyjnego*, t. 1, red. A Szewczyk, Szczecin 2007.
9. Motylińska P., *Bezpieczeństwo informacyjne i medialne w czasach nadprodukcji informacji. Wprowadzenie* [w:] *Bezpieczeństwo informacyjne i medialne w czasach nadprodukcji informacji*, red. H. Batorowska, P. Motylińska, Warszawa 2020.
10. Niemczyk P., *E-władza jako nowy paradygmat* [w:] *Problemy społeczeństwa informacyjnego*, t. 1, red. A. Szewczyk, Szczecin 2007.
11. Roman W.K., *Współczesna kultura dokumentacyjna*, Toruń 2013.

12. Rządkowolska M., *Spółeczeństwo informacyjne – spółeczeństwo bez książeek?* [w:] *Problemy spółeczeństwa informacyjnego*, t. 1, red. A. Szewczyk, Szczecin 2007.
13. Sienkiewicz P., *Cywilizacyjne wyzwania spółeczeństw globalnej informacji*, „Dydaktyka Informatyki” 2004, t. 1.
14. Szafrąński B., Weydmann R., *Infrastruktura informacyjna nowoczesnego państwa*, Warszawa 2019.
15. Szewczyk A., *Spółeczeństwo informacyjne – problemy rozwoju*, Warszawa 2007.
16. Taczowska-Olszewska J., Chałubińska-Jentkiewicz K., *Świadczenie usług drogą elektroniczną. Komentarz (art. 2)*, Warszawa 2019.
17. Witkowska M., Cholawo-Nowak K. (red.), *Spółeczeństwo informacyjne: istota, rozwój, wyzwania*, Warszawa 2006.
18. Wrona J., *Cyberprzestrzeń a prawo międzynarodowe*, Warszawa 2020.

Źródła internetowe

1. Katalog spraw możliwych do załatwienia przez Internet [online:] <https://epuap.gov.pl/wps/portal> [dostęp: 25.06.2021].
2. Krztoń W., *XX wiek – wiekiem spółeczeństwa informacyjnego* [online:] <http://doi.prz.edu.pl/pl/pdf/zim/190> [dostęp: 23.06.2021].
3. Rogacka-Łukasik A., *Naruszenie dóbr osobistych w Internecie oraz ich ochrona na podstawie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną* [online:] <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-74437d36-6b43-4a3e-8e6c-96bbacce7dc3> [dostęp: 24.06.2021].
4. Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2020 r., GUS [online:] <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2020-roku,2,10.html> [dostęp: 23.06.2021].
5. Spółeczeństwo informacyjne w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2015–2019 [online:] <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/>

nauka-i-technika-społeczenstwo-informacyjne/społeczenstwo-informacyjne/społeczenstwo-informacyjne-w-polsce-wyniki-badan-statystycznych-z-lat-2015-2019,1,13.html [dostęp: 23.06.2021].

Streszczenie

Tworzenie dokumentów elektronicznych i zarządzanie dokumentacją elektroniczną w podmiotach publicznych jest coraz częściej zauważalne. Wobec wszelkich zmian dokonujących się w kwestii informatyzacji następuje również szybki rozwój w zakresie administracji. E-usługi są obecnie dużym ułatwieniem dla społeczeństwa, które staje się w większości elektroniczne. Ewolucja w tym obszarze jest dzisiaj jednym z najważniejszych wyzwań dla społeczeństwa, które można określić mianem społeczeństwa informacyjnego.

Słowa kluczowe: e-administracja, zarządzanie, społeczeństwo informacyjne, cyfryzacja

WPROWADZENIE PRZYMUSU ADMINISTRACYJNEGO SZCZEPIEŃ PRZECIWKO KORONAWIRUSOWI

JAKUB MILARSKI

UNIwersytet MIKOŁAJA KOPERNIKA

 0000-0003-4809-1354

1. Wprowadzenie

Od wielu lat w przestrzeni publicznej pojawiają się głosy osób przeciwnych szczepieniom (określanych, zwłaszcza w publicystyce, mianem „antyszczepionkowców”), którzy podważając skuteczność i sens szczepień, próbują przekonać społeczeństwo o ich szkodliwym wpływie na zdrowie. Aktywność osób niewierzących w skuteczność szczepień wzrosła szczególnie w okresie pandemii COVID-19. Nie ulega wątpliwości, że głosy te, jako że nie zostały z perspektywy naukowej potwierdzone, są nie tylko nieprawdziwe, ale również szkodliwe. Zagrożają wielu wartościom, takim jakim zdrowie publiczne, czy porządek i bezpieczeństwo publiczne, oraz przeczą aktualnej i powszechnej wiedzy medycznej. W sytuacji zagrożenia powyższych wartości należy rozważyć postawienie odważnej i daleko idącej tezy, zgodnie z którą państwo powinno skłonić obywateli do szczepienia przeciwko wirusowi SARS-CoV-2 poprzez zastosowanie przymusu administracyjnego szczepień.

Celem niniejszej pracy jest zbadanie regulacji zawartych w Konstytucji RP w zakresie zgodności z jej przepisami wprowadzonego przez prawodawcę częściowego obowiązku szczepień przeciwko COVID-19 oraz wskazanie sposobów ewentualnego ograniczenia praw i wolności obywateli. Ponadto celem opracowania jest przeanalizowanie obecnych rozwiązań prawnych dotyczących szczepień, w tym wszczęcia postępowania egzekucyjnego w przypadku

niedopełniania obowiązków wynikających z ustaw, oraz zbadanie, czy za powyższe grozi odpowiedzialność karna lub wykroczeniowa.

2. Regulacje konstytucyjne

Z uwagi na rangę i charakter Konstytucji RP w pierwszej kolejności należy rozważyć możliwość wprowadzenia zaproponowanego na wstępie rozwiązania w kontekście jego zgodności z przepisami konstytucyjnymi¹. Ewentualne wprowadzenie przez ustawodawcę obowiązku szczepienia przeciwko SARS-CoV-2 niewątpliwie byłoby oczywistym ograniczeniem konstytucyjnych praw i wolności obywateli, w szczególności ich wolności osobistej oraz prawa do decydowania o swoim życiu osobistym. Wolność osobista charakteryzuje się możliwością podejmowania przez jednostkę decyzji zgodnie z jej wolą i dokonywania swobodnego wyboru postępowania w życiu publicznym i prywatnym, nieograniczonego przez inne osoby². Gwarantuje ona również wolność od wkraczania przez państwo w wewnętrzną i zewnętrzną sferę każdego człowieka³. Prawo decydowania o swoim życiu osobistym wynika natomiast z art. 47 Konstytucji RP. Przepis ten zobowiązuje państwo do nieingerencji w zakres życia jednostek⁴, a samej jednostce pozostawia nieskrępowane niczym prawo do podejmowania decyzji dotyczących życia prywatnego⁵. Prawa i wolności człowieka nie mają charakteru absolutnego, mogą bowiem podlegać ograniczeniom⁶. Takie ograniczenie, na

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).

² Wyrok TK z dnia 11 października 2011 r., K 16/10, OTK 2011, nr 8, poz. 80.

³ *Ibidem*.

⁴ Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2001 r., SK 10/00, OTK 2001, nr 3, poz. 52

⁵ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 47

⁶ Wyrok TK z dnia 9 lipca 2009 r., SK 48/05, OTK 2009, nr 7, poz. 108

mocy przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jest możliwe wyłącznie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy takie działanie jest konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla enumeratywnie wymienionych w komentowanym przepisie przesłanek, tj. bezpieczeństwa publicznego, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia publicznego, moralności publicznej, ochrony praw i wolności innych osób. W doktrynie uznaje się, że ograniczenie takie polega na naruszeniu lub ingerencji w któryś z elementów konstytucyjnego prawa lub wolności⁷. Zdanie drugie przywołanego przepisu wskazuje, że ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Uznaje się, że istota prawa lub wolności zostanie naruszona, gdy regulacje prawne uniemożliwią korzystanie z tego prawa lub wolności⁸.

Jak zostało już wspomniane, ustawodawca wymienił w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji sześć przesłanek pozwalających na ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności. Bezpieczeństwo publiczne definiowane jako brak zagrożenia umożliwiający państwu bezpieczną egzystencję i rozwój⁹. Porządek publiczny interpretuje się jako taki stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej¹⁰. Z kolei ustawodawca winien kierować się troską o należyte, harmonijne współżycie członków społeczeństwa¹¹. Kolejną przesłanką jest zdrowie publiczne, szczególnie istotne w kontekście rozważań nad wprowadzeniem obowiązku szczepień. Zdrowie publiczne należy interpretować jako pewien stan, w przypadku zaistnienia którego może wystąpić z dużym prawdopodobieństwem zagrożenie zdrowia większej liczby

⁷ L. Bosek, M. Szydło [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 31

⁸ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 31.

⁹ L. Garlicki, K. Wojtysek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 31.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2

¹¹ *Ibidem*.

osób jednocześnie¹². Chodzi tu zarówno o zagrożenia zewnętrzne, jak np. zwalczanie chorób zakaźnych, jak i wewnętrzne, np. zwalczanie narkomanii i innych nałogów. Przesłanka ta może się odnosić zarówno do ochrony zdrowia całego społeczeństwa, czy też konkretnych grup, jak i zdrowia poszczególnych osób¹³. Z kolei moralność publiczna jest wartością nawiązującą do norm i ocen moralnych – to kwalifikacja ludzkich zachowań dokonywanych z perspektywy pewnych punktów odniesienia, które różnią się w zależności od prezentowanego nurtu czy też koncepcji moralności¹⁴. Należy jednak zaznaczyć, że nie wystarczy, by dane działanie lub zachowanie powodowało dyskomfort pojedynczych obywateli, konieczne jest, by przynosiło to negatywne skutki dla ogółu i było powszechnie za takie uznane¹⁵. Przesłanka ochrony środowiska ma na celu zaakcentowanie znaczenia bezpieczeństwa ekologicznego i koresponduje z celami ogólnymi państwa, zasadami jego polityki oraz obowiązkami jednostki¹⁶. Natomiast jeśli chodzi o ochronę praw i wolności innych osób, to wskazuje się, że brak takiej regulacji prowadziłyby do naruszenia interesów podmiotów, którym by one przysługiwały, co mogłoby prowadzić do konfliktów, a w dłuższej perspektywie czasowej do nadmiernego wykorzystywania własnych praw przez „silniejszych”¹⁷. Rozwiązanie to uznaje związek wolności i praw jednych osób z obowiązkami drugich¹⁸. Każdy, co do zasady, powinien mieć równe prawa i winien móc korzystać ze swoich wolności.

Oczywiste jest, że nie wszystkie wspomniane wyżej przesłanki będą miały zastosowanie w kontekście przymusu administracyjnego

¹² L. Bosek, M. Szydło [w:] *Konstytucja RP...*, *op. cit.*, art. 31.

¹³ Wyrok TK z dnia 9 lipca 2009 r., SK 48/05, OTK 2009, nr 7, poz. 108.

¹⁴ L. Bosek, M. Szydło [w:] *Konstytucja RP...*, *op. cit.*, art. 31

¹⁵ L. Garlicki, K. Wojtysek [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, *op. cit.*, art. 31.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*, art. 31

¹⁸ L. Bosek, M. Szydło [w:] *Konstytucja RP...*, *op. cit.*, art. 31.

szczepień – bez wątpliwości ograniczenie praw i wolności byłoby możliwe ze względu na zdrowie publiczne, porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne. Można również rozważać przesłankę praw i wolności innych osób w takim zakresie, że niewprowadzenie przymusu szczepień mogłoby negatywnie oddziaływać na tę sferę u innych osób, w szczególności słabszych, starszych, schorowanych, które obawiając się zakażenia, byłyby pozbawione wielu wolności, z których mogą korzystać pozostali. Trudno zakwalifikować tu pozostałe przesłanki: moralności publicznej oraz ochrony środowiska – nie będą miały one zastosowania w tym wypadku.

Warto również zauważyć, że Konstytucja w ustępie 4 art. 68 zobowiązuje władze publiczne do zwalczania chorób epidemicznych. Działania te muszą mieć charakter profilaktyczny, jak i leczniczy¹⁹. Chodzi tu także o działania prewencyjne, dbałość o higienę czy kontrolę zakażeń²⁰. Przepis ten nie przesądza jednak, czy środki zwalczania chorób epidemicznych powinny być stosowane na zasadzie dobrowolności²¹, jednak wskazuje on na pewien cel, który powinno osiągnąć państwo, bez określenia metod jego osiągnięcia²². Ustawodawca może więc w celu zwalczania chorób epidemicznych ograniczyć prawa i wolności, wprowadzając obowiązkowe szczepienia ochronne. Zastosowanie szczepień ochronnych, w tym także obowiązkowych, zmniejsza lub eliminuje niebezpieczeństwo zapadnięcia w przyszłości na chorobę zakaźną²³. Nałożenie na jednostkę lub pewną grupę osób obowiązku szczepienia jest korzystne dla zdrowia publicznego,

¹⁹ M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, art. 68.

²⁰ B. Banaszak, *Konstytucja...*, *op. cit.*, art. 68.

²¹ L. Bosek [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, art. 68

²² M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja...*, *op. cit.*, art. 68.

²³ J. Haberko [w:] *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, red. L. Bosek, Warszawa 2021, art. 17.

nawet mimo chwilowej niedogodności związanej z ograniczeniem wolności obywatela. Zdrowie ogółu obywateli jest ważniejsze niż ograniczenie jednostki. Nie ulega więc wątpliwości, że obowiązkowe szczepienia wpisują się w obowiązek zapobiegania szerzenia się chorób zakaźnych²⁴.

3. Przymus szczepień w obecnym stanie prawnym

Wprowadzenie przymusu szczepień nie byłoby rozwiązaniem nowatorskim. Już teraz ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi²⁵ w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b oraz w art. 17 wprowadza konieczność poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym kategoriom osób wymienionych w poszczególnych ustępach tego przepisu. Zgodnie z definicją legalną z art. 2 pkt 26 powyższej ustawy szczepienia ochronne należy rozumieć jako podanie szczepionki przeciw chorobie zakaźnej w celu sztucznego uodpornienia przeciwko tej chorobie.

Krąg podmiotów, które są zobowiązane do poddania się obowiązkowemu szczepieniu, jest dość szeroki, i co warto podkreślić, obejmuje on także obcokrajowców przebywających na terenie Rzeczypospolitej Polskiej z zastrzeżeniem, że pobyt ten musi być dłuższy niż trzy miesiące. Zwolnienie to nie obejmuje jednak szczepień poekspozycyjnych, czyli takich, które przeprowadza się po narażeniu na czynnik zakaźny, np. poprzez kontakt z osobą, która zaraża. Ważnym aspektem jest także to, że na mocy art. 5 ust. 2 przywołanej ustawy odpowiedzialność za niewypełnienie obowiązku poddania się szczepieniu przez osobę małoletnią lub bezradną ponosi jej opiekun, o czym więcej poniżej, w punkcie 5.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1845).

Z kolei ust. 10 art. 17 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi upoważnia ministra właściwego ds. zdrowia do wydania rozporządzenia, w którym ma być określony m.in. wykaz chorób objętych obowiązkiem szczepień ochronnych czy osoby lub grupy osób zobowiązanych do poddania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym. Według delegacji ustawowej minister właściwy ds. zdrowia ma również określić wiek oraz inne okoliczności, które stanowią przesłankę do nałożenia obowiązku poddania się szczepieniu.

Należy także podkreślić, że przepisy wprost przesądzają o tym, iż w okresie zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii minister właściwy ds. zdrowia lub wojewoda mogą nałożyć obowiązek szczepień na inne osoby niż wymienione w art. 17 przywołanej ustawy²⁶. Nie ulega więc wątpliwości, że wprowadzenie takiego przymusu byłoby możliwe w obecnym stanie prawnym oraz faktycznym, tzn. w okresie pandemii wirusa SARS-CoV-2. Minister lub wojewoda mogliby taki obowiązek wprowadzić. Szczególnie korzystne byłoby wprowadzenie przymusu przez wojewodę w tych województwach, które mają lub miały rekordowo wysokie liczby zakażonych osób lub wysoki współczynnik śmiertelności, by zapobiec dalszemu rozpowszechnianiu się koronawirusa.

4. Katalog szczepień obowiązkowych

We wspomnianym rozporządzeniu²⁷, w jego paragrafie 2, wymienione są choroby objęte obowiązkiem szczepień ochronnych. Są to: błonica, gruźlica, inwazyjne zakażenie *Heamophilus influenzae*

²⁶ L. Bosek [w:] *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, red. L. Bosek, Warszawa 2021, art. 5.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 753).

typu B, inwazyjne zakażenie *Streptococcus pneumoniae*, krztusiec, świnka, odra, ospa wietrzna, polio, różyczka, tężec, wirusowe zapalenie wątroby typu B, wścieklizna oraz dodane rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 9 października 2020 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1964) zakażenia wywołane przez rotawirusy.

W kolejnym paragrafie wskazanego rozporządzenia znajdują się szczegółowe regulacje określające wiek lub inne okoliczności, po wystąpieniu których należy się poddać obowiązkowemu szczepieniu. Przykładowo szczepienie przeciwko błonicy powinny przyjąć dzieci i młodzież od 7. tygodnia życia do ukończenia 19. roku życia lub osoby, które miały styczność z chorym na błonicę, a przeciwko wściekliznie muszą zaszczepić się osoby mające styczność ze zwierzęciem chorym na wściekliznę lub podejrzanym o zakażenie wirusem wścieklizny. Zdecydowaną większość szczepień trzeba przyjąć do ukończenia 19. roku życia. Kryteria co do poszczególnych chorób nie mają jednak znaczenia dla dalszej części niniejszej pracy, dlatego pozostają poza zakresem zainteresowania. W przypadku chęci poszerzenia wiedzy na ten temat warto zapoznać się z przedmiotową ustawą i literaturą.

5. Egzekucja administracyjna obowiązku szczepienia

Jak już wspomniano, poddanie się szczepieniu ochronnemu jest obowiązkiem wynikającym wprost z ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Prowadzone w przypadku szczepień postępowanie egzekucyjne jest postępowaniem dotyczącym obowiązków o charakterze niepieniężnym, w którym zgodnie z art 1a pkt 12 lit. b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁸ można stosować środki egzekucyjne,

²⁸ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1427).

czyli formę przymusu państwowego, za pomocą których organy egzekucyjne wpływają na spełnienie ciężących na zobowiązanym obowiązków²⁹. W postępowaniu dotyczącym obowiązków o charakterze niepieniężnym można zastosować grzywnę w celu przymuszenia, wykonanie zastępcze, odebranie rzeczy ruchomej, odebranie nieruchomości, opróżnienie lokali i innych pomieszczeń lub przymus bezpośredni. Niedopełnienie obowiązku poddania się obowiązkowemu szczepieniu może więc doprowadzić do nałożenia grzywny lub przymusowego zaszczepienia; pozostałe środki nie mają zastosowania w tym wypadku – nie da się bowiem wykonać szczepienia na kimś innym, nie ma również przedmiotu, który można by w takiej sytuacji odebrać.

Wypadałoby również opisać całą procedurę, która ma miejsce w przypadku, gdy zobowiązany nie podda się szczepieniu. W sytuacji niepoddania się przez obowiązaną osobę szczepieniu, oczywiście przy braku przeciwwskazań medycznych stwierdzonych przy przeprowadzonym przed szczepieniem badaniem, lekarz przekazuje informację o tym fakcie właściwemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu. Po otrzymaniu takiej informacji inspektor podejmuje kroki mające na celu nakłonienie danej osoby do poddania się szczepieniu. Wysyła się wówczas pismo informujące o obowiązku przeprowadzenia zaległych szczepień ochronnych, wezwanie do stawienia w punkcie szczepień celem wykonania zaległych szczepień ochronnych i upomnienie wzywające do dobrowolnego wykonania obowiązku. Jeżeli osoba zobowiązana do poddania się szczepieniu nadal uchyla się od tego obowiązku, inspektor sanitarny wystawia tytuł wykonawczy i wysyła go do właściwego wojewody celem wszczęcia egzekucji administracyjnej. Wojewoda, w toku postępowania, może wydać postanowienie o zastosowaniu wskazanych wyżej środków egzekucyjnych, czyli nałożeniu grzywny

²⁹ R. Hauser, W. Piątek [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, art. 1a.

w celu przymuszenia, może również postanowić o przymusowym doprowadzeniu do wykonania obowiązku szczepienia. Należy również zaznaczyć, że grzywna taka może być nakładana wielokrotnie, w tej samej lub wyższej kwocie, przy czym nie może przekroczyć łącznej kwoty 50 tys. zł.

6. Odpowiedzialność za wykroczenie

Jeżeli osoba zobowiązana do poddania się szczepieniu mimo zastosowania środków egzekucji administracyjnej nadal nie poddaje się szczepieniu, odpowiada za wykroczenie z art. 115 Kodeksu wykroczeń³⁰. Przedmiotem ochrony wykroczenia jest zdrowie³¹, a szczególnie aspekt jego ochrony poprzez zapewnienie skuteczności działań profilaktycznych, nakierowanych na zapobieganie i zwalczanie chorób zakaźnych³². Wykroczenie to można popełnić tylko poprzez zaniechanie³³ oraz w zamiarze bezpośrednim³⁴. Podmiotem tego wykroczenia może być osoba, wobec której zastosowano wcześniej środki egzekucji administracyjnej³⁵. Karą, jaką można wymierzyć za powyższe wykroczenie, jest alternatywnie kara grzywny od 20 zł do 1500 zł lub kara nagany. Na podstawie § 2 tego artykułu w tej samej karze podlega osoba, które sprawuje pieczę nad osobą małoletnią lub bezradną, przy czym bezradność tę należy rozumieć szeroko

³⁰ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2021 poz. 281).

³¹ M. Budyn-Kulik [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. M. Mozgawa, Warszawa 2009, art. 115.

³² M. Iwański [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. P. Daniluk, Warszawa 2019, art. 115.

³³ A. Michalska-Warias [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany*, red. T. Bojarski, LEX 2021, art. 115.

³⁴ M. Zbrojewska [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. T. Grzegorzczyk, Warszawa 2013, art. 115

³⁵ *Ibidem*.

– może mieć ona charakter zarówno psychiczny, jak i fizyczny³⁶. Taka osoba ze względu na pewne właściwości, bez względu na ich charakter, ma ograniczone możliwości kierowania swoim postępowaniem lub decydowania o zmianie swojego położenia³⁷. Małoletni i bezradny nie są więc w stanie, co do zasady, przewidzieć konsekwencji swojego czynu, czyli niepoddania się szczepieniu, w związku z czym ustawodawca zobowiązał do pilnowania wykonania tego obowiązku osobę sprawującą pieczę, co można ocenić pozytywnie. Przez pieczę należy natomiast rozumieć zarówno pieczę w aspekcie prawnym, jak i faktycznym; pieczę faktyczną rozumie się jako sprawowanie stałej opieki nad osobą, która ze względu na wiek, stan zdrowia lub stan psychiczny wymaga takiej opieki³⁸. Narzucenie pewnych dodatkowych obowiązków osobie opiekującej się wyżej wymienionymi kategoriami osób jest kwintesencją pieczy.

Przy szczepieniach ważne jest to, by jak największa liczba osób poddała się takiemu szczepieniu, aby wyeliminować chorobę lub zminimalizować liczbę zakażeń. Istotny jest także fakt, że brak szczepienia, w skrajnych przypadkach, może zagrażać zdrowiu lub nawet życiu osoby małoletniej lub bezradnej, w szczególności jeżeli cierpi ona na jakieś poważne choroby towarzyszące.

Co ciekawe, w doktrynie istnieje stanowisko, zgodnie z którym możliwe jest karanie za to wykroczenie z winy nieumyślnej, ponieważ ustawodawca nie zawęził odpowiedzialności za to wykroczenie tylko do przypadków popełnianych z winy umyślnej³⁹. Zakładając poprawne przeprowadzenie całej procedury przymuszenia, trudno mówić o takiej formie odpowiedzialności, ponieważ zobowiązany musiał być wielokrotnie informowany o takim obowiązku, zapewne

³⁶ M. Budyn-Kulik [w:] *Kodeks wykroczeń...*, *op. cit.*, art. 115

³⁷ M. Iwański [w:] *Kodeks wykroczeń...*, *op. cit.*, art. 115.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ M. Bojarski [w:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, red. M. Bojarski, W. Radecki, Warszawa 2019, art. 115.

podjęto także próby zachęcenia go do dobrowolnego poddania się szczepieniu, dodatkowo nakładano również kary w drodze postępowania egzekucyjnego. Oczywiście jest, że zobowiązany musiał być świadomy tego, że nie poddaje się szczepieniu, w związku z czym mamy do czynienia z winą umyślną.

Odnosząc się do obecnego stanu faktycznego, tj. pandemii COVID-19, procedura mogłaby być identyczna, niewątpliwie bowiem można doszukać się kilku powodów do ograniczenia praw i wolności. Choroba wywołana wirusem SARS-CoV-2 jest chorobą zakaźną przenoszącą się drogą kropelkową, a więc drogą, którą najłatwiej jest się zakazić, zagraża jednocześnie bardzo dużej liczbie osób – patrząc szerzej, można stwierdzić, że wręcz każdemu mieszkańcowi terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Odpowiednio duża zakażeń mogłaby doprowadzić do paraliżu państwa i zagrożenia jego bezpieczeństwa oraz zaburzenia prawidłowego funkcjonowania gospodarki i organów państwa. Polska byłaby w takiej sytuacji narażona na różnego rodzaju zagrożenia wewnętrzne oraz przede wszystkim zewnętrzne. Bezpieczeństwo państwa zależy bowiem w dużej części od zasobów ludzkich i jednoczesne zakażenie najważniejszych osób w państwie mogłoby doprowadzić do zaburzenia zdolności odpierania ataków, stawiania oporu czy nawet uniemożliwić podniesienie się z takiego ewentualnego kryzysu. Pandemia wywołuje także bardzo negatywne skutki gospodarcze i pochłania pokaźne sumy z budżetu państwa, wydawane m.in. na leczenie, pomoc dla pokrzywdzonych przedsiębiorców, tworzenie dodatkowych miejsc dla chorych (np. szpitale tymczasowe i tzw. oddziały covidowe) czy w końcu wynagrodzenia medyków.

7. Podsumowanie

W obecnym stanie prawnym możliwe jest wprowadzenie obowiązkowych szczepień przeciwko koronawirusowi. Takie rozwiązanie byłoby zgodne z Konstytucją RP, bowiem dopuszcza ona

ograniczenie praw i wolności obywateli ze szczególnie ważnych powodów, które znajdują zastosowanie w przypadku pandemii COVID-19. Bezpieczeństwo i porządek publiczny mogą być zagrożone przy pokaźnej liczbie zakażeń, natomiast zdrowie publiczne, ze względu na mutacje wirusa i różną ich zaraźliwość, może być zagrożone nawet przy niewielkiej ich liczbie.

Zasadne wydaje się zastosowanie przymusu szczepień na zasadach podobnych jak w przypadku obowiązkowych szczepień ochronnych, w tym zastosowanie egzekucji administracyjnej w przypadku niewywiązania się z tego obowiązku, a w konsekwencji również wprowadzenie odpowiedzialności wykroczeniowej za niedopełnienie obowiązku zaszczepienia się.

Wydaje się, że najszybszą i najprostszą drogą byłaby zmiana rozporządzenia przez ministra zdrowia i dodanie obowiązku szczepienia przeciwko COVID-19 wobec każdej osoby powyżej określonego wieku. Inną drogą, być może nawet skuteczniejszą ze względu na brak ewentualnych wątpliwości dotyczących ograniczania praw i wolności, tak często przywoływanych przez przeciwników szczepień, może być uchwalenie specustawy, obowiązującej w określonym czasie, nakazującej poddanie się szczepieniu każdemu, kto ukończyłby określony w ustawie wiek.

Należy również zauważyć, że szczepienia to jeden z najwspanialszych wynalazków w historii medycyny. Są one bardzo skuteczną metodą zwalczania chorób zakaźnych. Obowiązek ich wykonania doprowadził do zmniejszenia zachorowalności na pewne choroby lub wręcz do ich wyeliminowania (np. polio). Korzyści płynące z wprowadzenia przymusu szczepień zdecydowanie przeważają nad ewentualną dolegliwością w aspekcie praw i wolności obywateli. Wprowadzenie przez państwo obowiązku szczepień mogłoby pomóc w zapobieżeniu rozprzestrzenianiu się koronawirusa, znacząco zmniejszyć liczbę zachorowań oraz zgonów lub po skutecznej akcji szczepieniowej nawet wyeliminować chorobę wywołaną tym wirusem, a także ustrzec finanse państwa przed katastrofą

wynikającą z dodatkowych kosztów związanych z leczeniem chorób wywołanych przez COVID-19.

Ze względu na przytoczone wyżej okoliczności możliwość wprowadzenia przymusu szczepień dla wszystkich obywateli nie budzi wątpliwości. Można byłoby jednak zastanowić się nad mniej dolegliwą dla obywateli formą obowiązku szczepień. Zamiast wprowadzenia przymusu szczepień dla wszystkich warto rozważyć wprowadzenie tego obowiązku dla pewnych grup społecznych, jak np. lekarze czy inne osoby wykonujące zawody medyczne, dla służb mundurowych, nauczycieli, parlamentarzystów, pracowników administracji publicznej, a więc dla tych, którzy poprzez wykonywany zawód lub pełnioną funkcję są niezbędni do prawidłowego działania państwa. Razem z obowiązkiem szczepień dla określonych grup – w mojej ocenie – skuteczne mogłoby być również wprowadzenie ograniczeń dla osób spoza tych grup, które nie poddały się szczepieniu, w szczególności ograniczenie swobody poruszania się, np. zakaz wstępu do restauracji, instytucji kulturalnych czy miejsc przeznaczonych do spędzania wolnego czasu, jak baseny, siłownie.

Państwo zapewnia darmowe szczepionki, zatem niechęć do ich przyjęcia mogłaby być uszanowana, jednak mogłoby to wiązać się ze wskazanymi wyżej utrudnieniami. Zalecane byłoby również skuteczniejsze kontrolowanie obowiązku noszenia maseczek oraz zwiększenie i egzekwowanie kar za ich brak.

Bibliografia

Akty normatywne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483).
2. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1427).

3. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 281).
4. Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1845).
5. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 753).

Literatura przedmiotu

1. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
2. Bojarski T., Radecki W., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2019.
3. Bojarski T. (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz aktualizowany*, LEX 2021.
4. Bosek L. (red.), *Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, Warszawa 2021.
5. Daniluk P. (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2019.
6. Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2016.
7. Grzegorzczak T. (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2013.
8. Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2021.
9. Mozgawa M. (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2009.
10. Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
11. Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019.

Orzecznictwo

1. Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.

2. Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2001 r., SK 10/00, OTK 2001, nr 3, poz. 52.
3. Wyrok TK z dnia 9 lipca 2009 r., SK 48/05, OTK 2009, nr 7, poz. 108.
4. Wyrok TK z dnia 11 października 2011 r., K 16/10, OTK 2011, nr 8, poz. 80.

Streszczenie

Opracowanie traktuje o możliwości wprowadzenia obowiązkowych szczepień przeciwko wirusowi SARS-CoV-2. Analizie poddano regulacje Konstytucji RP pod względem możliwości obowiązkowych szczepień, a w szczególności, czy taki obowiązek byłby ograniczeniem konstytucyjnych wolności. Przybliżono również obecne rozwiązania prawne dotyczące takich szczepień, a także proces, jaki następuje w przypadku niepoddania się obowiązkowemu szczepieniu, w tym postępowanie egzekucyjne oraz odpowiedzialność wykroczeniową za niedopełnienie obowiązku szczepienia.

Słowa kluczowe: koronawirus, szczepienia, zdrowie publiczne, prawa i wolności konstytucyjne, przymus administracyjny

STATUS KOMISJI DO SPRAW REPRYWATYZACJI NIERUCHOMOŚCI WARSZAWSKICH W SYSTEMIE ORGANÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

MAGDALENA ZAWISZA

UCZELNIA ŁAZARSKIEGO

 0000-0002-6883-5050

W nowożytnych państwach demokratycznych administrację wewnętrzną danego państwa określa się mianem administracji publicznej. Jest ona niezbędnym elementem jego organizacji, bowiem głównym jej celem jest tworzenie, na podstawie odpowiednich regulacji prawnych, warunków do sprawnego funkcjonowania organizmu państwowego, a także „stała, planowa, aktywna i twórcza służba społeczeństwu, polegająca na organizowaniu i kierowaniu życiem publicznym w państwie”¹.

1. Pojęcie administracji publicznej

W literaturze przedmiotu, na przestrzeni lat, podejmowano liczne próby ścisłego zdefiniowania administracji publicznej. Zjawisko to stanowiło przedmiot wielu badań oraz analiz, uzależnionych od różnych kryteriów, w tym w szczególności komponentów, cech, wartości czy zasad funkcjonowania i organizacji. Konsekwencją poczynionych działań stało się wypracowanie wielu wartościowych pod względem poznawczym pojęć.

Klasyczna, quasi-negatywna definicja administracji, autorstwa O. Mayera, bazująca na monteskiuszowskim trójpodziale władzy

¹ T. Bąkowski, K. Żukowski, *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 2.

zakłada, że jako administrację należy uznawać działania państwa, których nie można zaliczyć ani do legislatywy, ani do judykatury². W powyższym pojęciu administracja stała się więc synonimem władzy wykonawczej (ujęcie szerokie) lub zarządu wewnętrznego państwa (ujęcie węższe)³. Pomimo to powyższe określenie nie zawiera żadnych cech pozytywnych, a podkreśla jedynie odrębność władzy wykonawczej.

Przywołana definicja stała się jednak punktem wyjściowym do poszukiwania różnic między administracją (władzą wykonawczą) a pozostałymi kategoriami władz. W związku z tym w pozytywnych definicjach podjęto próbę wyszczególnienia najważniejszych jej cech. Tym samym zwrócono uwagę, że administracja to „nie tylko wykonywanie ustaw, ale także działalność twórcza”⁴. W innej definicji podkreślano, że administracja jest „planowym zgrupowaniem ludzi w służbie pewnej misji publicznej, a dopiero potem – poprzez tych ludzi – sumą urzędzeń, którymi dysponują”⁵.

Współcześnie dominują definicje mieszane – podmiotowo-przedmiotowe, uwzględniające fakt, że administracja to zarówno określona struktura, jak i szczególne działanie⁶. Administrację definiuje się jako „przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawiste organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli,

² O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Bd. 1, Leipzig 1883, s. 15; por. także W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Kiel 1927, s. 3.

³ G. Smyk, *Próby zdefiniowania pojęć „administracja” i „prawo administracyjne” w piśmiennictwie prawn-administracyjnym przełomu XIX i XX w.*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio J. Paedagogia-Psychologia” 2019, s. 368.

⁴ W.L. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 10.

⁵ J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 191 i n.

⁶ G. Smyk, *Próby zdefiniowania...*, *op. cit.*, s. 366.

wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”⁷ lub „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”⁸, czy też „system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej, polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych we władztwo państwowe oraz środki materialnotecniczne”⁹.

Aktualnie pojawiają się nowe koncepcje odchodzące od tradycyjnych założeń, w których to dostrzec można globalistyczne tendencje, zakładające zanik państwowości jako źródła władzy, a w konsekwencji wdrożenie administracji sieciowej, realizowanej w sposób niewładczy drogą umowy. W założeniach tych wskazuje się ponadto cztery tendencje mające wpływ na zmianę sektora publicznego, a mianowicie: administrowanie za pośrednictwem podmiotów trzecich, wspólne administrowanie, oczekiwania obywateli i rewolucję cyfrową¹⁰.

Pomimo występowania w literaturze przedmiotu wielu definicji administracji żadna z nich nie została kompletnie zaakceptowana, bowiem uznaje się, że nie oddają one w pełni istoty przedmiotu badań. W tym miejscu warto przywołać L. von Steina, który twierdził, że administracją jest to, czego nie potrafi nazwać. Zdaniem doktryny prawa administracyjnego taki stan rzeczy ukształtował się

⁷ J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 16.

⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 79.

⁹ I. Lipowicz [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 27–28.

¹⁰ J. Supernat, *Administracja jako splot umów* [w:] *Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008, s. 162.

pod wpływem tzw. syndromu uciekającego zjawiska¹¹. Administracja publiczna nie należy bowiem do zjawisk statycznych, wprost przeciwnie – podlega nieustanym zmianom. W związku z tym podnosi się, że „złudne jest przekonanie, iż można wyznaczyć administracji granice jej ingerencji”¹².

Zgodnie z założeniami dobrej administracji administracja winna ustawicznie i właściwie reagować na zmiany występujące w jej otoczeniu, m.in. poprzez dostosowanie swojej struktury, a także metod działania, odpowiadającym aktualnym potrzebom adresatów jej działalności, w szczególności w sferze świadczeń społecznych¹³. W związku z powyższym zasadne wydaje się definiowanie administracji poprzez weryfikację poszczególnych podmiotów na podstawie cech administracji publicznej, do których w szczególności zalicza się działanie w imieniu państwa, interes publiczny i indywidualny oraz władztwo administracyjne.

2. Cechy administracji publicznej

Fundamentalnym celem administracji publicznej jest działanie na rzecz dobra publicznego, z jednoczesnym uwzględnieniem dobra jednostki. Administracja publiczna działa w sposób stabilny i ciągły. Rozstrzygnięcia w poszczególnych sprawach jednostkowych składają się na proces administrowania, który nieustannie trwa. W modelowym ujęciu proces administrowania ma na celu zadbanie przez państwo o swoich obywateli, ich ogół i wspólnotę (interes

¹¹ System Prawa Administracyjnego. Tom I. Instytucje prawa administracyjnego, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2015.

¹² A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 127.

¹³ J. Boć, *Esej o generalnej policji administracyjnej [w:] Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, Białystok 2016, s. 73–80.

publiczny), przy jednoczesnym pilnowaniu dobra każdego obywatela z osobna (interes indywidualny)¹⁴.

Wszelkie działania podejmowane przez organy administracji publicznej dokonywane są w imieniu i na rachunek państwa, co oznacza, z jednej strony, że za rozstrzygnięciami administracyjnymi stoi autorytet państwa, a z drugiej, że państwo ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za wyrządzone przez administrację publiczną szkody. Pomimo powyższego błędne jest utożsamianie administracji publicznej z administracją państwową. W obowiązującym systemie w skład administracji publicznej wchodzi administracja rządowa oraz administracja samorządowa, przy czym jedna działa w imieniu państwa bezpośrednio, a druga pośrednio przez wyodrębnione wspólnoty samorządowe¹⁵.

Wskazuje się również, że administracja publiczna ma w państwie charakter monopolistyczny. Oznacza to, że zasadne jest mówienie o jednej administracji, nawet w przypadku gdy w jej zakresie działają różne organy (np. rządowe i samorządowe), a także gdy delegowane są różne zadania do wykonania przez podmioty trzecie (np. prywatne w ramach tzw. prywatyzacji zadań publicznych)¹⁶.

Działając w imieniu państwa, administracja publiczna jest uprawniona do korzystania z przymusu państwowego oraz dysponowania władztwem administracyjnym. W doktrynie podkreśla się, że w państwie prawnym uprawnienie to wynika wprost z przepisów prawa, a nie jest „przedprawną” cechą administracji¹⁷. W związku

¹⁴ J. Zimmermann, *Interes publiczny i indywidualny* [w:] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

¹⁵ J. Zimmermann, *Działanie w imieniu państwa* [w:] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

¹⁶ J. Zimmermann, *Pozostałe cechy administracji publicznej* [w:] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

¹⁷ J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji II” 1972, nr 167, s. 43 i n.; M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016.

z tym źródło władztwa stanowią normy ustanowione przez państwo, które równocześnie określają jego wymiar i zakres. Istotą władztwa jest natomiast jednostronna decyzja podejmowana przez administrację publiczną w zakresie stosunku prawnego, nawiązanego z podmiotem nienależącym do jej struktur, w tym również ustalenie prawa, obowiązków oraz sankcji w przypadku naruszenia nakazów i zakazów. Fakultatywnym elementem władztwa jest przymus. Jednak postuluje się, aby administracja w państwie prawnym rozwijała formy niewładcze, w których przymus państwowy jest zbędny¹⁸.

3. Ujęcie przedmiotowe i podmiotowe administracji publicznej

Dla prezentowanej w niniejszym opracowaniu problematyki zasadnicze znaczenie ma również określenie administracji publicznej w dwóch aspektach: przedmiotowym – jako konkretna działalność (administrowanie), oraz podmiotowym – jako zespół podmiotów charakteryzujących się wyodrębnionymi cechami i tworzących aparat administracyjny¹⁹.

W znaczeniu podmiotowym administracja publiczna to ogół wyodrębnionych z organizacyjnej struktury państwa podmiotów (instytucji, jednostek organizacyjnych, stanowisk pracy), określanych mianem podmiotów administrujących²⁰. W ich ramach wyróżnia się natomiast podmioty administracji publicznej oraz inne podmioty administrujące.

¹⁸ J. Zimmermann, *Władztwo administracyjne* [w:] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

¹⁹ T. Bąkowski, K. Żukowski, *Leksykon prawa administracyjnego...*, *op. cit.*, s. 1.

²⁰ *Ibidem*.

Podmiotami administracji publicznej są instytucje utworzone w celu wykonywania funkcji administracyjnych państwa, znane jako aparat administracyjny państwa. Natomiast do innych podmiotów administrujących zalicza się instytucje nienależące do struktury aparatu administracyjnego, wykonujące tzw. zadania zlecone z zakresu administracji publicznej. Wśród nich wyróżnić można np.: organizacje społeczne, związki wyznaniowe, przedsiębiorstwa prywatne, a nawet osoby fizyczne²¹.

Podmioty administracji publicznej dzieli się również na dwie kategorie: podmioty administracji państwowej i podmioty samorządowe. Organy administracji rządowej realizują zadania państwa, których z różnych powodów nie przekazano samorządom. Organy administracji samorządowej realizują natomiast zadania przekazane im jako własne lub jako zadania zlecone²². Do podmiotów administracji państwowej należą organy administracji rządowej oraz ich urzędy administracyjne. Są to: organy naczelne (RM, Prezes RM, ministrowie), organy centralne (np. Główny Komendant Policji), organy terenowe (wojewoda i np. kurator oświaty) oraz terenowe organy administracji niezespalonej (np. naczelnik urzędu skarbowego, dyrektor urzędu morskiego). Do organów administracji państwowej należą również podporządkowane Sejmowi tzw. pozarządowe organy administracji (np. PUODO, KRRiT, organy PIP)²³.

Podmiotami samorządowymi są: jednostki samorządu terytorialnego (gmina, powiat i województwo) oraz samorzady zawodowe (np. samorząd radców prawnych, samorząd lekarski). Do podmiotów

²¹ J. Zimmermann, *Część druga. Ustrojowe prawo administracyjne* [w:] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

²² J. Zimmermann, *Organy państwowe, rządowe i samorządowe* [w:] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

²³ T. Bąkowski, K. Żukowski, *Leksykon prawa administracyjnego...*, *op. cit.*, s. 3; por. także: M. Stahl, *Zagadnienia ogólne* [w:] *System Prawa Administracyjnego. Tom VI. Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 61.

administracji publicznej zalicza się niekiedy również publiczne zakłady administracyjne, fundusze celowe, agencje, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, spółki i fundacje prawa publicznego²⁴.

4. Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich

Problematyka reprivatyzacji nieruchomości warszawskich nie została kompleksowo rozwiązana do chwili obecnej. Brak syntetycznej regulacji prawnej, skomplikowany charakter stanów faktycznych spraw dotyczących ustalenia kręgu osób uprawnionych, a także ich następców prawnych na podstawie przepisów dekretu warszawskiego oraz trwające wiele lat postępowania administracyjne doprowadziły do patologii: w wyniku reprivatyzacji majątek publiczny był przejmowany z naruszeniem prawa. Powyższy stan wymagał podjęcia działań o charakterze nadzwyczajnym, które miały na celu ochronę praw podstawowych, takich jak m.in.: prawo własności, prawo do zwrotu własności nieruchomości, prawo do użytkowania wieczystego czy prawa lokatorskie, zasługujących na ochronę w stopniu wyższym niż stabilność decyzji administracyjnych. W celu realizacji powyższych założeń powołano nowy, specjalny organ, którym jest Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich.

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich została powołana na mocy ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa²⁵. Jej zadaniem jest „wyjaśnianie

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich,

nieprawidłowości i uchybień w działalności organów i osób prowadzących postępowania w przedmiocie wydawania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich oraz występowanie do właściwych organów w razie stwierdzenia w toku postępowania przed Komisją istnienia okoliczności sprzyjających wydawaniu decyzji reprivatyzacyjnych z naruszeniem prawa lub popełnianiu przestępstw bądź utrudniających ich ujawnianie²⁶.

Komisja składa się z przewodniczącego, powoływanego i odwoływanego przez Prezesa Rady Ministrów, na wniosek ministra sprawiedliwości złożony w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych i administracji, oraz ośmiu członków w randze sekretarza stanu powoływanych i odwoływanych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. Status Komisji reguluje natomiast zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 kwietnia 2018 r. w sprawie regulaminu działania Komisji do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (Dz.Urz. MS z 2018 r. poz. 166).

Przechodząc do umiejscowienia Komisji w systemie polskiej administracji, na wstępie należy poddać wykładni przepisy ją powołujące. Zgodnie bowiem z treścią art. 3 ust. 3 przedmiotowej ustawy Komisję uznaje się za organ administracji publicznej, stojący na straży interesu publicznego, w zakresie postępowań w przedmiocie wydania decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich.

Powyższe stwierdzenie znajduje potwierdzenie w utrwalonym stanowisku doktryny, zgodnie z którym za organ administracji publicznej uważa się podmiot wyodrębniony organizacyjnie, który działa w imieniu i na rzecz państwa w granicach przyznanych mu kompetencji przy wykorzystaniu środków władczych w formach

wydanych z naruszeniem prawa (Dz.U. z 2017 r. poz. 718); dalej: ustawa z dnia 9 marca 2017 r.

²⁶ Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r.

określonych w normach prawnych²⁷. Istotę pojęcia organu administracji publicznej określa natomiast M. Stahl, wskazując, że obejmuje ono „organy administracji państwowej (należące do sfery wykonawczej, ale pozostające poza aparatem administracji rządowej), organy administracji rządowej oraz organy administracji samorządowej (jednostek samorządu terytorialnego i ich związków) oraz organy innych podmiotów publicznych”²⁸.

Fakt przypisania Komisji statutu organu administracji publicznej potwierdza ponadto stanowisko NSA, który w postanowieniu z dnia 21 listopada 2018 r. orzekł, iż „utworzona tą ustawą Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich jest organem administracji publicznej (art. 3 ust. 3) i przysługują jej uprawnienia prokuratora określone w m.in. przepisach kpa (art. 3 ust. 4)”²⁹.

Nie sposób pominąć kwestii, iż sam ustawodawca wskazuje, że zarówno konstrukcja organu kolegialnego, będącego podległym lub nadzorowanym przez Prezesa Rady Ministrów organem administracji, jak i konstrukcja szczególnego organu nadzorczego jest powszechnie wykorzystywana w ramach centralnej administracji rządowej. Ze względu na kompetencje, skład oraz właściwość rzeczową uznaje on także Komisję jako organ szczególny w hierarchii organów administracji publicznej.

Mając na uwadze wykładnię gramatyczną art. 3 ust. 3 przedmiotowej ustawy, a także przywołane stanowisko doktryny, uznanie Komisji za organ administracji publicznej nie powinno budzić

²⁷ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 62; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 241; W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 48; *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 136.

²⁸ M. Stahl, *Podmioty administrujące [w:] System Prawa Administracyjnego. Tom VI. Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 61.

²⁹ Postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2018 r., I OSK 3660/18, LEX nr 2580590.

żadnych wątpliwości. Jednakże powyższe nie przesądza jednoznacznie o zakwalifikowaniu jej do organów administracji rządowej. Z analizy uzasadnienia projektu ustawy wynika z jednej strony, iż celem projektodawców było umiejscowienie Komisji w strukturze administracji rządowej³⁰. Z drugiej zaś strony w doktrynie rozważano zakwalifikowanie Komisji do organów administracji publicznej, które nie stanowią organów administracji rządowej i samorządowej³¹.

Pomimo powyższego ustawodawca w uzasadnieniu projektu ustawy uznaje Komisję za organ władzy wykonawczej, a ściślej – organ administracji rządowej. O jej statusie przesądza umiejscowienie przy urzędzie obsługującym centralny organ administracji rządowej. Zdaniem projektodawcy „wątpliwości nie powinno budzić (...) określenie pozycji ustrojowej Komisji jako organu administracji rządowej, w sytuacji w której wydaje ona decyzje w stosunku do decyzji organów samorządowych dotyczących mienia komunalnego”. Z uzasadnienia projektu wynika ponadto, że ukształtowanie kompetencji kreacyjnych, podzielonych między organy administracji rządowej, zaliczane do władzy wykonawczej, a izbę niższą parlamentu, stanowiącą element władzy ustawodawczej, ma na celu zapewnienie transparentności postępowania oraz obiektywizm Komisji. Wybór członków Komisji przez Sejm ma stanowić konsensus reprezentantów poszczególnych ugrupowań. W ocenie ustawodawcy przyznanie powyższych kompetencji nie powoduje zmiany charakteru Komisji, która w dalszym ciągu pozostaje organem

³⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 1056 [online:] <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1056> [dostęp: 10.11.2022].

³¹ Spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem m.st. Warszawy a Komisją reprivatyzacyjną, MoP 21/2017 [online:] <https://czasopisma.beck.pl/monitor-prawnicy/aktualnosc/spor-kompetencyjny-pomiedzy-prezydentem-mst-warszawy-a-komisja-reprivatyzacyjna/> [dostęp: 13.05.2021].

władzy wykonawczej, a ściślej – organem administracji rządowej, o czym przesądza wprost treść art. 3 ust. 3 przedmiotowej ustawy³². Ponadto uprawnienie do powoływania i odwoływania członków Komisji przez Sejm pełni funkcję gwarancji wzajemnej kontroli władz, w ramach systemu *check and balance*, której zastosowanie podyktowane jest szczególnymi uprawnieniami Komisji.

Prawna pozycja Komisji w strukturze organów administracji publicznej stała się także przedmiotem rozważań NSA, który w postanowieniu z dnia 5 października 2017 r. zaliczył ją do organów administracji rządowej, przyjmując za punkt odniesienia „charakter przyznanych jej kompetencji i zakres wykonywanych zadań”. Zdaniem Sądu mimo że zadanie wskazane w ustawie nie zostało wprost określone jako zadanie z zakresu administracji rządowej, to wniosek taki wynika z analizy statusu i zadań członków Komisji. Sąd zauważył ponadto, iż Komisja jest kierowana przez podmiot reprezentujący administrację rządową i realizujący zadania tej administracji z uwagi na zajmowane przez przewodniczącego Komisji stanowisko, który jest sekretarzem stanu, rozumianym jako „podmiot działający w ramach zadań ministra, czyli zadań członka Rady Ministrów, kierujący administracją rządową”³³. W konsekwencji przyjąć należy, że Komisja, w której skład wchodzi sekretarze stanu, jest podmiotem reprezentującym administrację rządową i realizującym jej zadania.

³² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych..., *op. cit.*

³³ Postanowienie NSA z dnia 5 października 2017 r., I OW 178/17, LEX nr 2365061.

5. Podsumowanie

Powołanie nowych organów w systemie administracji publicznej stanowi realizację założeń dobrej administracji, która winna ustawnie i właściwie reagować na zmiany występujące w jej otoczeniu, m.in. poprzez dostosowanie swojej struktury. Z uwagi na szczególny tryb postępowania w przedmiocie usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa, ustawodawca zmuszony był po pierwsze do stworzenia szczególnego organu skupiającego obszar swojej działalności jedynie na aspektach reprivatyzacyjnych, a po drugie przyznania mu kompetencji umożliwiających realizację założeń przedmiotowej ustawy.

Zaprezentowana w niniejszym opracowaniu analiza, mająca na celu umiejscowienie Komisji w systemie polskiej administracji, przemawia za uznaniem Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich za organ należący do struktury organów administracji publicznej, będący jednocześnie organem administracji rządowej. Za uznaniem Komisji za organ administracji publicznej przemawiają następujące czynniki:

- 1) wykładania literalna i celowościowa art. 3 ust. 3 przedmiotowej ustawy;
- 2) wyodrębnienie organizacyjne;
- 3) struktura Komisji;
- 4) skład Komisji, w tym status jej członków;
- 5) przyznane Komisji kompetencje, w tym uprawnienie do wykorzystania środków władczych;
- 6) właściwość rzeczowa;
- 7) stanowisko doktryny.

Natomiast o fakcie przynależności Komisji do grupy organów administracji rządowej świadczy:

- 1) regulamin działania Komisji, określany przez ministra kierującego działem administracji rządowej;

- 2) sposób uregulowania kwestii organizacyjnych funkcjonowania Komisji, w szczególności umiejscowienie przy urzędzie obsługującym centralny organ administracji rządowej;
- 3) proces wyboru członków Komisji;
- 4) kontrola w ramach systemu *check and balance*, sprawowana przez Sejm;
- 5) zajmowane przez przewodniczącego Komisji stanowisko;
- 6) charakter przyznanych Komisji kompetencji i zakres wykonywanych zadań, w szczególności kompetencja do wydawania decyzji administracyjnych;
- 7) stanowisko doktryny.

Bibliografia

Akty normatywne

1. Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 795).

Literatura przedmiotu

1. Bąkowski T., Żukowski K., *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016.
2. Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wrocław 2003.
3. Boć J., *Esej o generalnej policji administracyjnej* [w:] *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, Białystok 2016.
4. Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005.
5. Borkowski J., *Pojęcie władztwa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji II” 1972, nr 167.

6. Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
7. Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002.
8. Hauser R., Wróbel A., Niewiadomski Z. (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom I. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.
9. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
10. Jaworski W.L., *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924.
11. Jellinek W., *Verwaltungsrecht*, Kiel 1927.
12. Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016.
13. Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
14. Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
15. Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, Bd. 1, Leipzig 1883.
16. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002.
17. Smyk G., *Próby zdefiniowania pojęć „administracja” i „prawo administracyjne” w piśmiennictwie prawn-administracyjnym przełomu XIX i XX w.*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio J. Paedagogia-Psychologia” 2019.
18. Spór kompetencyjny pomiędzy Prezydentem m.st. Warszawy a Komisją reprzywatyżacyjną, MoP 21/2017 [online:] <https://czasopisma.beck.pl/monitor-prawniczy/aktualnosc/spor-kompetencyjny-pomiedzy-prezydentem-mst-warszawy-a-komisja-reprzywatyżacyjna> [dostęp: 13.05.2021].
19. Stahl M., *Zagadnienia ogólne [w:] System Prawa Administracyjnego. Tom VI. Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
20. Supernat J., *Administracja jako splot umów [w:] Umowy w administracji*, red. J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun, Wrocław 2008.
21. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

Orzecznictwo

1. Postanowienie NSA z dnia 21 listopada 2018 r., I OSK 3660/18, LEX nr 2580590.
2. Postanowienie NSA z dnia 5 października 2017 r., I OW 178/17, LEX nr 2365061.

Inne

1. Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 1056 [online:] <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1056> [dostęp: 10.11.2022].

Streszczenie

W nowożytnych państwach demokratycznych administrację wewnętrzną danego państwa określa się mianem administracji publicznej. Jest ona niezbędnym elementem jego organizacji, bowiem głównym jej celem jest tworzenie, na podstawie odpowiednich regulacji prawnych, warunków do sprawnego funkcjonowania organizmu państwowego, a także „stała, planowa, aktywna i twórcza służba społeczeństwu, polegająca na organizowaniu i kierowaniu życiem publicznym w państwie”³⁴.

Zgodnie z założeniami dobrej administracji administracja powinna ustawicznie i właściwie reagować na zmiany występujące w jej otoczeniu, m.in. poprzez dostosowanie swojej struktury, a także metod działania odpowiadającym aktualnym potrzebom

³⁴ T. Bąkowski, K. Żukowski, *Leksykon prawa administracyjnego...*, op. cit., s. 2

adresatów jej działalności, w szczególności w sferze świadczeń społecznych³⁵.

Komisja do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich jest stosunkowo nowym organem, powołanym na mocy ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. W doktrynie występują jednak wątpliwości co do przyznania Komisji statusu organu administracji rządowej.

W niniejszym opracowaniu poruszono problematykę związaną z definiowaniem administracji publicznej oraz jej organów. Analizie poddano komponenty, cechy, kompetencje oraz zasady funkcjonowania Komisji umożliwiające uznanie jej za organ administracji publicznej.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, podmioty administracji publicznej, administracja rządowa, władza wykonawcza, Komisja reprivatyzacyjna

³⁵ J. Boć, *Esej o generalnej policji administracyjnej...*, op. cit., s. 73–80.

SPOSOBY PROWADZENIA EDUKACJI KONSUMENCKIEJ NA SZCZEBLU SAMORZĄDOWYM PRZED I W CZASIE PANDEMII WIRUSA COVID-19

ADRIAN ŻĄDEŁO

UNIwersytet Warszawski

 0000-0002-4720-5682

ARTYKUŁ POWSTAŁ W RAMACH PROGRAMU „SZKOŁA ORLÓW”

Pandemia COVID-19 postawiła przed państwami zupełnie nowe, nieznanе dotąd wyzwania. Całe społeczeństwo i administracja, jej instytucje i organy zmuszone były działać w nowej, szybko zmieniającej się rzeczywistości. Zmiany nie ominęły także instytucji rzecznika konsumentów, będącego częścią polskiego systemu prawa ochrony konsumentów. Rozważania podjęte w ramach niniejszego opracowania skupiają się na spojrzeniu na prowadzenie przez rzeczników edukacji konsumenckiej, ze szczególnym uwzględnieniem jej wykonywania w nowej rzeczywistości. Przyczyną wyodrębnienia edukacji konsumenckiej jest różnica w porównaniu z resztą kompetencji rzeczników – szczególna waga edukacji dla konsumentów, szersze grono adresatów, inne miejsce w systematyce ustawy.

1. Metoda badań

Niniejsze opracowanie ma na celu omówienie działalności miejskich oraz powiatowych rzeczników konsumentów (dalej: rzeczników), szczególnie zaś skupienie się na kwestii wpływu pandemii COVID-19, obostrzeń i wszelkich jej skutków na podejmowanie działań edukacyjnych przez rzeczników. W opracowaniu zostaną przedstawione ustawowe regulacje dotyczące rzecznika, rozważania doktrynalne, dane

o funkcjonowaniu rzeczników w latach poprzednich oraz zmiany w prowadzeniu edukacji na podstawie badania ankietowego.

Zasadniczą tezą opracowania jest stwierdzenie, że między miastami małymi (zamieszkiwanymi przez mniej niż 50 tys. mieszkańców) a miastami dużymi (zamieszkiwanymi przez więcej niż 100 tys. mieszkańców) występują duże nierówności w jakości edukacji konsumenckiej i liczbie podejmowanych w jej ramach działań. Pandemia, obostrzenia wprowadzone w związku z nią, a także skutki tych obostrzeń spowodowały pogłębienie i zwielokrotnienie tych nierówności. Bodźce i możliwości, jakie dały zmiany, w rzeczywistości nie zostały należycie, szeroko wykorzystane, choć w pewnych przypadkach pandemia faktycznie stanowiła bodziec do podjęcia nowych działań. Kolejną kwestią jest odpowiedź na pytanie, czy pewne dotychczasowo używane kanały i sposoby edukowania sprawdziły się w „rzeczywistości covidowej”.

Opracowanie to powstało w związku z przeprowadzonymi badaniami metodą ankietową. Między dniem 18 lutego 2021 r. a dniem 4 marca 2021 r. złożono 142 wnioski o udostępnienie informacji publicznej w sprawie działalności rzeczników i ich biur. Kierując się kryterium liczby ludności, zaadresowano pisma do rzeczonych organów w większości polskich miast z populacją powyżej 22 tys. mieszkańców. Wnioski składano za pośrednictwem poczty elektronicznej na adresy e-mail biur lub rzeczników. W ramach prowadzonych badań korzystano z ujednoliconego szablonu, by zminimalizować wpływ pozamerytorycznych czynników i uzyskać jak najbardziej miarodajny wynik. Uzyskano 139 odpowiedzi, na podstawie których opracowano dane i podzielono je na trzy grupy:

- 1) I grupa – odpowiedzi z ośrodków liczących powyżej 100 tys. mieszkańców (w tej grupie otrzymano 29 pism z odpowiedziami);
- 2) II grupa – odpowiedzi z ośrodków liczących między 100 tys. a 50 tys. mieszkańców (w tej grupie otrzymano 35 pism z odpowiedziami);

- 3) III grupa – odpowiedzi z ośrodków liczących poniżej 50 tys. mieszkańców (w tej grupie otrzymano 75 pism z odpowiedziami).

Wnioski skierowane do rzeczników i biur zawierały pytania dotyczące następujących zagadnień (pytania nr 1–3 i 5–7 w formie skróconej, pytanie nr 4 w formie niezmienionej):

- 1) Pojawienia się nowej kategorii spraw lub wzrostu już istniejącej w okresie pandemii COVID-19 (tj. od 1 kwietnia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.), w związku z którymi Powiatowy (Miejski) Rzecznik Konsumentów udziela poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej.
- 2) Zmian dokonanych przez rzeczników w zakresie przyjmowania wniosków w sprawach poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej realizowanych na mocy pkt. 1 ust. 1 art. 42 uokik oraz wzrostu udziału któregoś z używanych kanałów komunikacyjnych lub uruchomienia nowych.
- 3) Wpływu doświadczeń działalności w okresie pandemii COVID-19 na złożenie przez rzeczników wniosku w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów na mocy pkt. 2 ust. 1 art. 42 uokik.
- 4) Jak okres pandemii wirusa COVID-19 (tj. od 1 kwietnia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r.) wpłynął na sposób i formy wykonywania przez Powiatowego Rzecznika Konsumentów edukacji konsumenckiej na mocy art. 38 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów? Czy w zakresie tej kompetencji podjęli Państwo nowe działania w innej niż dotychczas formie? Chciałbym się dowiedzieć w szczególności, czy uruchomiono konto Powiatowego Rzecznika Konsumentów w social mediach (jeśli tak, to w jakich?), czy rzecznik udzielał prelekcji lub podejmował inne działania w zakresie edukacji konsumenckiej w formie zdalnej?
- 5) Wpływu okresu pandemii COVID-19 na występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów

konsumentów na mocy pkt. 3 ust. 1 art. 42 uokik oraz jej wpływu na wybór kanałów komunikacyjnych lub form kontaktu z przedsiębiorcami.

- 6) Procedur administracyjnych i zmian w funkcjonowaniu biur, będących skutkiem wprowadzonych obostrzeń, w zakresie obsługi konsumentów.
- 7) Konieczności zmiany aktów prawnych dotyczących funkcjonowania rzeczników.

W niniejszym opracowaniu skupiono się na przedstawieniu wyników opracowania odpowiedzi na pytanie czwarte, dotyczące prowadzenia edukacji konsumenckiej.

2. Status rzecznika konsumentów i jego kompetencje

Dla zachowania prawidłowej struktury wyводу należy omówić najpierw uregulowania statuujące instytucję rzecznika, określające zakres jego działania i tworzące jego kompetencje.

Zasadniczym aktem prawnym dotyczącym działalności rzecznika jest ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 r.¹ Organowi omawianemu w niniejszym opracowaniu poświęcono pierwszą część rozdziału 2 uokik. Powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów jest organem, który wykonuje zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumentów², określonych w ustawie oraz w odrębnych przepisach³.

Do zadań rzecznika konsumentów należą działania odnoszące się do ochrony interesów konsumentów, tj. zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej⁴, składanie

¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 275; dalej: uokik.

² Art. 39 ust. 1 uokik.

³ Art. 39 uokik.

⁴ Art. 42 ust. 1 pkt 1 uokik.

wniosek w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego⁵, występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów⁶, wytaczanie powództwa na rzecz konsumentów oraz wstępowanie, za ich zgodą, do toczącego się postępowania w sprawach dotyczących ochrony ich interesów⁷, a także prowadzenie edukacji konsumenckiej⁸.

Na poziomie powiatów (miast na prawach powiatów) działają powiatowi (miejscy) rzecznicy konsumentów, którzy są bezpośrednio podporządkowani staroście albo prezydentowi miasta (odpowiednio)⁹. Rzecznika wyodrębnia się organizacyjnie w strukturze starostwa powiatowego albo urzędu miasta, a jeśli działa w jednostce samorządu mającej powyżej 100 tys. mieszkańców, może zostać utworzone wyodrębnione biuro, pomagające mu wykonywać zadania¹⁰. Ustawodawca ustanowił obowiązek przekazywania na bieżąco prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wniosków i sygnalizowania problemów z zakresu ochrony konsumentów, do rozwiązania których konieczne jest podjęcie aktywności przez organy administracji rządowej¹¹.

Rzecznik został utworzony jako organ funkcjonujący na możliwie najniższym szczeblu administracji, najbliższej obywateli. Utworzenie go było odpowiedzią na problemy mieszkańców powiatów i miast, którzy potrzebowali organu im bliskiego, do którego będzie można się zwrócić o ochronę ich konsumenckich interesów. Można zatem sądzić, iż ustawodawca przewidział dla rzeczników także rolę „sygnalisty” wskazującego prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów problemy, których rzecznik

³⁵ Art. 42 ust. 1 pkt 2 uokik.

⁶ Art. 42 ust. 1 pkt 3 uokik.

⁷ Art. 42 ust. 2 uokik.

⁸ Art. 38 uokik.

⁹ Art. 40. ust. 3 uokik.

¹⁰ Art. 40. ust. 4 uokik.

¹¹ Art. 43 ust. 3 uokik.

nie może rozwiązać za pomocą swoich narzędzi¹², w szczególności ze względu na systemowość lub terytorialny zakres tych problemów. Powyższe rozważania prowadzą do konkluzji, że na poziomie ustawowym rzeczniczcy mają narzędzia do działania w zakresie ochrony interesów konsumentów, a także możliwość wpływania w tym zakresie zarówno na organy samorządu terytorialnego, jak i organy administracji rządowej. Głównym celem przyświecającym ustawodawcy było wyposażenie rzeczników w narzędzia niezbędne do wykonywania zadań w zakresie konsumenckim przez każdą lub prawie każdą jednostkę samorządu na szczeblu powiatowym, a jednocześnie nieprzyznanie mu zbyt dużych uprawnień, aby nie zaburzyć równowagi między prawami konsumentów i przedsiębiorców.

Prowadzenie edukacji konsumenckiej jest uregulowane nie w art. 42 uokik, jak inne kompetencje rzecznika, ale w art. 38 uokik, zgodnie z którym zadaniem samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw konsumentów jest prowadzenie edukacji konsumenckiej¹³.

Jak wskazuje M. Radwański (za A. Maziarz), omawiane działania mają na celu wyrównanie braków wiedzy u konsumenta, „zarówno co do jego praw, jak i obowiązków, oraz dla wykształcenia optymalnych dla konsumenta wzorców zachowań rynkowych”¹⁴. Z perspektywy rozważań podejmowanych w niniejszym opracowaniu doniosłe znaczenie ma włączenie edukacji konsumenckiej w zakres działań powiatu dotyczących ochrony konsumenckiej. Zadanie to jest realizowane przez rzeczników. Nieutworzenie takiego organu na innych szczeblach samorządu terytorialnego poskutkowało

¹² Art. 43 ust. 3 uokik.

¹³ Art. 38 uokik.

¹⁴ A. Maziarz, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw konsumentów*, ST 2012, nr 6, s. 68–69 [za:] M. Radwański [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. A. Stawicki, E. Stawicki, Warszawa 2016, art. 38 pkt 1.

brakiem tego typu osób w jednostkach samorządu terytorialnego innych szczebli¹⁵. Edukacja konsumencka to przede wszystkim informowanie konsumentów o cechach usług i towarów, praw przysługujących konsumentom w razie ujawnienia wad usług i towarów, a także promowanie „właściwych postaw konsumpcyjnych i dokonywania racjonalnych wyborów zakupowych”¹⁶. Bardzo ważny dla zrozumienia istoty i wagi edukacji konsumenckiej jest ściśle prewencyjny charakter tego zadania¹⁷. Ma ono wyposażyć konsumenta w wiedzę o tym, jak postępować przy szeroko pojętym zawieraniu umów, na co zwracać uwagę przy wybieraniu usług i towarów, czego unikać w kontaktach z przedsiębiorcami. „Ma skutkować chronieniem ich przed naruszeniem ich praw, a nie usuwaniem skutków naruszeń już po ich powstaniu”¹⁸. Takie rozumienie edukacji konsumenckiej wynika z „założeń unijnego prawa ochrony konsumentów”¹⁹, według którego przyczyną „słabości konsumentów jest brak transparentności co do przedmiotu oferty (jakość, bezpieczeństwo oferowanych dóbr) oraz sposobu korzystania z niej (warunki umów, konsekwencje prawne zachowań konsumenta)”²⁰.

Ważną konkluzją formułowaną przez doktrynę jest to, iż „sam rzecznik nie jest ograniczony w kierowaniu swojej aktywności edukacyjnej wobec jednostek organizacyjnych (np. szkół) podległych jedynie powiatowi”²¹, lecz może kierować swoją aktywność także do jednostek gminnych²². W kontekście odróżnienia edukacji konsumenckiej od poradnictwa podkreśla się przede wszystkim

¹⁵ M. Radwański [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. A. Stawicki, E. Stawicki, Warszawa 2016, art. 38. pkt 1.

¹⁶ *Ibidem*, pkt 2.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ M. Radwański [w:] *Ustawa...*, *op. cit.*, art. 38 pkt 2.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

„abstrakcyjny charakter przekazywanych informacji” w ramach tej pierwszej²³. Prowadzenie edukacji konsumenckiej to przekazywanie wiedzy teoretycznej i praktycznej z zakresu ochrony konsumentów. Nie jest ono ukierunkowane na pomoc w rozwiązywaniu konkretnego przypadku²⁴.

W ramach prowadzenia edukacji konsumenckiej doktryna wyróżnia wiele aktywności, które można podzielić na:

- 1) pisemne – różnorakie publikacje poradników konsumenta²⁵, publikowanie artykułów w czasopismach oraz prasie lokalnej, opracowania badawcze, broszury i ulotki²⁶;
- 2) działania w mediach – opracowywanie i wydawanie programów edukacyjnych, uczestniczenie w programach radiowych, telewizyjnych lub np. na blogach internetowych²⁷.

Doktryna zwraca też uwagę na szczególną funkcję edukowania młodzieży szkolnej i osób starszych. Działania skierowane do pierwszej z tych grup mają na celu wyrobienie świadomości konsumenckiej, pewnych korzystnych postaw w życiu dorosłym²⁸. Przełoży się to na wytworzenie korzystnych nawyków i dokonywanie przez te osoby bardziej racjonalnych wyborów. Natomiast osoby starsze z racji „bardzo nikłej wiedzy z zakresu prawa konsumenckiego, a nawet co do źródeł, z których można tę wiedzę uzyskać” są szczególnie narażone na naruszanie ich praw²⁹. Według M. Radwańskiego „przyczyną słabości konsumentów jest brak transparentności co do przedmiotu oferty (jakość, bezpieczeństwo oferowanych dóbr) oraz sposobu korzystania z niej (warunki umów,

²³ *Ibidem.*

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

konsekwencje prawne zachowań konsumenta)³⁰. Edukacja konsumencka powinna odpowiadać na te potrzeby.

3. Realizacja edukacji konsumenckiej przez rzeczników konsumentów w praktyce

Niniejszy podrozdział oparty jest przede wszystkim na sprawozdaniu za rok 2018 z działalności powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów. Sporządzane jest ono na podstawie zestawienia sprawozdań rzeczników z całej Polski, których przekazanie prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest obowiązkiem rzeczników wynikającym z art. 43 ust. 2 uokik. Dzięki analizie sprawozdania można uzyskać całościowy obraz rzeczywistego wykonywania kompetencji rzeczników, w tym działalności edukacyjnej. Działania te nie są zawężone do jednej grupy, ale jak wskazują autorzy sprawozdania, rzecznicy skupiają się przede wszystkim na „konsumentach wrażliwych”, czyli seniorach i młodzieży³¹. Podstawową drogą edukacji jest „przekazywanie informacji o prawach konsumentów poprzez broszury, ulotki czy informacje na stronie internetowej urzędów miast czy starostw”³². Najważniejszą drogą dotarcia do młodzieży są zajęcia w szkołach. Sprawozdanie zwraca uwagę na różnorodność ich formy jako „pogadank”, warsztatów i rozwiązywania przypadków z problemów konsumenckich³³. Ten typ działań był skierowany przede wszystkim do uczniów szkół średnich, zaś „tylko nieliczni rzecznicy pochwalili się w sprawozdaniach

³⁰ *Ibidem*.

³¹ M. Borkowski, M. Czapliński, A. Kapnik, *Działalność powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów – sprawozdanie za rok 2018*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2019, s. 81.

³² *Ibidem*, s. 82.

³³ *Ibidem*, s. 82.

pracą z młodzieżą akademicką³⁴. Niektórzy rzecznicy przeprowadzili też konkursy wiedzy konsumenckiej. Autorzy sprawozdania wskazują na wzrost zainteresowania rzeczników kontaktowaniem się i edukowaniem za pomocą środków elektronicznych poprzez zamieszczanie informacji na stronach internetowych urzędów (i innych „kanałów komunikacyjnych miasta lub powiatu”) oraz prowadzenie profili na portalach społecznościowych (np. Facebook)³⁵. Narzędzia te wykorzystywano do udzielania porad, publikowania nagrań dotyczących praw konsumentów i rozpowszechniania dedykowanych poradników. Należy oceniać te działania pozytywnie, gdyż jest to konieczne dostosowanie się do potrzeb i stylu życia młodzieży, która dużo czasu spędza w przestrzeni wirtualnej.

Drugą grupą, do której rzecznicy kierowali szczególnie dużo działań, są seniorzy. Według autorów sprawozdania głównymi powodami potrzeby ochrony i edukowania tej grupy konsumentów jest „wiek i zaufanie, jakim darzą przedsiębiorców”³⁶, przez co „często padają ofiarą nadużyć”³⁷. Rzecznicy przeprowadzali spotkania edukacyjne (m.in. na uniwersytetach trzeciego wieku, w bibliotekach, w domach opieki, świetlicach)³⁸ oraz działali w mediach. W ramach tych działań publikowali „artykuły głównie w prasie lokalnej i biuletynach powiatowych”³⁹, udzielali wywiadów w radiu i telewizji. Ciekawą formą była wypracowana przez kilku rzeczników współpraca z miejscowymi parafiami w celu wykorzystania „możliwości, jakie zapewniają kościelne ogłoszenia parafialne”⁴⁰.

³⁴ *Ibidem*, s. 82–83.

³⁵ *Ibidem*, s. 86.

³⁶ *Ibidem*, s. 86.

³⁷ *Ibidem*, s. 84.

³⁸ *Ibidem*, s. 84.

³⁹ *Ibidem*, s. 85.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 86.

4. Wpływ pandemii na prowadzenie edukacji konsumenckiej

Celem pytania o edukację konsumencką było zbadanie, jak pandemia COVID-19 i wprowadzone ze względu na nią obostrzenia wpłynęły na wykonywanie edukacji konsumenckiej, rozumianej jako rozszerzenie i ograniczanie wachlarza dostępnych sposobów edukacji, wzrosty i spadki częstotliwości wykorzystania danych kanałów do prowadzenia edukacji, nowe działania, jednym słowem – całą sytuację rzeczników w ramach wykonywania omawianej kompetencji, na którą miała wpływ bezpośrednio lub pośrednio pandemia koronawirusa.

Odpowiadając na pierwszą część pytania, która brzmiała: „Czy okres pandemii wpłynął na sposób i formy wykonywania edukacji konsumenckiej”, brak wpływu pandemii na prowadzenie edukacji oświadczyło ok. 25%⁴¹ rzeczników z dużych miast, ok. 34%⁴² ze średnich miast i ok. 45%⁴³ z małych miast. Widać tutaj tendencję wzrostową, która oznacza, że rzecznicy z III grupy najczęściej nie widzieli potrzeby zmiany dotychczasowych metod edukowania.

Rozkład odpowiedzi przeciwnych, stwierdzających wpływ pandemii na edukację konsumencką, kształtował się następująco: I grupa miast – 75%⁴⁴, II grupa – 60%⁴⁵, III grupa – ok. 43%⁴⁶. Około 60%⁴⁷ rzeczników z dużych miast zwróciło uwagę na odwołanie zaplanowanych wykładów i kampanii edukacyjnych. Podobny odsetek rzeczników z II grupy odpowiedział tak samo, wskazując na niezrealizowanie też takich wydarzeń jak dni konsumentów.

⁴¹ 7 z 29 odpowiedzi.

⁴² 12 z 35 odpowiedzi.

⁴³ 34 z 75 odpowiedzi.

⁴⁴ 22 z 29 odpowiedzi.

⁴⁵ 21 z 35 odpowiedzi.

⁴⁶ 32 z 75 odpowiedzi.

⁴⁷ 14 z 22 odpowiedzi.

W kilku odpowiedziach z dwóch pierwszych grup zwrócono uwagę na niezrealizowanie konkursów, m.in. miejskich etapów Olimpiady Wiedzy Konsumenckiej. Nieznacznie mniejszy odsetek odpowiedzi z III grupy był utrzymany w podobnym tonie, warto jednak zauważyć, że jest to odsetek z najmniej licznej grupy odpowiedzi wskazujących wpływ pandemii na funkcjonowanie rzeczników.

Niezależnie od ośrodka rzecznicy wskazywali podobne przyczyny negatywnego wpływu pandemii na edukowanie: wprowadzenie obostrzeń sanitarnych utrudniających lub uniemożliwiających prowadzenie spotkań i wykładów z osobami starszymi jako grupą szczególnie wrażliwą pod względem zdrowotnym, a także z młodzieżą ze względu na tryb nauczania zdalnego. Rzecznicy wskazywali na mniejszą chęć dyrektorów szkół i uczniów do zapraszania rzeczników na zajęcia i wysłuchiwanie prelekcji.

Celem drugiej części pytania było dowiedzenie się, jakie nowe działania podjęli rzecznicy. Badano, czy i w jakim stopniu problemy i wyzwania wynikające z pandemii stanowiły asumpt do podjęcia innych niż dotychczasowe działań oraz wykorzystania niestosowanych wcześniej form edukowania.

Odpowiedzi świadczące o tym, że nie podjęto żadnych nowych działań ani nie zintensyfikowano przynajmniej niektórych dotychczas prowadzonych, w dwóch pierwszych grupach utrzymywały się na podobnym poziomie – odpowiednio ok. 24%⁴⁸ i 22%⁴⁹. Natomiast w małych miastach było to już ok. 50%⁵⁰ odpowiedzi negatywnych. Należy zatem stwierdzić, że rzecznicy z trzeciej grupy miast byli zauważalnie gorzej dostosowani do nowej sytuacji. W dużych i średnich miastach rzecznicy wskazywali na używanie dotychczas wypracowanych kanałów komunikacji – ulotek, broszur, wywiadów w telewizji, stron internetowych, profili w mediach

⁴⁸ 7 z 29 odpowiedzi w I grupie.

⁴⁹ 8 z 35 odpowiedzi w II grupie.

⁵⁰ 36 z 75 odpowiedzi w III grupie.

społecznościowych⁵¹. Natomiast w małych miastach w ok. 80%⁵² rzecznicy nie wskazywali żadnych innych wykorzystywanych środków, które miałyby odpowiadać na wyzwania pandemii w omawianej dziedzinie. Przemawia to za tezą, że w przytłaczającej większości rzecznikom z małych miast trudno było przystosować się do nowej sytuacji. Pokazuje to niestety marazm piastunów tych organów w obliczu ograniczeń wywołanych pandemią koronawirusa. Niewykorzystywanie w inny sposób dotychczasowych sposobów oraz niepodejmowanie nowych działań skutkuje w wielu miejscowościach znacznym ograniczeniem działań edukacyjnych. Bardzo negatywnie odbija się to na stanie wiedzy mieszkańców dotyczącej ich praw i świadomości jako konsumentów. Jako powody niepodjęcia nowych działań w odpowiedziach z II i III grupy wskazywano „brak środków technicznych do zdalności”, „zbyt małą liczbę godzin pracy rzecznika i brak zasobów sprzętowych teleinformatycznych” oraz sytuację organizacyjną i kadrową rzecznika. Rzecznicy z dużych miast nie wskazywali takich przeszkód, co może prowadzić do konkluzji, że jest to problem średnich i małych miast wynikający z mniejszych środków finansowych, którymi dysponują tamtejsi rzecznicy.

Zupełnie nowe działania, inne niż prelekcje online, były w każdej badanej grupie raczej marginalne. Do takich można zaliczyć pojedyncze przypadki założenia profili rzeczników na portalach społecznościowych służących przekazywaniu wiedzy o prawach konsumentów i odpowiadania na pytania mieszkańców w wiadomościach prywatnych, a także tworzenia i przesyłania materiałów edukacyjnych do szkół. Najwięcej deklarujących przeprowadzanie prelekcji online, których adresatami są zarówno młodzież, jak i seniorzy, ok. 30%⁵³, to rzecznicy z dużych miast. W małych

⁵¹ Odpowiednio: 3 z 7 odpowiedzi w I grupie oraz 3 z 8 odpowiedzi w II grupie.

⁵² 25 z 30 odpowiedzi.

⁵³ 7 z 22 odpowiedzi.

miastach było to ok. 25%⁵⁴ odpowiedzi, natomiast w średnich miastach, co zaskakujące, tylko 8%⁵⁵. Prelekcje online przeprowadzane były przeważnie w czasie rzeczywistym, w ramach zajęć lekcyjnych, w kilku przypadkach rzecznicy nagrywali materiał i rozsyłali go do zainteresowanych szkół. Prowadzenie wykładów w takiej formie było szczególnie ważne w okresie przejścia szkół na nauczanie zdalne, gdyż był to często jedyny sposób rzeczywistego kontaktu rzeczników z młodzieżą, dla której zajęcia z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej są atrakcyjniejsze, bowiem ta grupa odbiorców rzadko sięga po inne kanały komunikacyjne stosowane przez rzeczników, jak np. prasa lokalna czy radio. Inne działania rzeczników polegały najczęściej na zintensyfikowaniu wykorzystania dotychczas używanych kanałów edukowania. Rzecznicy ze średnich i małych miast szczególnie często wykorzystywali strony internetowe starostw powiatowych i urzędów miast – odpowiednio ok. 55%⁵⁶ oraz 40%⁵⁷, w dużych miastach było to ok. 20%⁵⁸. Rzecznicy zamieszczali na nich komunikaty dotyczące praw konsumentów i materiały edukacyjne tworzone przez nich samych oraz otrzymywane od Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Łatwość wykorzystywania stron internetowych jednostek samorządu terytorialnego wynika z podporządkowania rzeczników starostom i prezydentom miast. Należy jednak zastanowić się, czy jest to efektywna forma prewencyjnego edukowania konsumentów. Media społecznościowe wykorzystywane były najczęściej przez rzeczników z dużych miast – zintensyfikowanie ruchu na profilach rzeczników lub urzędów miast wskazano w ok. 22%⁵⁹ odpowiedzi. Tendencja jest jednak spadkowa – w średnich miastach było to

⁵⁴ 8 z 31 odpowiedzi.

⁵⁵ 2 z 24 odpowiedzi.

⁵⁶ 13 z 24 odpowiedzi.

⁵⁷ 13 z 31 odpowiedzi.

⁵⁸ 5 z 22 odpowiedzi.

⁵⁹ 5 z 22 odpowiedzi.

ok. 12%⁶⁰, w małych – tylko 6%⁶¹. Przyczyny tego zjawiska mogą być różnorakie, od mniejszego wpływu mediów społecznościowych na mieszkańców mniejszych miast po brak czasu na prowadzenie takiego profilu. Działalność rzeczników w mediach społecznościowych skupiała się na kontakcie z mieszkańcami, odpowiadaniu na ich pytania, informowaniu o spotkaniach edukacyjnych oraz zamieszczaniu treści dotyczących praw konsumentów. Innymi, dużo rzadziej wskazywanymi przez rzeczników kanałami komunikacji były: intensyfikacja kontaktu telefonicznego poprzez aplikację Messenger i wiadomości e-mail. Ten ostatni kanał preferowali rzecznicy z małych miast⁶². Kilku rzeczników⁶³ w okresie łagodzenia obostrzeń przeprowadziło zajęcia stacjonarne, zachowując reżim sanitarny.

5. Podsumowanie i wnioski

Jak wynika z zaprezentowanego sprawozdania z działalności rzeczników oraz z przeprowadzonego badania, rzecznicy korzystają z dość szerokiego wachlarza sposobów prowadzenia edukacji, od tradycyjnego rozprowadzania ulotek i broszur oraz umieszczania informacji i ogłoszeń na stronach internetowych urzędów jednostek samorządu terytorialnego, przez wywiady w lokalnych gazetach, programach radiowych i telewizyjnych, prowadzenie prelekcji i wykładów, aż po aktywność w mediach społecznościowych, gdzie umieszczają materiały edukacyjne w formie nagrań i artykułów o tematyce konsumenckiej. Pozwalają one docierać do różnych grup odbiorców oraz częściowo dostosowywać się do zmieniającej

⁶⁰ 3 z 24 odpowiedzi.

⁶¹ 2 z 31 odpowiedzi.

⁶² 5 z 31 odpowiedzi.

⁶³ 3 z 77 odpowiedzi.

się sytuacji. Niestety wielu rzeczników tak bardzo przywiązało się do wcześniej używanych kanałów, że nie widziało potrzeby zmiany swoich działań w odpowiedzi na warunki, jakie narzuciła pandemia COVID-19 i wprowadzone obostrzenia sanitarne. Postawa ta przejawia się w wielu odpowiedziach negujących wpływ zupełnie nowej sytuacji na prowadzenie edukacji konsumenckiej. Największego odsetka takich odpowiedzi udzielono w małych miastach, co pozwala stwierdzić, że właśnie w nich rzecznicy byli najbardziej przywiązani do wcześniej stosowanych metod i nie widzieli w ogóle potrzeby podejmowania innych działań. Jak pokazały odpowiedzi na pytanie o nowe sposoby lub intensyfikację dotychczasowych kanałów prowadzenia edukacji, w III grupie wystąpiły największe trudności z podejmowaniem nowych inicjatyw i różnorodnością działań. Pozwala to stwierdzić, że odpowiedzi negujące wpływ pandemii na edukowanie nie wynikają z lepszego przygotowania rzeczników do nowej sytuacji, tylko wręcz przeciwnie – pokazują mniejszy wachlarz podejmowanych aktywności, które mogą być zakłócone, a także finansową i organizacyjną niemożność wprowadzania zmian w dotychczasowym funkcjonowaniu rzeczników.

Jakość nowych rozwiązań jest skorelowana z wielkością ośrodka. W dwóch pierwszych grupach poddanych badaniu rzecznicy lepiej poradzili sobie z wykonywaniem swoich kompetencji, szczególnie w zakresie prowadzenia edukacji konsumenckiej. W większych ośrodkach podejmowano działania równoległe na kilku polach, natomiast w małych ośrodkach skupiano się na jednym działaniu lub zawieszano aktywność w zakresie omawianej kompetencji. O ile rzecznicy z większych ośrodków często mieli już wypracowane metody docierania do konsumentów za pomocą innych sposobów komunikacji, odpornych na skutki pandemii, o tyle rzecznicy z małych miejscowości nie mogli lub nie chcieli podjąć aktywności koniecznych do dostosowania edukacji konsumenckiej do wymagań, jakie przyniosła sytuacja pandemiczna. Dużo częściej wprowadzenie obostrzeń zupełnie przerywało prowadzenie edukacji,

co bardzo negatywnie odbijało się na jej adresatach. Rzecznicy z małych miast częściej nie widzieli potrzeby podejmowania innej niż dotychczasowe aktywności. Jest to bardzo niepokojące, gdyż pogłębia nierówności społeczne między małymi a dużymi ośrodkami w najważniejszym w dzisiejszych czasach aspekcie – dostępie do informacji, zwłaszcza tych dotyczących praw konsumentów i obowiązków drugiej strony transakcji.

Badanie pokazało również, że niektóre używane wcześniej kanały komunikacyjne – profile w mediach społecznościowych, strony internetowe urzędów miast i starostw powiatowych, audycje radiowe – mogły odgrywać swoją, często znaczącą, rolę w sytuacji pandemii i obostrzeń sanitarnych, na co wskazywali rzecznicy, chętnie powołując się na intensyfikację wykorzystania danych kanałów. Trudniej jednoznacznie przyjąć albo obalić tezę dotyczącą tego, czy pandemia COVID-19 i wyzwania stawiane przez obostrzenia sanitarne były bodźcem do dużych zmian w codziennym funkcjonowaniu rzeczników. W dużych ośrodkach, gdzie wiedza i zasoby czasowe pozwalałyby na wykorzystanie nowych kanałów edukowania, jak media społecznościowe, już wcześniej były one używane. W ośrodkach mniejszych, szczególnie w małych miastach, rzecznicy skupiali się na mniej atrakcyjnych kanałach, jak broszury i strony internetowe samorządu terytorialnego. Należy jednak uwzględnić wyjątek w postaci prelekcji online, które w małych miastach były wykorzystywane do edukowania prawie tak samo często jak w dużych ośrodkach. Pandemia i wyzwania stawiane przez obostrzenia sanitarne raczej nie były bodźcem do dużej zmiany w codziennym funkcjonowaniu rzeczników. Nadal pozostaje wiele obszarów, które można by ulepszyć, takich jak większa aktywność rzeczników w mediach społecznościowych, tworzenie materiałów interaktywnych kierowanych do młodzieży czy też częstsze działania „w terenie”, np. udział w targach edukacyjnych czy prelekcje z seniorami bezpośrednio przed sprzedażowymi pokazami produktów.

Formułując wnioski *de lege ferenda*, należy stwierdzić, że największym problemem była mniejsza możliwość rzeczników ze średnich i małych ośrodków do podejmowania nowych działań i intensyfikowania dotychczasowych ze względów finansowych, czasowych i organizacyjnych. Najpotrzebniejszą zmianą byłoby zatem wyposażenie rzeczników z tych miast w większe środki finansowe i ludzkie.

Ponad 20 lat funkcjonowania instytucji rzeczników charakteryzuje się relatywnie niewielką liczbą opracowań naukowych dotyczących tej problematyki. A trzeba podkreślić, że sfera konsumencka jest nieodłączną częścią życia każdego człowieka, co sprawia, że organ funkcjonujący tak blisko ludzi zasługuje na szczególną uwagę. W mojej opinii wzrost liczby zawieranych internetowo umów oraz pojawianie się nowych zagrożeń dla konsumentów związanych z przechodzeniem gospodarki na model cyfrowy może zaowocować wzrostem znaczenia instytucji rzecznika konsumentów.

Bibliografia

Akty normatywne

1. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 275).

Literatura przedmiotu

1. Borkowski M., Czapliński M., Kapnik A., *Działalność powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów – sprawozdanie za rok 2018*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2019.
2. Maziarz A., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw konsumentów*, ST 2012, nr 6.
3. Skoczny T. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014.

4. Stawicki A., Stawicki E. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2016.

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu omówiono sposoby wykonywania edukacji konsumenckiej przez powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów, zarówno przed, jak i w warunkach pandemii.

Pandemia COVID-19 trwająca od 2020 r. postawiła przed Państwem Polskim i jego instytucjami zupełnie nowe, nieznane dotąd wyzwania. Nie ominęło to również rzecznika konsumentów, organu będącego częścią polskiego systemu ochrony konsumentów. Umieszczenie tego organu stosunkowo blisko obywateli sprawia, że w jego działalności uwidaczniają się problemy lokalnych społeczności.

W opracowaniu zaprezentowano część wyników badania ankietowego polegającego na złożeniu między dniem 18 lutego 2021 r. a dniem 4 marca 2021 r. 142 wniosków o udostępnienie informacji publicznej w sprawie działalności rzeczników konsumentów i ich biur. Kierując się kryterium liczby ludności, zaadresowano wnioski do rzeczonych organów funkcjonujących w większości polskich miast liczących powyżej 22 tys. mieszkańców. Wnioski złożono za pośrednictwem poczty elektronicznej, korzystając z ujednoliconego szablonu. Materiałem badawczym i źródłem informacji o funkcjonowaniu omawianego organu w czasie pandemii COVID-19 oraz wprowadzonych zmianach są odpowiedzi na pytania zadane we wnioskach.

Opracowanie podzielono na kilka części. W pierwszej skrótowo omówiono materię ustawową dotyczącą edukacji konsumenckiej prowadzoną na podstawie art. 38 w związku z art. 39 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 275) oraz poglądy doktryny, wykorzystując

odpowiednie komentarze prawnicze. W drugiej części przedstawiono sposoby prowadzenia edukacji konsumenckiej przez rzeczników konsumentów oraz statystyki konieczne do zobrazowania tego zjawiska, korzystając ze sprawozdania „Działania Powiatowych i Miejskich Rzeczników Konsumentów w roku 2018”.

Na podstawie poczynionych rozważań i wyników badań wyciągnięto wnioski dotyczące działań podejmowanych przez rzeczników konsumentów w odpowiedzi na wyzwania stawiane przez pandemię COVID-19, częstotliwości wybierania określonych sposobów i kanałów komunikacyjnych wykorzystywanych do realizacji edukacji konsumenckiej oraz rodzajów nowych działań podjętych w wyniku pandemii COVID-19 i związanych z nią obostrzeń.

W ostatniej części opracowania całkowicie lub częściowo potwierdzono stawiane tezy. Sformułowano wnioski *de lege ferenda* dotyczące omawianej problematyki.

Słowa kluczowe: rzecznik konsumentów, pandemia COVID-19, edukacja konsumencka

NOTA O REDAKTORACH NAUKOWYCH

Bartosz Kotowicz – doradca restrukturyzacyjny prowadzący własną kancelarię prawną; asystent w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie; wykładowca Centrum Kształcenia Podyplomowego Uczelni Łazarskiego; członek Instytutu Prawa Zamówień Publicznych na Uczelni Łazarskiego; członek Centrum Badań Procesu Legislacyjnego Uczelni Łazarskiego; autor i współautor wielu publikacji naukowych z zakresu prawa administracyjnego, prawa gospodarczego publicznego i prawa zamówień publicznych.

Angelika Kurzawa – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego, Konstytucyjnego i Prawa Pracy na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie. Pracuje w Departamencie Prawnym i Rozstrzygania Sporów w Urzędzie Regulacji Energetyki. Prowadzi szkolenia w ramach doskonalenia zawodowego dla radców prawnych w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Lublinie. Wykłada na studiach podyplomowych „Administracja – rejestracja stanu cywilnego” na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II oraz „Inżynier Kontraktu” na Uczelni Łazarskiego w Warszawie. Autorka wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego oraz prawa gospodarczego publicznego, w tym prawa energetycznego.

Bartłomiej Opaliński – doktor nauk prawnych, praktykujący radca prawny, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego Uczelni Łazarskiego w Warszawie, pełnomocnik dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego ds. aplikacji prawniczych, dyrektor Instytutu Organów Ochrony Porządku Prawnego Uczelni Łazarskiego; sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – zastępca

przewodniczącego Komisji do spraw reprivatyzacji nieruchomości warszawskich; członek Centrum Badań Procesu Legislacyjnego Uczelni Łazarskiego, wykładowca w Izbie Notarialnej w Warszawie oraz na studiach podyplomowych w Uczelni Łazarskiego; jego doświadczenie zawodowe i zainteresowania obejmują problematykę prawa administracyjnego, prawa konstytucyjnego oraz postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego; trener i autor szkoleń z zakresu ochrony danych osobowych, dostępu do informacji publicznej oraz ochrony środowiska prowadzonych dla radców prawnych, pracowników administracji samorządowej oraz aplikantów notarialnych; autor ponad stu publikacji naukowych z zakresu prawa konstytucyjnego oraz prawa administracyjnego.

Monografia jest odpowiedzią przedstawicieli nauki prawa na dynamikę rozwoju prawa administracyjnego w okresie ostatnich kilku lat. Stanowi udaną próbę refleksji nad obszarami stosunków społecznych, w które administracja dotychczas nie ingerowała, a które aktualnie zostały poddane jej reglamentacji, w tym za pomocą nowych zupełnie instytucji prawnych, obcych dotychczasowemu porządkowi prawnemu.

Dr hab. Wojciech Maciejko, prof. WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej



ISBN 978-83-66723-61-0



DOI: 10.26399/978-83-66723-61-0