

Dyskurs Prawniczy i Administracyjny

3/2025

Dyskurs Prawniczy i Administracyjny

3/2025

REDAKCJA NAUKOWA TOMU
Magdalena Skibińska
Joanna Markiewicz-Stanny

Zielona Góra 2025

RADA NAUKOWA

Andrzej Bisztyga (*przewodniczący*, Uniwersytet Zielonogórski), Eduard Barany (Słowacka Akademia Nauk), Michał Bieniak (Izba Adwokacka w Warszawie), Ewelina Cała-Wacinkiewicz (Uniwersytet Szczeciński), Emilio Castorina (Uniwersytet w Katanii, Włochy), Jerzy Ciapała (Uniwersytet Szczeciński), Anna Chodorowska (Uniwersytet Zielonogórski), Katarzyna Dudka (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej), Krzysztof Eckhardt (Rzeszowska Szkoła Prawa), Andrzej Gorgol (Uniwersytet Zielonogórski), Sabina Grabowska (Uniwersytet Rzeszowski), Stefan Haack (Uniwersytet Viadrina), Jerzy Jaskiernia (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach), Jiri Jirasek (Uniwersytet w Ołomuńcu, Czechy), Julia Klauer (Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Prawa w Berlinie, Niemcy), Adam Kozień (Uniwersytet Jagielloński), Martyna Łaszewska-Hellriegel (*wiceprzewodnicząca*, Uniwersytet Zielonogórski), Gabriella Mangione (Uniwersytet Insubria Varese-Como, Włochy), Małgorzata Masternak-Kubiak (Uniwersytet Wrocławski), Tomasz Milej (Uniwersytet Kenyatta w Nairobi, Kenia), Bernadetta Nitschke-Szram (Uniwersytet Zielonogórski), Ivan Pankevych (Uniwersytet Zielonogórski), Sławomir Patyra (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej), Ryszard Piotrowski (Uniwersytet Warszawski), Maria Rogacka-Rzewnicka (Uniwersytet Warszawski), Krzysztof Skotnicki (Uniwersytet Łódzki), Tadeusz Stanisławski (*wiceprzewodniczący*, Uniwersytet Zielonogórski), Ewa Szewczyk (Uniwersytet Zielonogórski), Bogdan Ślusarz (Uniwersytet Zielonogórski), Miruna Tudorascu (Uniwersytet 1 grudnia 1918 w Alba Iulia, Rumunia), Murat Tumay (Istanbul Medeniyet University), Valeriy Tsybalyuk (Uniwersytet Gospodarki Wodnej i Zarządzania Zasobami Naturalnymi w Równem, Ukraina), Krystyna Wojtczak (Uniwersytet Adama Mickiewicza), Rafał Wrzecionek (Uniwersytet Zielonogórski)



KOLEGIUM REDAKCYJNE

Magdalena Skibińska (*redaktor naczelny*), Joanna Markiewicz-Stanny (*sekretarz*), Anna Chodorowska, Anna Feja-Paszkiewicz, Andrzej Tataara, Ewa Żołnierczyk

RECENZJE NUMERU

<http://www.dyskurs.inp.uz.zgora.pl>

REDAKCJA I KOREKTA

Aldona Reich

REDAKCJA TECHNICZNA

Elżbieta Kościńska

PROJEKT OKŁADKI

Jacek Papla

CC by 4.0



ISSN 2657-926X

Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego
65-246 Zielona Góra, ul. Podgórna 50, tel. (68) 328 78 64
www.ow.uz.zgora.pl, sekretariat@ow.uz.zgora.pl

Spis treści

Leszek Ćwikła

- Recentralizacja administracji publicznej na Węgrzech po 2010 r.
na przykładzie zmian w modelu organizacyjnym administracji właściwej
do spraw turystyki 7

Henryk Haak

- Dziecko poniżej 10. roku życia z przejawami demoralizacji 31

Bohdan Halczak

- Jak pisać historię administracji publicznej? Uwagi metodologiczne 49

Joanna Martyniuk-Placha

- Uchwała w sprawie diet radnych gmin jako przykład ewolucji uchwały
kierownictwa wewnętrznego w akt prawa miejscowego na podstawie
orzecznictwa sądów administracyjnych 63

Andrzej Pogłódek

- Glosa do decyzji Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowenii z 25 kwietnia
2018 r. (sygn. akt U-I-140/14). Wolność wyznania a zakaz uboju rytualnego 83

Piotr Solka

- Instytucja sygnalizacji w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym 97

Marcin Szydłowski, Eugeniusz Szydłowski

- Działania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w formie
władczej 113

Elżbieta Zębek

- Prawna ochrona i odbudowa zdegradowanych ekosystemów wodnych
na przykładzie rzeki Odry 129

Agnieszka Ziółkowska, Beata Kozicka

- Rozpiętość kontroli sądowniczoadministracyjnej dokonywanej na skutek
zaskarżenia decyzji uznaniowych w sprawach studenckich 149

Leszek Ćwikła

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID 0000-0002-4048-6653

leszek.cwikla@kul.pl

Recentralizacja administracji publicznej na Węgrzech po 2010 r. na przykładzie zmian w modelu organizacyjnym administracji właściwej do spraw turystyki*

Słowa kluczowe: administracja właściwa do spraw turystyki na Węgrzech, turystyka na Węgrzech, Węgierska Agencja Turystyczna

Streszczenie. Przedmiotem niniejszego opracowania są zmiany w modelu administracji rządowej i samorządowej na Węgrzech będące skutkiem zapoczątkowanego w 2010 r. procesu recentralizacji, dokonanego przez posiadającą konstytucyjną większość prawicowo-konserwatywną Partię Obywatelską – Fidesz i jej lidera Viktora Orbána. Zmiany te ukazano na przykładzie administracji właściwej do spraw turystyki. W tym celu dokonano analizy regulacji prawnych zawartych w licznych aktach prawnych sankcjonujących te zmiany. Zwrócono uwagę, że jednym z powodów podjętych reform było określenie na nowo zadań państwa w dziedzinie turystyki i konieczność skutecznej ich realizacji. Wskazano, że kluczowe znaczenie w tym zakresie miało utworzenie w 2016 r. Węgierskiej Agencji Turystycznej, która stała się najważniejszą instytucją realizującą politykę turystyczną państwa. Rozważania zmierzały do realizacji celu badawczego, który sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy przeprowadzone reformy pozwoliły państwu na skuteczniejsze wdrożenie swojej polityki turystycznej. Wydaje się, że w tym przypadku, na podstawie przeprowadzonych badań, można udzielić odpowiedzi twierdzącej, jako że w ostatnim czasie obserwowany jest wyraźny rozwój strategicznie ważnego sektora turystyki. Nie należy jednak tracić z pola widzenia negatywnych aspektów trendów centralizacyjnych, przejawiających się przede wszystkim w istotnym ograniczeniu samodzielności węgierskiego samorządu terytorialnego.

The Recentralization of Public Administration in Hungary After 2010: The Case of Changes in the Organizational Model of the Administration Responsible for Tourism

Keywords: the administration responsible for tourism in Hungary, tourism in Hungary, Hungarian Tourism Agency

Summary. This paper examines the changes in the model of government and local administration in Hungary, resulting from the process of recentralization initiated in 2010 by the right-wing conservative Fidesz Party, which holds a constitutional majority, and its leader, Viktor Orbán. These

* W niniejszym opracowaniu wykorzystano wiedzę, źródła i literaturę pozyskane podczas wyjazdu naukowego do Budapesztu i Egeru sfinansowanego przez Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka.

changes are illustrated using the example of the administration responsible for tourism. To this end, an analysis of the legal regulations contained in numerous legal acts sanctioning these changes was conducted. It was noted that one of the reasons for the reforms was the redefinition of the state's responsibilities in the field of tourism and the need for their effective implementation. It was indicated that the establishment of the Hungarian Tourism Agency in 2016 was of key importance in this regard, as it became the most important institution implementing the state's tourism policy. The research task was to answer the question: have the reforms allowed the state to implement its tourism policy more effectively? Based on the research, it seems that in this case, the answer is affirmative, as the strategically important tourism sector has recently seen a significant growth. However, we should not lose sight of the negative aspects of centralization trends, manifested primarily in the significant limitation of the autonomy of Hungarian local governments.

Wprowadzenie

Współcześnie w państwach europejskich występują różne modele administracji publicznej. W państwach tzw. byłego bloku wschodniego cechą charakterystyczną tejże administracji jest to, że po 1989 r. została ona poddana licznym reformom i reorganizacjom, które skutkowały nowym podziałem władzy i odpowiedzialności za sprawy publiczne. W wyniku decentralizacji pojawiły się niższe szczeble, tj. jednostki samorządowe wyposażone w szeroki zakres kompetencji. W państwach, które zostały włączone w struktury Unii Europejskiej, miał miejsce proces polegający na wzmocnieniu regionów. Pewien wyjątek stanowią tutaj Węgry, gdzie od 2010 r. postępuje gruntowna przebudowa ustroju politycznego i systemu instytucjonalno-prawnego prowadzona przez prawicowo-konserwatywną Partię Obywatelską – Fidesz i jej lidera Viktora Orbána. Jedną z jej cech jest recentralizacja, w wyniku której autonomia samorządów lokalnych została znacznie ograniczona, większość uprawnień decyzyjnych zaś zostało przekazanych administracji centralnej, głównie rządowi¹.

W niniejszym opracowaniu zostaną przedstawione zmiany w modelu organizacyjnym administracji właściwej do spraw turystyki, gdyż reformy systemowe objęły również tę administrację. Jest to kwestia o tyle interesująca, że turystykę uznaje się na Węgrzech za kluczowy sektor strategiczny. Punktem wyjścia dla rozważań jest na nowo zdefiniowana polityka turystyczna państwa, ponieważ wyznaczone w jej ramach cele oraz instrumenty, dzięki którym cele te mają zostać zrealizowane, mają bezpośrednie przełożenie na zadania administracji rządowej i samorządowej w dziedzinie turystyki. Analiza przepisów prawnych powinna pozwolić na udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy przeprowadzone reformy będą sprzyjały skutecznej realizacji polityki turystycznej. Zważywszy, że w ostatnich

¹ B. Góralczyk, *Węgry – zwrot do systemu nieliberalnego*, „Rocznik Strategiczny” 2017/2018, s. 327-335; L. Rajca, *Reformy samorządu terytorialnego na Węgrzech i w Polsce*, Warszawa 2019, s. 7-9, 25-26; T. Szigetvári, *The Hungarian Administrative System: from Centralization to Regionalization and Back*, „Journal of Political Administrative and Local Studies” 2020, vol. 3, issue 1, s. 36-38.

latach węgierska turystyka dynamicznie się rozwija, można postawić tezę, że były to działania słuszne.

1. Zadania państwa w dziedzinie turystyki

Turystyka węgierska, mająca długą historię², w ostatniej dekadzie (z wyłączeniem okresu pandemii koronawirusa) przeżywa swoisty boom. W 2016 r. Węgry odwiedziło 13 mln turystów, a w 2019 – 16 mln. Prognozuje się, iż w przyszłości wzrastający trend przyjazdów turystów z zagranicy będzie się utrzymywał i w 2030 r. państwo to odwiedzi 20 mln turystów. Strategicznie ważny sektor turystyki to branża stabilna finansowo z silną tendencją wzrostową. Jego wkład do narodowego produktu krajowego brutto (PKB) wyniósł w 2016 r. 11,8%, w 2019 r. 13,2%, natomiast dla roku 2030 prognozowane jest 16%³.

Turystyka, zapewniając dochody do budżetu państwa, zatrudnienie w podmiotach prowadzących działalność w branży turystycznej czy stymulując takie sektory jak transport, rolnictwo oraz budownictwo, ma swój wymierny udział w strukturze gospodarki państwa. Z tego względu państwo zainteresowane jest jej rozwojem, co materializuje się w polityce turystycznej, najczęściej rozumianej jako „działalność państwa, której celem jest stworzenie optymalnych warunków dla rozwoju turystyki, zgodnych z interesem społecznym, gospodarczym i kulturowym kraju”⁴. Polityka ta może obejmować m.in. rozwój infrastruktury turystycznej, promocję państwa za granicą, ochronę dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego, wspieranie przedsiębiorczości turystycznej oraz tworzenie ram prawnych i strategii rozwoju.

W literaturze przedmiotu wymienia się następujące cele polityki turystycznej: zaspokojenie potrzeb turystycznych społeczeństwa, racjonalne wykorzystanie walorów turystycznych, zasobów pracy i kapitału w sferze gospodarki turystycznej, kształtowanie optymalnych rozmiarów i struktury ruchu turystycznego,

² Węgry zawdzięczają swoją atrakcyjność turystyczną kompleksowym połączeniom różnych uwarunkowań. Wystarczy wskazać, że od czasów antycznych ze względu na wysoką jakość, wyjątkowe walory smakowe i charakterystyczny bukiet znane były węgierskie wina, które przez wieki przyciągały smakoszy tego trunku z całej Europy. Zob. M. Woźniczko, D. Orlowski, *Winiarstwo jako narodowe dziedzictwo kultury i jego wykorzystanie w enoturystyce północnych Węgier*, [w:] *Kultura i turystyka – wspólnie zyskać!*, red. A. Stasiak, Łódź 2009, s. 171-187. Do walorów turystycznych zaliczyć należy również wachlarz możliwości lecznictwa uzdrowiskowego – znajdują się tu jedne z największych zasobów wód termalnych w Europie.

³ TURIZMUS 2.0, Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia 2030 (2017), s. 14, https://mtu.gov.hu/dokumentumok/NTS2030_Turizmus2.0-Strategia.pdf?v=0.159 [dostęp: 3.07.2025].

⁴ W.W. Gaworecki, *Turystyka*, Warszawa 2007, s. 235. Szerzej zob. J. Borzyszkowski, *Polityka turystyczna państwa*, Koszalin 2005; A. Panasiuk, *Determinanty i modele kształtowania roli państwa w gospodarce turystycznej*, „Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2014, nr 16, s. 160-163.

koordynowanie rozwoju turystyki z uwzględnieniem jej różnych funkcji i związków z innymi sferami życia gospodarczego⁵.

Kształt polityki turystycznej jest zdeterminowany wieloma czynnikami, m.in.: poziomem rozwoju turystycznego danego państwa lub regionu, posiadanymi walorami turystycznymi, sytuacją polityczną, stanem bezpieczeństwa, świadomością turystyczną władz państwowych i regionalnych oraz społeczności lokalnych itp.⁶

Aby rozwój turystyki nie powodował negatywnych konsekwencji w postaci problemów społecznych, gospodarczych, ekologicznych, kulturowych czy politycznych, musi odbywać się w sposób planowy, czego wyrazem jest świadoma polityka turystyczna⁷. Można ją uznać za taką, wówczas gdy zostanie właściwie sformułowana i ujęta w ramy prawne. Pierwszym krokiem w tym kierunku jest określenie zadań państwa w dziedzinie turystyki.

Jeśli chodzi o państwo węgierskie, to zadania te zostały określone w § 3 ust. 4 ustawy CLVI z 2016 r. o zadaniach państwa w zakresie rozwoju obszarów turystycznych⁸:

- a) opracowanie celów polityki i wytycznych dotyczących rozwoju turystyki,
- b) profesjonalne planowanie rozwoju turystyki na obszarze turystycznym, profesjonalna koordynacja jego realizacji na obszarach turystycznych i między nimi,
- c) definiowanie, planowanie i profesjonalna koordynacja realizacji w obrębie poszczególnych obszarów turystycznych i pomiędzy nimi rozwoju infrastruktury regionalnej i lokalnej zapewniającej dostęp do obszaru turystycznego, ochrony dziedzictwa kulturowego, ochrony środowiska architektonicznego i przyrodniczego, zrównoważonego rozwoju społecznego i środowiskowego oraz możliwości i zadań turystycznych niezbędnych do realizacji działań marketingowych związanych z turystyką,
- d) realizacja priorytetowych publicznych inwestycji turystycznych, zarządzanie, utrzymanie i wykorzystanie obiektów powstałych w ramach realizacji priorytetowych publicznych inwestycji turystycznych oraz innych publicznych nieruchomości i składników majątku o dużym znaczeniu turystycznym.

Warto odnotować, że ustawodawca kładzie nacisk na rozwój turystyki nie w poszczególnych destynacjach, ale na tzw. obszarach turystycznych. Finalnie powinno

⁵ W. Alejsiak, *Globalna polityka turystyczna – utopia, alternatywa czy konieczność?*, „Folia Turistica” 2011, nr 25(2), s. 356; R. Pawłusiński, *Gospodarcze aspekty turystyki*, [w:] *Turystyka*, red. W. Kurek, Warszawa 2007, s. 388.

⁶ A. Panasiuk, *Rola organizacji pozarządowych w kreowaniu polityki turystycznej*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2016, nr 5, s. 7-8.

⁷ W. Alejsiak, *op. cit.*, s. 345.

⁸ 2016. évi CLVI. Törvény a turisztikai térségek fejlesztésének állami feladatairól, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1600156.TV&searchUrl=/gyorskereso?keyword%3Dturisztika> [dostęp: 3.07.2025].

to przełożyć się na rozwój gospodarczy i społeczny całego regionu, a nie tylko poszczególnych miejscowości.

Obszary turystyczne, zwane też regionami turystycznymi, to podstawowe priorytetowe jednostki rozwoju turystyki. Prace nad ich wyznaczeniem trwały kilka lat i zostały zakończone wydaniem przez rząd 14 września 2020 r. rozporządzenia w sprawie określenia obszarów turystycznych⁹ – wyznaczono ich jedenaście. Ich wykaz wraz z charakterystyką znajduje się na stronie internetowej Węgierskiej Agencji Turystycznej¹⁰. Tworzone są dla nich programy rozwojowe uwzględniające potencjał turystyczny, ochronę dziedzictwa kulturowego, ochronę środowiska zurbanizowanego i naturalnego, nakierowane na modernizację infrastruktury zapewniającej dostęp do danego obszaru, a także zapewniające zrównoważony rozwój społeczny i środowiskowy, ponadto są budowane i odrębnie zarządzane indywidualne marki.

Dodatkowo ustawa CLVI z 2016 r. wprowadza pojęcie miejscowości o szczególnym znaczeniu turystycznym (węg. *turisztikaiilag kiemelt jelentőségű település*), definiując ją jako „miejscowość, w której znajduje się co najmniej jedna atrakcja turystyczna o znaczeniu krajowym lub międzynarodowym, która ma szczególne znaczenie z punktu widzenia turystyki przyjazdowej lub może stać się taką w wyniku ukierunkowanych inwestycji”¹¹. Chodzi o miejscowości, które nie są położone w żadnym z jedenastu priorytetowych obszarów turystycznych. Polecane są turystom jako wyjątkowa atrakcja „punktowa” lub jako cel łatwo dostępny z najbliższego obszaru turystycznego. Wykaz miejscowości o szczególnym znaczeniu turystycznym znajduje się w załączniku nr 4 do rozporządzenia rządu nr 235/2019 z dnia 15 października 2019 r. w sprawie wykonania ustawy o zadaniach państwa w zakresie rozwoju obszarów turystycznych¹². Umieszczonych w nim zostało 20 miejscowości, które zgodnie z § 14/E ust. 2 rozporządzenia mogą być oznakowane tablicą informującą o ich walorach turystycznych, zamontowaną pod znakiem wskazującym ich granicę administracyjną.

Równoległe ze zmianami legislacyjnymi mają miejsce inicjatywy rządowe. Przykładowo w 2011 r. rząd węgierski wprowadził Kartę Wypoczynkową Széchenyi (węg. *Széchenyi Pihenőkártya*, *SZÉP-kártya*)¹³ będącą obecnie jednym z najpopu-

⁹ 429/2020. (IX. 14.) Korm. Rendelet a turisztikai térségek meghatározásáról, <https://njt.hu/jogszabaly/2020-429-20-22> [dostęp: 3.07.2025].

¹⁰ <https://mtu.gov.hu/cikkek/11-turisztikai-terseg-1914/> [dostęp: 3.07.2025].

¹¹ § 2 ustawy CLVI z 2016 r. o zadaniach państwa w zakresie rozwoju obszarów turystycznych.

¹² 235/2019. (X. 15.) Korm. rendelet a turisztikai térségek fejlesztésének állami feladatairól szóló törvény végrehajtásáról, <https://njt.hu/jogszabaly/2019-235-20-22> [dostęp: 3.07.2025].

¹³ Rozporządzenie rządu nr 55/2011 z dnia 12 kwietnia 2011 r. w sprawie zasad wydawania i korzystania z Karty Wypoczynkowej Széchenyi [55/2011. (IV. 12.) Korm. Rendelet a Széchenyi Pihenő Kártya kibocsátásának és felhasználásának szabályairól], <https://njt.hu/jogszabaly/2011-55-20-22> [dostęp: 3.07.2025]. Więcej informacji na temat Karty Wypoczynkowej Széchenyi: <https://szepkartya.hu/> [dostęp: 3.07.2025].

larniejszych świadczeń pozapłacowych. Jej celem jest zachęcanie pracowników do wydawania większej ilości środków finansowych na zajęcia rekreacyjne i tym samym ożywienie turystyki krajowej. Jest ona formą świadczenia dodatkowego, które może otrzymać pracownik od pracodawcy. Dla pracodawcy główną motywacją do zapewnienia świadczenia dodatkowego w postaci karty SZÉP jest związana z tym korzyść podatkowa, tzn. pracodawca płaci podatek niższy niż w przypadku wynagrodzenia.

Do 2023 r. Karta miała trzy subkonta – każde przeznaczone do innego rodzaju aktywności. Można było nią płacić w krajowych miejscach zakwaterowania, placówkach gastronomicznych oraz podmiotach świadczących usługi rekreacyjne (w obiektach kulturalnych, sportowych, wellness, uzdrowiskach, na plażach, w teatrach, podczas festiwali, w salach fitness, salonach masażu), które zobowiązały się akceptować karty. Od stycznia 2023 r. pozostaje tylko jedno subkonto. Kartą można płacić u ponad 65 tys. krajowych dostawców usług¹⁴.

Innym przykładem zaangażowania państwa na rzecz rozwoju turystyki jest realizowany w latach 2015–2022 i zakrojony na szeroką skalę Program Nowoczesne Miasta (węg. *A Modern Városok Program*). W ramach Programu w 23 miastach na prawach województwa zrealizowano ponad 250 projektów o wartości około 3 bilionów 500 miliardów forintów (czyli ok. 350 miliardów złotych), finansowanych częściowo ze środków krajowych, a częściowo ze środków Unii Europejskiej¹⁵.

14 października 2024 r. Minister Gospodarki Narodowej przedstawił 16-punktowy (14+2) plan działań w branży turystycznej, stanowiący zestaw proponowanych zmian o charakterze deregulacyjnym, które mają być wdrożone przez różne organy państwowe¹⁶.

Kolejna aktywność to zapowiedź utworzenia specjalnego banku będącego państwową instytucją finansową, obsługującego branżę turystyczną, który ma rozpocząć działalność jesienią 2025 r. Celem banku ma być udzielanie pożyczek głównie małym i średnim przedsiębiorcom. Wnioski będą przyjmowane za pośrednictwem sieci prawie stu oddziałów Tourinform działających w systemie franczyzowym¹⁷.

Wymienione wyżej inicjatywy niewątpliwie wskazują, że rząd węgierski traktuje branżę turystyczną w sposób priorytetowy, uznając ją za jeden z motorów napędowych gospodarki.

¹⁴ <https://magan.szepekartya.otpportalok.hu/elfogadohelyek/> [dostęp: 3.07.2025].

¹⁵ <https://kormany.hu/dokumentumtar/modern-varosok-program> [dostęp: 3.07.2025].

¹⁶ <https://makronom.eu/2024/10/16/ime-a-turisztikai-agazat-142-pontos-akcioterve/> [dostęp: 3.07.2025].

¹⁷ <https://www.portfolio.hu/bank/20250207/nagy-marton-ujabb-nagy-dobasa-mit-lehet-tudni-magyarorszag-uj-bankjarol-739757> [dostęp: 3.07.2025]; <https://index.hu/gazdasag/2025/05/27/nagy-marton-turizmus-bankja-zaloghaz-magyar-turisztikai-ugynokseg/> [dostęp: 3.07.2025].

2. Zarządzanie turystyką na szczeblu centralnym

Aby działania w zakresie polityki turystycznej były skuteczne, państwo musi dysponować odpowiednim zapleczem instytucjonalnym w postaci organów władzy oraz innych podmiotów odpowiedzialnych za rozwój turystyki, występujących na różnych szczeblach. Można wśród nich wyróżnić organy stanowiące prawo (zarówno o zasięgu ogólnopaństwowym, jak i lokalnym), organy władzy wykonawczej (administracja centralna, administracja terytorialna rządowa i samorządowa) oraz organizacje wspomagające rozwój rynku turystycznego (regionalne i lokalne organizacje turystyczne, samorząd gospodarczy)¹⁸. W literaturze przedmiotu można też spotkać podział podmiotów odpowiedzialnych za politykę turystyczną na szczeblu krajowym na narodowe organizacje turystyczne (ang. *national tourism organizations* – NTO) i narodowe administracje turystyczne (ang. *national tourism administrations* – NTA). Funkcje NTA pełnią organy władzy państwowej (na szczeblu krajowym właściwi ministrowie). Główne zadania NTA to formułowanie założeń i realizacja polityki turystycznej państwa oraz tworzenie ram prawnych funkcjonowania rynku usług turystycznych. Z kolei NTO mają w poszczególnych państwach zróżnicowany status prawny, taki jak państwowa osoba prawna, stowarzyszenie czy spółka prawa handlowego. Finansowane są przeważnie z budżetu państwa¹⁹. Główne zadanie NTO to realizacja działań marketingowych ze szczególnym uwzględnieniem działań promocyjnych (głównie promocja państwa jako atrakcyjnej destynacji turystycznej)²⁰.

W poszczególnych państwach systemy zarządzania turystyką są bardzo różnie skonstruowane. Ponadto w zależności od potrzeb i zmian zachodzących w sektorze turystyki układ zależności i powiązań pomiędzy organami władz centralnych, samorządem regionalnym oraz instytucjami branżowymi jest modyfikowany.

Na Węgrzech w latach 2016–2017 miały miejsce istotne reformy strukturalne w obrębie administracji właściwej do spraw turystyki. Można je odczytywać jako jeden z elementów szerszego procesu, mającego na celu zmiany ustrojowe, którego dokonała po 2010 r. Partia Obywatelska – Fidesz i jej lider Viktor Orbán. W 2016 r. nastąpiła zmiana ministra właściwego do spraw turystyki. Do tego roku turystyka znajdowała się w gestii Ministra Gospodarki Narodowej (węg. *Nemzetgazdasági Miniszter*) i bezpośrednio podlegała sekretarzowi stanu do spraw regulacji gospodarczych (węg. *Gazdaságyszabályozásért Felelős Államtitkársá*).

¹⁸ A. Panasiuk, *Determinanty...*, s. 163–164.

¹⁹ Polska Organizacja Turystyczna a Narodowe Organizacje Turystyczne, s. 4–6, https://www.pot.gov.pl/index.php?option=com_rubberdoc&view=doc&id=58578&format=raw [dostęp: 3.07.2025].

²⁰ M. Marczak, *Narodowe organizacje turystyczne jako przykład instytucji pozarządowych w turystyce*, „Ekonomiczne Problemy Turystyki” 2018, nr 1(41), s. 52–54; H. Zawistowska, *Podstawy prawa w turystyce*, Warszawa–Łódź 1999, s. 67; J. Borzyszkowski, *op. cit.*, s. 49.

31 marca 2016 r. ukazało się rozporządzenie rządu nr 1156/2016 w sprawie działań niezbędnych do przekształcenia systemu zadań i instytucji związanych z turystyką²¹, na mocy którego w miejsce Ministra Gospodarki Narodowej właściwym do spraw turystyki stał się Minister Rozwoju Narodowego (węg. *Nemzeti Fejlesztési Miniszter*). Minister za pośrednictwem nowo utworzonej Węgierskiej Agencji Turystycznej (węg. *Magyar Turisztikai Ügynökség*, dalej: MTÜ) koordynował pracę organów podległych rządowi lub nadzorowanych przez rząd w zakresie działalności turystycznej oraz określał sposób wykonywania zadań niezbędnych z punktu widzenia rozwoju turystyki²².

Dodatkowo w okresie od 25 kwietnia 2016 r. do 13 lutego 2017 r. odpowiedzialnym za realizację zadań państwa związanych z turystyką był pełnomocnik rządu (węg. *turizmussal kapcsolatos állami feladatok koordinálásáért felelős kormánybiztos*), którego zakres kompetencji obejmował:

- a) koordynację zadań państwa związanych z turystyką,
- b) koordynację działań Węgierskiej Agencji Turystycznej,
- c) realizację zadań dodatkowych określonych w odrębnej decyzji rządu.

Pełnomocnik rządu podlegał premierowi za pośrednictwem Ministra Rozwoju Narodowego²³.

W 2018 r. politykę centralizacji kompetencji jeszcze bardziej zintensyfikowano, czego przejawem było m.in. przeniesienie krajowej turystyki do kancelarii premiera. Chodziło o większą kontrolę nad strategią turystyczną państwa, zapewnienie spójności działań w ramach szerokiej wizji narodowego rozwoju, a także możliwość szybszego podejmowania decyzji politycznych i inwestycyjnych. Tak więc od 25 maja 2018 r. do 31 stycznia 2023 r. sprawy turystyki krajowej na szczęblu

²¹ 1156/2016. (III. 31.) Korm. Határozat a turizmussal kapcsolatos állami feladat- és intézményrendszer átalakításához szükséges intézkedésekről, <https://njt.hu/jogszabaly/2016-1156-30-22.1> [dostęp: 3.07.2025].

²² § 3 ust. 1 dekretu rządu w sprawie określenia niektórych zadań Węgierskiej Agencji Turystycznej z ograniczoną odpowiedzialnością w odniesieniu do turystyki i hotelarstwa (61/2017. (III. 20.) Korm. Rendelet a Magyar Turisztikai Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság turizmussal és vendéglátással kapcsolatos egyes feladatainak meghatározásáról), <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1700061.KOR&searchUrl=/gyorskereso?keyword%3Dturisztika>: [dostęp: 3.07.2025].

²³ Decyzja rządu nr 1209/2016 z dnia 25 kwietnia 2016 r. w sprawie powołania i obowiązków pełnomocnika rządu odpowiedzialnego za koordynację zadań państwa związanych z turystyką [1209/2016. (IV. 25.) Korm. Határozat a turizmussal kapcsolatos állami feladatok koordinálásáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól], <https://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk16057.pdf> [dostęp: 3.07.2025]; decyzja rządu nr 1076/2017 z dnia 13 lutego 2017 r. w sprawie odwołania pełnomocnika rządu odpowiedzialnego za koordynację zadań państwa związanych z turystyką [1076/2017. (II. 13.) Korm. Határozat a turizmussal kapcsolatos állami feladatok koordinálásáért felelős kormánybiztos kinevezésének visszavonásáról], <https://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK17021.pdf> [dostęp: 3.07.2025].

centralnym podlegały Ministrowi kierującemu Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. Do jego obowiązków należało²⁴:

- a) przygotowywanie ustawodawstwa turystycznego,
- b) stworzenie i obsługa rządowego i instytucjonalnego systemu zarządzania turystyką,
- c) opracowanie koncepcji i systemu wsparcia rozwoju turystyki,
- d) koordynacja rządowych zadań w dziedzinie turystyki wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej,
- e) kierowanie działaniami marketingowymi w turystyce krajowej i międzynarodowej,
- f) opracowanie i realizacja koncepcji imprez ogólnokrajowych,
- g) opracowanie propozycji udziału Węgier w wystawach światowych, a także podjęcie zadań organizacyjno-zarządczych związanych z udziałem Węgier w wystawach światowych,
- h) wydawanie opinii i dokonywanie uzgodnień projektów i inwestycji związanych z turystyką.

Ponadto od 25 maja 2018 r. Minister kierujący Kancelarią Prezesa Rady Ministrów jest odpowiedzialny za realizację Programu Aktywne Węgry, który obejmuje kampanie i programy mające na celu promocję i zachęcanie do aktywnego stylu życia i uprawiania sportu oraz inwestycje i działania rozwojowe związane z tymi celami, a także inwestycje w dziedzinie turystyki aktywnej i ekoturystyki²⁵. W związku z tym do jego obowiązków należy²⁶:

- a) opracowywanie strategii rozwoju aktywnej mobilności (m.in. ścieżek rowerowych i tras rowerowych oraz kierowanie zadaniami niezbędnymi do ich funkcjonowania) oraz opracowywanie i realizacja strategii promocji i kształtowania postaw wobec aktywnej mobilności i transportu rowerowego,
- b) opracowywanie i wdrażanie krajowych programów wypoczynku i rekreacji sportowej dla dorosłych i dzieci,
- c) przygotowanie i wdrożenie oraz międzyrządowa koordynacja planów strategicznych mających wpływ na sektor turystyki aktywnej i ekoturystyki,
- d) opracowanie kierunków zagospodarowania terenów zielonych służących wypoczynkowi i rekreacji oraz udział w ich realizacji,

²⁴ § 14 rozporządzenia rządu nr 182/2022 z dnia 24 maja 2022 r. w sprawie obowiązków i uprawnień członków Rządu [182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről], <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2200182.kor> [dostęp: 3.07.2025].

²⁵ <https://aktivmagyarorszag.hu/> [dostęp: 3.07.2025].

²⁶ § 45 rozporządzenia rządu nr 182/2022 z dnia 24 maja 2022 r. w sprawie obowiązków i uprawnień członków Rządu [182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről], <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2200182.kor> [dostęp: 3.07.2025].

- e) opracowanie strategii rozwoju i promocji rybołówstwa jako formy wypoczynku i rekreacji oraz jej realizacja,
- f) zapewnienie koordynacji i promocji działań i programów związanych z turystyką aktywną i ekoturystyką, profesjonalna ocena funkcjonowania obiektów z nią związanych, a także koordynacja i realizacja przedsięwzięć i inwestycji związanych z turystyką aktywną i ekoturystyką.

Organizacyjnie została wyodrębniona turystyka religijna oraz turystyka wiejska. Zadania związane z turystyką religijną wykonuje Zastępca Generalny Prezesa Rady Ministrów (węg. *Miniszterelnök Általános Helyettese*)²⁷, natomiast realizację zadań rządowych związanych z rozwojem turystyki wiejskiej zapewnia Minister Rolnictwa (węg. *Agrárminiszter*) we współpracy z ministrem właściwym ds. turystyki i ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego²⁸.

Od 1 stycznia 2024 r. ministrem właściwym do spraw turystyki został ponownie Minister Gospodarki Narodowej²⁹. Na mocy rozporządzenia rządu w ramach swoich obowiązków związanych z turystyką przygotowuje on przepisy dotyczące turystyki, organizacji podróży i działalności pośrednictwa, umów o podróż, biur podróży, a także – we współpracy z ministrem właściwym do spraw opieki zdrowotnej – przepisy regulujące turystykę zdrowotną. Ponadto opracowuje koncepcję i system wsparcia rozwoju turystyki, koordynuje zadania rządu w dziedzinie turystyki wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej, a także opiniuje i uzgadnia projekty i inwestycje związane z turystyką przed stworzeniem i ogłoszeniem programów. Jeśli zaś chodzi o branżę hotelarską, to przygotowuje ustawodawstwo jej dotyczące, określa cel, narzędzia i system instytucjonalny oraz koncepcję rozwoju zarządzania hotelarstwem³⁰.

6 czerwca 2016 r. została powołana Narodowa Rada Doradcza ds. Turystyki (węg. *Nemzeti Turisztikai Tanácsadó Testületéről*) jako organ doradczo-konsultacyjny rządu³¹. Do jej kompetencji należało:

- a) wydawanie opinii w sprawach o znaczeniu strategicznym, związanych z turystyką i hotelarstwem oraz w kwestii możliwości wsparcia potrzeb rozwojowych,
- b) wydawanie opinii w sprawie projektów rządowych związanych z turystyką i hotelarstwem,

²⁷ *Ibidem*, § 49 lit. e.

²⁸ *Ibidem*, § 56 lit. d.

²⁹ Zob. § 22 rozporządzenia rządu nr 599/2023 z dnia 22 grudnia 2023 r. w sprawie niektórych przepisów mających wpływ na obowiązki i uprawnienia członków Rządu [A Kormány 599/2023. (XII. 22.) Korm. rendelethez a Kormány tagjainak feladat- és hatáskörét érintő egyes rendelkezésekről], <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2200182.kor> [dostęp: 3.07.2025].

³⁰ *Ibidem*, § 26.

³¹ Decyzja rządu nr 1255/2016 z dnia 6 czerwca 2016 r. w sprawie Krajowej Rady Doradczej ds. Turystyki [1255/2016. (VI. 6.) Korm. határozat a Nemzeti Turisztikai Tanácsadó Testületéről], <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A16H1255.KOR&xtxtreferer=00000003.TXT> [dostęp: 3.07.2025].

- c) zgłaszanie propozycji dotyczących priorytetowych obszarów rozwoju i innowacji związanych z turystyką i hotelarstwem,
- d) wydawanie opinii odnośnie do procesu wdrażania systemu finansowania i wsparcia jednolitej koncepcji rozwoju turystyki państwowej,
- e) uczestnictwo w przygotowaniu decyzji operacyjnych i strategicznych odnośnie do polityki turystycznej i hotelarskiej na poziomie rządowym poprzez prowadzenie profesjonalnych konsultacji,
- f) przedstawianie rządowi propozycji dotyczących otoczenia prawnego turystyki i hotelarstwa,
- g) uczestnictwo w rządowej koordynacji zadań z zakresu turystyki i hotelarstwa.

Początkowo w gremium tym zasiadało siedem osób: pełnomocnik rządu odpowiedzialny za koordynację zadań państwa związanych z turystyką, osoba wyznaczona przez ministra właściwego do spraw wykorzystania środków Unii Europejskiej, osoba wyznaczona przez ministra właściwego do spraw planowania strategicznego rozwoju regionalnego, osoba wyznaczona przez ministra właściwego do spraw turystyki, osoba wyznaczona przez ministra właściwego do spraw koordynacji polityki ogólnej, osoba wyznaczona przez ministra właściwego do spraw polityki zagranicznej oraz dyrektor generalny Węgierskiej Agencji Turystycznej. Od 13 lutego 2017 r. Rada liczyła sześć osób, gdyż został odwołany pełnomocnik rządu odpowiedzialny za koordynację zadań państwa w zakresie turystyki.

Na posiedzenia Rady mógł być zapraszany właściwy dla omawianej sprawy minister lub osoba przez niego wyznaczona, a także przedstawiciele innych podmiotów.

Członkowie Rady nie otrzymywali wynagrodzenia ani zwrotu kosztów za swoją pracę w Radzie.

Nowym organem o charakterze doradczo-konsultacyjnym Ministra Gospodarki Narodowej w sprawach dotyczących sektora turystyki jest Rada Doradcza ds. Turystyki (węg. *Turisztikai Tanácsadó Testület*). Jej zebrania mają odbywać się co kwartał (pierwsze miało miejsce 12 marca 2024 r.). Celem Rady jest dostarczanie informacji i sugestii od podmiotów działających w branży turystycznej, tak aby rząd mógł podejmować jak najbardziej trafne decyzje w sprawach o znaczeniu strategicznym dla turystyki i hotelarstwa. Ma przyczynić się to do jeszcze efektywniejszego wykorzystania możliwości węgierskiej turystyki i jej coraz szybszego rozwoju. Rada współpracuje z Węgierską Agencją Turystyczną.

W inauguracyjnym posiedzeniu uczestniczyli przedstawiciele ponad 30 organizacji zawodowych, m.in. Rad Rozwoju Balatonu, Węgierskiego Stowarzyszenia Kąpielowego, Stowarzyszenia Węgierskich Hotelu i Restauracji, Rady Rozwoju Regionu Winiarskiego Tokaj oraz Stowarzyszenia Węgierskich Biur Podróży. Uczestnicy dokonali przeglądu najważniejszych zagadnień dla branży, wskazali

wyzwania krótko- i długoterminowe, a także omówili procesy gospodarcze wpływające na turystykę³².

Jedną z najważniejszych instytucji realizujących politykę turystyczną państwa stała się utworzona w 2016 r. Węgierska Agencja Turystyczna³³. Jej działania obecnie nadzoruje Minister Gospodarki Narodowej. MTÜ jest narodową organizacją turystyczną (NTO), której zostały przekazane wszystkie zadania związane z bezpośrednim zarządzaniem turystyką na Węgrzech.

Najważniejszym celem MTÜ jest zwiększenie konkurencyjności Węgier jako kierunku podróży i aktywne przyczynianie się do uczynienia państwa jeszcze bardziej atrakcyjnym dla turystów zagranicznych i krajowych oraz osób podróżujących służbowo. Cel ten osiąga poprzez realizację zadań państwa w dziedzinie turystyki, określonych w § 3 ust. 4. ustawy CLVI z 2016 r. o zadaniach państwa w zakresie rozwoju obszarów turystycznych.

Szczegółowo zadania MTÜ zostały określone w rozporządzeniu rządowym nr 61/2017 z dnia 20 marca 2017 r. w sprawie określenia niektórych zadań Węgierskiej Agencji Turystycznej z ograniczoną odpowiedzialnością w odniesieniu do turystyki i hotelarstwa³⁴. Do głównych zadań MTÜ należą:

- a) kształtowanie polityki turystycznej,
- b) tworzenie oraz realizacja długoterminowych strategii rozwoju turystyki,

³² <https://kormany.hu/hirek/nagy-marton-vezetesevel-megtartotta-alakulo-uleset-a-turisztikai-tanacsado-testulet> [dostęp: 3.07.2025].

³³ <https://2015-2019.kormany.hu/hu/nemzeti-fejlesztési-miniszterium/hirek/atalakul-a-magyar-turizmus-szervezete> [dostęp: 3.07.2025]. Do 1 marca 1994 r. na Węgrzech funkcjonowało Krajowe Biuro Turystyki (węg. *Országos Idegenforgalmi Hivatal*, OIH), które miało kompetencje w zakresie lepszego wykorzystania potencjału turystycznego oraz przyspieszenia rozwoju turystyki. Jego następcą prawnym było Węgierskie Narodowe Biuro Turystyki (HNTO) utworzone pod nazwą Węgierska Służba Turystyczna (węg. *Magyar Turisztikai Szolgálat*). Dnia 1 stycznia 1996 r. jego nazwa została zmieniona na Węgierskie Narodowe Biuro Turystyki (węg. *Magyar Turizmus Zrt.*). Podlegało ono Bankowi Inwestycyjnemu, a nie Ministerstwu Gospodarki Narodowej. Celem Węgierskiego Narodowego Biura Turystyki była przede wszystkim promocja turystyki na poziomie krajowym oraz międzynarodowym. W osiągnięciu celu miały pomóc następujące zadania szczegółowe:

- a) budowanie, poprawa wizerunku lub zwiększenie rozpoznawalności Węgier jako państwa atrakcyjnego turystycznie, w kraju i za granicą,
- b) pomoc w promowaniu węgierskiej oferty turystycznej w kraju i za granicą,
- c) wspieranie współpracy regionalnej w zakresie marketingu turystycznego,
- d) działania promocyjne i PR w kraju i za granicą,
- e) udzielanie informacji turystycznej obywatelom i obcokrajowcom przebywającym na Węgrzech jako turyści, decydentom, a także branży turystycznej krajowej i zagranicznej.

Oprócz centrali Magyar Turizmus Zrt. zadania były realizowane poprzez sieć krajową regionalnych dyrekcji marketingu prowadzących działalność w siedmiu regionach turystycznych państwa i dwóch regionalnych biur projektów turystyki, przedstawicielstw zagranicznych oraz Tourinform. Zob. L. Dankó, *Turisztikai desztinációmenedzsment szabályozás és gyakorlat*, „Marketingkaleidoszkóp” 2012, s. 19.

³⁴ 61/2017. (III. 20.) Korm. rendelet a Magyar Turisztikai Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság turizmussal és vendéglátással kapcsolatos egyes feladatainak meghatározásáról, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1700061.kor> [dostęp: 3.07.2025].

- c) koordynacja działań podejmowanych w celu rozwoju turystyki w poszczególnych regionach turystycznych,
- d) zarządzanie funduszami UE związanymi z turystyką,
- e) promocja Węgier jako państwa atrakcyjnego turystycznie na arenie międzynarodowej.

Inne zadania MTÜ to:

- a) badanie i analiza trendów w sektorze turystycznym zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym oraz ich wpływu na Węgry,
- b) przekazywanie interesariuszom informacji o sytuacji w branży turystycznej,
- c) wprowadzanie, rozwijanie i obsługa systemów jakości w branży (znaki towarowe, nagrody itp.),
- d) dokonanie priorytetowych inwestycji turystycznych,
- e) wspieranie powstawania nowych produktów, modeli biznesowych i usług,
- f) planowanie i zapewnienie efektywnego wykorzystania dotacji i innych środków finansowych na projekty turystyczne i rozwój innowacyjnych programów grantowych,
- g) sugerowanie niezbędnych zmian w szkolnictwie wyższym w zakresie kształcenia na kierunkach turystycznych.

Pierwszorzędnym zadaniem MTÜ okazało się przygotowanie strategii rozwoju turystyki. Dokument noszący tytuł Narodowa Strategia Rozwoju Turystyki 2030 (NTS 2030) został zaprezentowany i przyjęty przez rząd Węgier w październiku 2017 r. Warto zwrócić uwagę, że jest to pierwszy na Węgrzech dokument strategiczny opracowany specjalnie dla tego sektora, określający ramy, w których państwo oraz podmioty branży turystycznej wspólnie podejmują skoordynowane działania na rzecz rozwoju węgierskiej turystyki. Ponieważ epidemia COVID-19 w latach 2020–2021 zasadniczo zmieniła sposób funkcjonowania sektora turystycznego, w 2021 r. dokonano aktualizacji strategii. Kolejna aktualizacja miała miejsce w 2023 r. i polegała na uwzględnieniu gospodarczych skutków wojny rosyjsko-ukraińskiej, stanowiących wyzwanie dla branży turystycznej³⁵. Za wdrożenie strategii odpowiedzialna jest MTÜ.

W strategii dokonano gruntownej analizy stanu obecnego oraz przedstawiono możliwości zwiększenia konkurencyjności węgierskiej turystyki poprzez rozwój obszarów posiadających znaczne rezerwy w tym zakresie. W tym celu zdefiniowano zadania krótko-, średnio- i długoterminowe poprzez identyfikację kluczowych punktów interwencji i wskazanie celów strategicznych. Chodzi m.in. o hotelarstwo, turystykę zdrowotną, turystykę biznesową, turystykę religijną, marketing i sprzedaż.

³⁵ TURIZMUS 2.0, Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia 2030. KIEGÉSZÍTÉS (2023), https://mtu.gov.hu/dokumentumok/NTS2030_Turizmus2.0-Strategia_kiegeszites.pdf?v=0.159 [dostęp: 3.07.2025].

Realizacja ujętych w strategii zadań ma finalnie doprowadzić do:

- poprawy krajowej oferty turystycznej, poprzez bardziej równomierne rozłożenie jej w czasie i przestrzeni,
- osiągnięcia jednolitej koncepcji rozwoju regionalnego oraz do zrównoważonego rozwoju społecznego, gospodarczego i ekologicznego,
- modernizacji Węgier jako marki turystycznej,
- przeprojektowania działań sprzedażowych na rynku międzynarodowym, a także osiągnięcia wydajności w komunikacji marketingowej,
- zwiększenia profesjonalizmu i zaangażowania osób zatrudnionych w sektorze turystycznym,
- skutecznej realizacji zadań badawczych, analitycznych oraz ewaluacyjnych,
- stworzenia bazy danych w zakresie turystyki, umożliwiającej ocenę i monitorowanie wyników rynku i sektora,
- analizy otoczenia prawnego i finansowego z uwzględnieniem nacisku na likwidację szarej strefy,
- wzmocnienie współpracy między różnymi uczestnikami sektora turystycznego.

W strategii zdefiniowano również horyzontalne obszary interwencji w postaci dyrektyw, które powinny być uwzględniane w każdym przypadku, jeśli chodzi o rozwój, regulacje, edukację czy komunikację marketingową, czyli:

- turystyka ma pozwolić odwiedzającym doświadczyć lokalnego stylu życia w harmonii ze środowiskiem naturalnym,
- turystyka musi być przyjazna rodzinie – tworzenie produktów turystycznych, które zapewniają wspólne doświadczenia dla kilku pokoleń, a także rozwój przyjaznych rodzinom usług noclegowych i infrastruktury transportowej,
- turystyka musi być dostępna – chodzi o osiągnięcie dostępności informacyjnej/komunikacyjnej, a także poprawę bezpośredniej dostępności fizycznej do atrakcji turystycznych (uwzględnienie turystów z niepełnosprawnością),
- turystyka musi być zrozumiała – chodzi o zapewnienie turystom spójnej informacji w wielu językach,
- rozwój turystyki cyfrowej – chodzi o kreatywne i innowacyjne wykorzystanie technologii.

Kolejny obszar działalności MTÜ to nadzór nad wykorzystaniem środków unijnych i krajowych przeznaczonych na rozwój turystyki. Agencja uczestniczy w profesjonalnym przygotowaniu i w wielu przypadkach w realizacji przetargów unijnych (GINOP-1, GINOP-7, VEKOP-1 – jako członek konsorcjum lub lider konsorcjum)³⁶ i krajowych (program Kiszfaludy). We współpracy z gminami i zainteresowanymi podmiotami jest odpowiedzialna za koordynację wszystkich inwestycji

³⁶ <https://magyarturisztikaiszovetseg.hu/projektek/> [dostęp: 3.07.2025].

finansowanych ze środków publicznych w określonych obszarach priorytetowych dla rozwoju turystyki.

Bardzo ciekawą inicjatywą jest Program Rozwoju Turystyki Kisfaludy. Jego głównym celem jest modernizacja różnego rodzaju obiektów turystycznych. Jest to możliwe dzięki finansowaniu unijnemu, ale również rząd węgierski przeznacza na realizację zadań znaczne krajowe środki budżetowe. Do 2030 r. planowane jest wyremontowanie około 30 tys. obiektów zakwaterowania, stworzonych zostanie około 5 tys. nowych miejsc pracy, a w wyremontowanych obiektach spodziewany jest 20% wzrost przychodów ze sprzedaży. Odnowione zostaną również plaże nad jeziorami i parki rozrywki. Wnioskodawcy ubiegający się o fundusze muszą spełnić wymagania w zakresie rozwoju produktu, szkoleń, działań promocyjnych i współpracy z innymi lokalnymi dostawcami usług w celu wzmocnienia zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności. MTÜ zapewnia kompleksowe wsparcie i nadzór nad przetargami organizowanymi w ramach programu oraz świadczy pomoc beneficjentom programu³⁷.

MTÜ jest operatorem Narodowego Centrum Informacji Turystycznej (węg. *Nemzeti Turisztikai Adatszolgálató Központ* – NTAK)³⁸ – nowoczesnego, cyfrowego systemu danych statystycznych i ruchu ze wszystkich obiektów noclegowych na Węgrzech. Dzięki tym danym MTÜ może dokonywać dokładniejszych prognoz i prowadzić skuteczniejszą działalność marketingową, zakładając długoterminowy cel, jakim jest osiągnięcie 50 mln noclegów do 2030 r. Docelowo wszystkie podmioty świadczące usługi zakwaterowania (węg. *a szálláshely-szolgálató köteles*) w obiektach posiadających więcej niż 8 pokoi i 16 łóżek będą musiały zarejestrować się w systemie oraz dysponować oprogramowaniem umożliwiającym przesyłanie danych on-line do NTAK. Oprócz podmiotów świadczących usługi zakwaterowania obowiązek rejestracji dotyczy podmiotów prowadzących działalność gastronomiczną (węg. *a vendéglátó üzlet üzemeltető*) oraz operatorów atrakcji turystycznych (węg. *a turisztikai attrakció üzemeltető*). Usługodawca jest obowiązany dokonać rejestracji drogą elektroniczną w Krajowym Centrum Informacji Turystycznej w terminie 5 dni od dnia rozpoczęcia działalności³⁹. Szczegółowy tryb rejestracji podmiotów oraz przekazywania danych został określony w rozporządzeniu rządu nr 235/2019 z dnia 15 października 2019 r. w sprawie wykonania ustawy o zadaniach państwa w zakresie rozwoju obszarów turystycznych. W przyszłości system

³⁷ https://kisfaludyprogram-hu.translate.google/?_x_tr_sl=hu&_x_tr_tl=pl&_x_tr_hl=pl&_x_tr_pto=sc&_x_tr_hist=true [dostęp: 3.07.2025].

³⁸ Zob. rozdział II (§ 9/A – 9/B) ustawy CLVI z 2016 r. o zadaniach państwa w zakresie rozwoju obszarów turystycznych.

³⁹ *Ibidem*, § 9/C ust. 1.

ten ma stać się narodową bazą informacji o wszystkich podmiotach działających w branży turystycznej.

Kolejnym ważnym zadaniem MTÜ jest zwiększenie przejrzystości sektora usług noclegowych poprzez stworzenie uczciwych i przewidywalnych warunków rynkowych, co przejawia się w przedstawianiu propozycji zmian legislacyjnych mających na celu unowocześnienie istniejących przepisów związanych z zakwaterowaniem.

Innym zadaniem realizowanym przez MTÜ jest koordynacja prac podmiotów w zakresie działalności w branży turystycznej i w branżach pokrewnych, takich jak agendy rządowe, jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy oraz organizacje pozarządowe.

MTÜ podejmuje również działania marketingowe i komunikacyjne na poziomie krajowym i międzynarodowym. W tym zakresie koordynuje zadania związane z budowaniem węgierskiego systemu marki turystycznej. Chodzi o rozwój marki turystycznej państwa i jej promocję, a także rozwój nie tylko turystycznego, ale całłościowego wizerunku Węgier. Ma to miejsce podczas różnego rodzaju imprez, np. międzynarodowych targów turystycznych. W ramach działań promocyjnych na płaszczyźnie krajowej MTÜ ściśle współpracuje z samorządami, instytucjami kultury, branżą turystyczną oraz stowarzyszeniami turystycznymi. Efektem tej współpracy są licznie organizowane imprezy promujące wśród turystów krajowych i zagranicznych regiony, miasta i poszczególne lokalne produkty turystyczne. Wspólnie organizowane są także stoiska na targach, konkursy, seminaria i konferencje. Wszystkie te działania mają na celu promocję Węgier, przyczyniają się też do wzrostu świadomości na temat pozytywnego wpływu turystyki na gospodarkę państwa, na przykład poprzez wzrost liczby miejsc pracy⁴⁰.

Warto zauważyć, że MTÜ zrezygnowała z przedstawicielstw zagranicznych, działania promocyjne zaś prowadzi bezpośrednio z Budapesztu, m.in. zwiększając aktywność w internecie. Węgry nie organizują własnych imprez promocyjnych, ale biorą udział w ważniejszych imprezach organizowanych przez inne podmioty.

Wypada też zwrócić uwagę na działania MTÜ w zakresie edukacji. Agencja sugeruje niezbędne zmiany w zakresie kształcenia akademickiego na kierunkach turystycznych poprzez rekomendację rozwoju konkretnych kompetencji na studiach licencjackich i magisterskich oraz modyfikację wymagań dotyczących efektów kształcenia. Gromadzi informację na temat różnego rodzaju szkoleń dla osób pracujących w branży turystycznej. We współpracy z podmiotami edukacyjnymi stale przyczynia się do poprawy jakości szkoleń w turystyce, zapewnia dostosowanie programów szkoleniowych do potrzeb rynku pracy, a także bierze udział w realizacji szkoleń sektorowych.

⁴⁰ <https://mtu.gov.hu/cikkek/bemutakozas/> [dostęp: 3.07.2025].

Zadania MTÜ mają charakter zadań publicznych i jako takie podlegają finansowaniu z budżetu państwa. Agencja jest uprawniona także do udzielania dotacji budżetowych w trakcie wykonywania swoich zadań.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że centralizacja zadań państwa w dziedzinie turystyki w jednym organie rządowym, jakim jest MTÜ, jest oceniana jako bardziej efektywna niż wcześniejsze rozdrobnienie instytucjonalne⁴¹. Powierzenie działań marketingowych narodowej organizacji turystycznej sprzyja zwiększeniu efektywności wykorzystania środków finansowych. Stwarza to bowiem możliwość koncentracji środków finansowych będących w dyspozycji administracji państwowej i samorządowej oraz pozyskanie finansowego wsparcia podmiotów gospodarczych i samorządu gospodarczego dla realizacji konkretnych przedsięwzięć⁴². Niewątpliwie w przypadku Węgrzech z tego typu sytuacją mamy do czynienia.

3. Rola samorządu terytorialnego w rozwoju turystyki

Na Węgrzech istnieją dwa rodzaje jednostek samorządu terytorialnego: gmina (węg. *település*) i komitat (węg. *vármegye*), który pełni funkcję zbliżoną do polskiego województwa. Wśród gmin występują gminy wiejskie i miejskie. Jeżeli chodzi o miasta, to wyróżnia się zwykle (węg. *városok*), na prawach okręgów (węg. *járászékhely városok*) oraz na prawach komitatów (węg. *megyei jogú városok*). Specjalny status prawny, określony w ustawie samorządowej, ma stolica Budapeszt, która składa się z 23 dzielnic⁴³. W 2022 r. na Węgrzech było 19 województw, miasto stołeczne Budapeszt, 25 miast na prawach komitatu, 322 miast (w tym 149 miast na prawach okręgów) i 2807 gmin wiejskich⁴⁴.

W gminie organem uchwałodawczym jest zgromadzenie przedstawicieli (węg. *képviselő-testület*), a organem wykonawczym burmistrz (węg. *polgármester*), w komitacie zaś organem uchwałodawczym jest zgromadzenie komitatu (węg. *vármegyei közgyűlés*) z przewodniczącym zgromadzenia komitatu (węg. *vármegyei közgyűlés elnöke*) na czele, który pełni jednocześnie funkcje organu wykonawczego samorządu województwa⁴⁵.

⁴¹ Member states' annual tourism reporting template, s. 2, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/35865?locale=pl> [dostęp: 3.07.2025].

⁴² H. Zawistowska, *op. cit.*, s. 67.

⁴³ § 2 i 3 Ustawy nr CLXXXIX z 21 grudnia 2011 r. o samorządach lokalnych na Węgrzech [2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól], <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100189.TV&searchUrl=/gyorskereso?keyword%3D%25C3%25B6nkorm%25C3%25A1nyzat> [dostęp: 3.07.2025].

⁴⁴ Hungarian Central Statistical Office, https://www.ksh.hu/regionalatlas_counties [dostęp: 3.07.2025].

⁴⁵ § 27 i 41 ust. 2 ustawy o samorządach lokalnych.

Po zwycięstwie partii Fidesz w 2010 r. w ramach gruntownej reformy ustrojowej, dla wzmocnienia kontroli państwa nad samorządem terytorialnym w 2013 r. dokonano reorganizacji terenowej administracji państwowej⁴⁶. W związku z tym wprowadzono nową jednostkę podziału terytorialnego – okręg (węg. *járás*) będący odpowiednikiem powiatu (jest ich 174), którego celem jest wykonywanie zadań administracji państwowej w terenie⁴⁷. Obecnie w ramach ogólnej administracji rządowej na poziomie regionalnym funkcjonują urzędy komitatu (węg. *megyei kormányhivatalok*) z komisarzem rządowym (węg. *kormánymegbízott*) na czele, które między innymi kontrolują działalność jednostek samorządu terytorialnego, oraz urzędy okręgowe (węg. *járási hivatalok*) z kierownikiem (węg. *járási hivatalvezető*), które podlegają bezpośrednio urządcom komitackim⁴⁸.

Zmiany ustrojowe w administracji publicznej skutkowały pozbawieniem gmin wielu zadań związanych z samodzielnym, oddolnym kształtowaniem życia publicznego, jak np. prowadzenia szkół, organizowania służby zdrowia i opieki społecznej, lub ograniczyły w znaczący sposób samodzielność w wykonywaniu zadań, co w konsekwencji doprowadziło do utraty przez nie dotychczasowej pozycji⁴⁹.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy samorządowej samorząd gminy wykonuje zadania obligatoryjne i fakultatywne, z których te ostatnie finansowane są zasadniczo z dochodów własnych. Gmina może dobrowolnie i samodzielnie decydować o wykonaniu zadań, które nie należą do sfery jej obowiązków i które nie zostały zastrzeżone dla innych podmiotów.

Wśród zadań ustawa samorządowa wymienia w § 13 ust. 1 pkt 13 zadania związane z turystyką⁵⁰. Co prawda, na Węgrzech – jak zostało wskazane wcześniej – podstawową jednostką planowania i rozwoju turystyki jest obszar turystyczny (region turystyczny) oraz miejscowość o szczególnym znaczeniu turystycznym, ale nie oznacza to, iż miejscowości położone poza granicami regionalnych destynacji nie mogą podejmować działań mających na celu uczynienie z nich atrakcyjnych miejsc na mapie turystycznej.

⁴⁶ L. Rajca, *op. cit.*, s. 57–65; I. Pálné Kovács, *A magyar területi közigazgatási reformok főbb állomásai*, [w:] *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, red. I. Pálné Kovács, Budapest–Pécs 2016, s. 73–85.

⁴⁷ 2012. évi XCIII. Törvény a járásek kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról, <https://njt.hu/jogszabaly/2012-93-00-00.2> [dostęp: 3.07.2025].

⁴⁸ § 10 ust. 1 ustawy nr CXXXVI 2010 r. o urządach administracji rządowej stołecznych i komitackich oraz o zmianie innych ustaw [2010. évi CXXXVI. Törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvényt módosításokról], <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1000126.TV> [dostęp: 3.07.2025].

⁴⁹ I. Pálné Kovács, *A magyar önkormányzatok korlátai a helyi gazdaságfejlesztésben*, „Tér és Társadalom” 2019, t. 33, nr 2, s. 10–16.

⁵⁰ Również obowiązkiem organów samorządowych Budapesztu oraz organów samorządowych dzielnic jest realizacja zadań związanych z turystyką, zob. § 23 ust. 4 pkt 15 oraz ust. 5 pkt 7 ustawy samorządowej.

Każda gmina bez względu na wielkość ma obowiązek wykonywać określone zadania i zapewnić wyznaczone usługi publiczne, w tym te, które mają istotne znaczenie dla rozwoju turystyki. Należą do nich m.in.: rozwój lokalny, planowanie lokalne, ochrona środowiska, unieszkodliwianie odpadów, transport publiczny, utrzymanie czystości na obszarze gminy, ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo publiczne, dostarczanie energii, dostarczanie wody pitnej, oświetlenie oraz utrzymanie dróg publicznych⁵¹.

W praktyce rola administracji samorządowej w rozwoju turystyki w państwie węgierskim jest złożona i obejmuje różne aspekty współpracy oraz zarządzania turystyką na poziomie lokalnym. Niewątpliwie organy gminy poprzez swoje działania powinny wspierać rozwój turystyki, co w praktyce odbywa się wielokierunkowo. Poprzez stanowienie prawa lokalnego powinny zostać stworzone właściwe warunki m.in. do świadczenia usług turystycznych. Z punktu widzenia rozwoju turystyki bardzo istotne jest stworzenie i utrzymanie dobrej bazy turystycznej oraz zapewnienie określonych usług turystycznych. W związku z tym konieczne są działania zachęcające i wspierające przedsiębiorców pragnących prowadzić działalność w branży turystycznej.

Każda gmina powinna opracować strategię turystyczną i określić zadania turystyczne niezbędne do wdrożenia, chronić i promować walory turystyczne, prowadzić działania marketingowe, stworzyć broszurę informacyjną o turystyce, brać udział w programach i wydarzeniach turystycznych, ale także starać się ograniczać potencjalne negatywne skutki gospodarcze, społeczne i przyrodnicze turystyki. W literaturze przedmiotu wskazuje się na widoczną zależność pomiędzy zakresem podejmowanych przez samorządy lokalne działań w dziedzinie turystyki a wielkością populacji danego obszaru oraz na niekorzystne zmiany, które nastąpiły po 2010 r.⁵²

Aby gminy mogły w sposób należyty wykonać wspomniane wcześniej zadania, muszą posiadać odpowiednie środki finansowe. W przypadku gmin atrakcyjnych pod względem turystycznym ważnym źródłem dochodu jest podatek turystyczny (IFA). Na Węgrzech jest to jeden z podatków lokalnych (samorządowych) i może być wprowadzony w każdej gminie. Pobierany jest od turystów spędzających noc w danej miejscowości za korzystanie z obiektów noclegowych (a zatem nie jest nakładany na mieszkańców gminy)⁵³. Na ten rodzaj daniny decydują się zazwyczaj gminy (miejscowości) o dużym natężeniu ruchu turystycznego, a odpowiedzialność

⁵¹ § 13 ustawy o samorządach lokalnych.

⁵² G. Kozma, G. Michalkó, Z. Radics, *Tourism and Local Governments in Hungary: the Position of Tourism in Local Council Committees of Local Governments*, „Polish Journal of Sport and Tourism” 2012, nr 19, s. 208-211.

⁵³ Zob. art. 30 ustawy nr C z 1990 r. o podatkach lokalnych [1990. évi C. törvény a helyi adókról], <https://njt.hu/jogszabaly/1990-100-00-00.43> [dostęp: 3.07.2025].

za jego pobranie spoczywa na dostawcy usług zakwaterowania (właścicielu obiektu noclegowego), który musi doliczyć podatek turystyczny do ceny usługi. Podstawą opodatkowania jest liczba noclegów, a w przypadku ich braku wynagrodzenie należne za zakwaterowanie na dowolnej podstawie prawnej (np. prawo do korzystania z ośrodka wypoczynkowego). W pierwszym przypadku stawka podatku wyrażona jest kwotowo i różni się w zależności od miejscowości: w 2025 r. w popularnych miejscowościach turystycznych wynosi około 680 forintów, w pozostałych od 200 do 300 forintów od każdego turysty. Górna granica stawki została określona w ustawie o podatkach lokalnych (w 2024 r. wynosiła 680 forintów; w 2025 r. wynosi 804,5 forinta). W drugim przypadku stawka podatku może wynosić maksymalnie 4% podstawy opodatkowania, którą jest opłata za zakwaterowanie⁵⁴. Wartość stawki dla danej gminy ustala jej organ uchwałodawczy. Dokładna wysokość stawki obowiązującej w danej gminie podana jest na stronie internetowej węgierskiego Skarbu Państwa (węg. *Magyar Államkincstár*)⁵⁵.

Osoby niepełnoletnie oraz osoby, które nie przyjeżdżają do danej miejscowości w celach turystycznych, nie płacą podatku turystycznego⁵⁶. W celu ewidencjonowania stawki podatku podmiot udostępniający miejsce zakwaterowania jest zobowiązany do wprowadzenia danych osobowych oraz godziny przyjazdu i wyjazdu z obiektu noclegowego osób przebywających w obiekcie w formularzu udostępnionym przez samorząd lokalny w wersji elektronicznej. Kwotę podatku należy uiścić do 15. dnia miesiąca następującego po danym miesiącu. Pobrany podatek turystyczny musi być wykazany jako oddzielna pozycja na fakturze. W ostatnich latach zwiększył się odsetek samorządów, które zdecydowały się na wprowadzenie tego podatku⁵⁷, mimo obaw, że przyczyni się to do wzrostu cen usług noclegowych i w konsekwencji może doprowadzić do zmniejszenia konkurencyjności Węgier w porównaniu z innymi państwami regionu.

Na Węgrzech z podatkiem turystycznym związana jest również dotacja państwowa. Dotychczas, aby wspierać lokalną turystykę, rząd węgierski wypłacał samorządom dotację państwową w wysokości 1,55 forinta za każdego forinta przychodu z IFA. Jednakże w budżecie na 2025 r. wysokość tej dotacji została zmniejszona do 1 forinta⁵⁸. Oznacza to utratę dochodów dla miejscowości mających duże znaczenie turystyczne.

⁵⁴ *Ibidem*, art. 33.

⁵⁵ <https://hakka.allamkincstar.gov.hu/> [dostęp: 3.07.2025].

⁵⁶ Zob. art. 31 ustawy o podatkach lokalnych.

⁵⁷ G. Kozma, *A magyarországi települési önkormányzatok idegenforgalmi adó kivetési gyakorlatának vizsgálata 1997 és 2024 között*, „Turisztikai és Vidékfejlesztés Tanulmányok” 2024, nr 2, s. 18–22.

⁵⁸ 2024. évi XC. törvény Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2400090.tv> [dostęp: 3.07.2025].

W zakresie zadań publicznych o charakterze regionalnym właściwe są organy samorządowe komitatu. Chodzi o te zadania, których realizacja przekracza możliwości organizacyjne, techniczne, finansowe czy kadrowe gmin wchodzących w skład komitatu. Należy stwierdzić, iż w wyniku reorganizacji samorządu terytorialnego komitaty zostały pozbawione wielu zadań. Właściwie pozostawiono im wyłącznie zadania z zakresu planowania i rozwoju terytorialnego oraz koordynacji⁵⁹, a nawet w tym zakresie system regionalnych i wojewódzkich instytucji zarządzających rozwojem regionalnym został zmieniony w ten sposób, że to administracja rządowa uzyskuje przewagę nad zgromadzeniami komitatów odnośnie ostatecznego kształtowania polityki rozwojowej. Jednocześnie w komitatach komisarze rządowi uzyskali silne kompetencje w zakresie kontroli prowadzonych zadań w sektorze publicznym. Powyższe reformy wiązały się z ograniczeniem państwowego budżetu przekazywanego samorządowi.

Wśród zadań komitatów z dziedziny turystyki można wskazać: planowanie rozwoju turystyki na poziomie regionalnym (np. tworzenie strategii turystycznych), koordynacja projektów turystycznych finansowanych z funduszy krajowych i unijnych, promocja turystyki w regionie (współpraca z agencjami promocyjnymi, udział w targach), współpraca z lokalnymi przedsiębiorcami i organizacjami pozarządowymi z branży turystycznej, zarządzanie regionalnymi markami turystycznymi (np. Balaton, Tokaj-Hegyalja, Mátra), wspieranie inwestycji w infrastrukturę turystyczną (ścieżki rowerowe, centra informacji turystycznej) czy organizacja wydarzeń regionalnych przyciągających turystów (np. festiwale, targi rzemiosła). Ponieważ komitaty nie dysponowały wystarczającymi zasobami finansowymi, nie były w stanie efektywnie realizować wyżej wymienionych zadań. Dopiero współpraca organów samorządowych z MTÜ umożliwiła istotne zmiany w tym zakresie.

Zakończenie

Realizowana od 2010 r. przebudowa modelu ustrojowego Węgier, której celem jest stworzenie silnego i scentralizowanego państwa, mającego zapewnić skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych, objęła również administrację właściwą do spraw turystyki.

W nakreślonej na nowo polityce turystycznej jako nadrzędne zadania wskazuje się podniesienie konkurencyjności krajowego przemysłu turystycznego oraz stworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy poprzez zrównoważony rozwój tej dziedziny życia społecznego. W praktyce zadania te udaje się z powodzeniem realizować, gdyż w ostatnich latach widoczne jest zwiększenie udziału turystyki w PKB.

⁵⁹ Zob. § 27 ust. 1 ustawy samorządowej.

Na podstawie przeprowadzonych badań należy stwierdzić, iż wdrożone reformy doprowadziły do wzrostu roli państwa w dziedzinie turystyki. Na skutek transformacji, jaka miała miejsce w latach 2016–2017, organy centralne uzyskały jeszcze więcej kompetencji, ale jednocześnie nastąpiło osłabienie w zakresie zarządzania turystyką na poziomie lokalnym i regionalnym. Władze centralne wpływają na sektor turystyczny poprzez strategię zrównoważonego rozwoju czy inwestycje w infrastrukturę na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Najważniejszą instytucją skutecznie realizującą politykę turystyczną i odgrywającą kluczową rolę w zwiększaniu konkurencyjności turystyki krajowej jest Węgierska Agencja Turystyczna – agenda rządowa finansowana głównie ze środków publicznych i podlegająca ministrowi. Od kilku lat realizuje ona wieloletni plan dla sektora turystycznego, jakim jest Narodowa Strategia Rozwoju Turystyki z horyzontem do 2030 r.

Zmiany legislacyjne spowodowały, że w zarządzaniu sektorem turystycznym nie zawsze jest widoczna współpraca między administracją rządową i samorządową, która ma różne, lecz komplementarne zadania. Tymczasem skuteczna współpraca między nimi jest niezbędna dla osiągnięcia zrównoważonego i długoterminowego rozwoju turystyki. Przyszłe działania powinny koncentrować się na dalszym zacieśnianiu współpracy oraz integracji strategii rozwoju turystyki na różnych poziomach administracji. W przypadku gmin konieczne jest wzmocnienie ich kompetencji w zakresie innowacji oraz współpracy lokalnej i regionalnej. Powinny one zabiegać o turystyczną aktywizację, m.in. podejmując różnorakie inicjatywy mające na celu zachęcanie przedsiębiorców do prowadzenia działalności gospodarczej w branży turystycznej.

Obserwowane w ostatnich latach ożywienie w węgierskiej turystyce jest rezultatem wielu zróżnicowanych czynników o charakterze społecznym, gospodarczym i instytucjonalnym. Niewątpliwie procesowi temu sprzyjają również zmiany w modelu organizacyjnym administracji właściwej do spraw turystyki. Otwartą pozostaje jednak kwestia negatywnych skutków reform centralizacyjnych. Co prawda, reformy te przyczyniły się do wzrostu wydajności i skuteczności systemu administracyjnego, ale powstaje pytanie, czy korzyści z nich wynikające są na tyle istotne, że równoważą koszty społeczne i administracyjne wynikające z ograniczenia samodzielności węgierskiego samorządu terytorialnego. Jednoznacznej odpowiedzi będzie można udzielić dopiero za kilka lat.

Literatura

- Alejsiak W., *Globalna polityka turystyczna – utopia, alternatywa, czy konieczność?*, „Folia Turistica” 2011, nr 25(2).
 Borzyszkowski J., *Polityka turystyczna państwa*, Koszalin 2005.
 Dankó L., *Turisztikai desztinációmenedzsment szabályozás és gyakorlat*, „Marketingkaleidoszkóp” 2012.

- Gaworecki W. W., *Turystyka*, Warszawa 2007.
- Góralczyk B., *Węgry – zwrot do systemu nieliberalnego*, „Rocznik Strategiczny” 2017/2018.
- Kozma G., *A magyarországi települési önkormányzatok idegenforgalmi adó kivétési gyakorlatának vizsgálat 1997 és 2024 között*, „Turisztikai és Vidékfejlesztés Tanulmányok” 2024, nr 2.
- Kozma G., Michalkó G., Radics Z., *Tourism and Local Governments in Hungary: the Position of Tourism in Local Council Committees of Local Governments*, „Polish Journal of Sport and Tourism” 2012, nr 19.
- Marczak M., *Narodowe organizacje turystyczne jako przykład instytucji pozarządowych w turystyce*, „Ekonomiczne Problemy Turystyki” 2018, nr 1(41).
- Pálné Kovács I., *A magyar önkormányzatok korlátai a helyi gazdaságfejlesztésben*, „Tér és Társadalom” 2019, t. 33, nr 2.
- Pálné Kovács I., *A magyar területi közigazgatási reformok főbb állomásai*, [w:] *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*, red. I. Pálné Kovács, Budapest–Pécs 2016.
- Panasiuk A., *Determinanty i modele kształtowania roli państwa w gospodarce turystycznej*, „Zeszyty Naukowe. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne” 2014, nr 16.
- Panasiuk A., *Rola organizacji pozarządowych w kreowaniu polityki turystycznej*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze” 2016, nr 5.
- Pawłusiński R., *Gospodarcze aspekty turystyki*, [w:] *Turystyka*, red. W. Kurek, Warszawa 2007.
- Rajca L., *Reformy samorządu terytorialnego na Węgrzech i w Polsce*, Warszawa 2019.
- Szigetvári T., *The Hungarian Administrative System: from Centralization to Regionalization and Back*, „Journal of Political Administrative and Local Studies” 2020, vol. 3, issue 1.
- Woźniczko M., Orłowski D., *Winiarstwo jako narodowe dziedzictwo kultury i jego wykorzystanie w enoturystyce północnych Węgier*, [w:] *Kultura i turystyka – wspólnie zyskać!*, red. A. Stasiak, Łódź 2009.
- Zawistowska H., *Podstawy prawa w turystyce*, Warszawa–Łódź 1999.

Henryk Haak

Uniwersytet Kaliski im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego

ORCID 0009-0008-5275-9701

h.haak@uniwersytetkaliski.edu.pl

Dziecko poniżej 10. roku życia z przejawami demoralizacji

Słowa kluczowe: małoletni, nieletni, demoralizacja, przejawy demoralizacji

Streszczenie. Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich nie normuje kwestii dotyczących dziecka poniżej 10. roku życia wykazującego przejawy demoralizacji. W tym artykule zostały przedstawione wybrane zagadnienia dotyczące ochrony prawnej takiego dziecka. Autor podjął próbę dokonania aktualnej wykładni obowiązującego w tym zakresie prawa, z uwzględnieniem piśmiennictwa i orzecznictwa SN.

Child under 10 years of age showing signs of demoralization

Keywords: minor, juvenile, demoralization, signs of demoralization

Summary. The Act of June 9, 2022 on Supporting and Resocializing Juveniles does not regulate issues concerning a child under the age of 10 showing signs of demoralization. This article presents selected issues related to the legal protection of such a child. The author attempts to provide an up-to-date interpretation of the applicable law in this area, taking into account legal literature and Supreme Court rulings.

1. Wprowadzenie

Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich¹ w zasadzie weszła w życie 1 września 2022 r. (art. 417 u.w.r.n.). W preambule do tej ustawy m.in. podkreślono, że jej celem jest dążenie do wzmacniania świadomości odpowiedzialności za własne czyny, przeciwdziałania demoralizacji nieletnich i dopuszczaniu się przez nich czynów karalnych oraz stwarzania warunków powrotu do normalnego życia nieletnim, którzy popadli w konflikt z prawem lub z zasadami współżycia

¹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 978 ze zm., dalej u.w.r.n. O kwestiach unormowanych w tej ustawie i wynikających z tych unormowań np.: *Ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich. Komentarz*, red. P. Drembkowski, G. Kowalski, Warszawa 2023; K. Eichstaedt, *Metodyka pracy sędziego w sprawach nieletnich w postępowaniu rozpoznawczym*, Warszawa 2023; *Wspieranie i resocjalizacja nieletnich. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2023.

społecznego. Dobro nieletniego, będące podstawowym kryterium w rozpoznawaniu spraw nieletnich, wymaga podejmowania takich czynności, które powinny nie tylko prowadzić do korzystnych zmian w osobowości i zachowaniu się nieletniego, ale także – w miarę potrzeby – zmierzać do prawidłowego spełniania przez rodziców lub opiekunów ich obowiązków wobec nieletniego, uwzględniając przy tym interes społeczny (art. 3 ust. 1 u.w.r.n.). Aby osiągnąć te cele, dyrektywa zawarta w art. 3 ust. 2 u.w.r.n. nakazuje w postępowaniu z nieletnim brać pod uwagę jego właściwości i warunki osobiste. Powyższe nie dotyczy jednak dzieci, które – zważywszy na zakres podmiotowy zastosowania ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (o czym będzie mowa niżej) – nie ukończyły 10. roku życia. To jednak przecież nie oznacza i nie może oznaczać, że dzieci te nie pozostają pod ochroną prawną – zwłaszcza w przypadkach, gdy tego wymagają ze względu na swoje zachowanie.

Już w tym miejscu na uwagę zasługuje to, że „dziecko” jest terminem różnie rozumianym. Jego zakres obejmuje nie tylko „człowieka od urodzenia do wieku młodzieńczego”², „człowieka od chwili urodzenia do zakończenia procesu wzrastania”³ czy „człowieka w okresie od urodzenia do pierwszych lat dojrzewania (od 0. do 12. roku życia), będącego w stanie intensywnego rozwoju”⁴, ale również „każdego, niezależnie od wieku, potomka w stosunku do rodziców”⁵. Także polski ustawodawca niejednolicie posłużył się tym pojęciem. Według ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy⁶ z jednej strony termin ten obejmuje jedynie osobę małoletnią (np. art. 92 k.r.o.), a z drugiej – także osobę pełnoletnią (np. art. 84 § 1 k.r.o.). Z kolei art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka⁷ stanowi, że w rozumieniu tej ustawy dzieckiem jest każda istota ludzka od poczęcia do osiągnięcia pełnoletności. Według art. 1 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r.⁸, w rozumieniu tej konwencji jest regułą, że „dziecko” oznacza istotę ludzką w wieku poniżej 18 lat; wyjątek dotyczy dziecka, które – zgodnie z odnoszącym się do niego prawem – uzyska wcześniej pełnoletność. W tym artykule w moim dalszym zainteresowaniu pozostanie zwłaszcza dziecko małoletnie. Zazwyczaj osobą małoletnią jest taka osoba, która nie ukończyła 18 lat (art. 10 § 1 k.c.).

² *Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1978, s. 498.

³ *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 2, Warszawa 1995, s. 166.

⁴ *Encyklopedia katolicka*, t. 4, red. R. Łukaszyk, L. Bieńkowski, L. Gryglewicz, Lublin 1983, s. 501.

⁵ Np. *Słownik języka polskiego...*, s. 498.

⁶ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm., dalej: k.r.o.

⁷ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 292.

⁸ Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526. Konwencja ta została ratyfikowana przez Polskę w dniu 30.09.1991 r., Dz.U. nr 120, poz. 527.

W art. 1 ust. 2 pkt 1 u.w.r.n. została zawarta ustawowa definicja terminu „nieletni”. Na podstawie tego unormowania nieletnim jest osoba, o której mowa w art. 1 ust. 1 u.w.r.n. To powoduje, że pojęcie nieletniego odnosi się do trzech różnych kategorii osób: 1) które ukończyły 10 lat i nie są pełnoletnie, jeżeli wykazują przejawy demoralizacji; 2) które ukończyły 13 lat, ale nie ukończyły 17 lat, jeżeli w tym czasie dopuściły się czynu karalnego w rozumieniu ustawy, a więc przestępstwa lub przestępstwa skarbowego albo wykroczenia lub wykroczenia skarbowego; 3) w zasadzie do 21 lat, które ukończyły 10 lat, jeżeli są wykonywane wobec nich środki przewidziane w ustawie o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich i orzeczone w jej trybie.

2. Demoralizacja i jej przejawy

Ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich nie definiuje pojęcia demoralizacji nieletniego. Sam termin „demoralizacja” nie jest pojęciem ostrym. Często podaje się jego dwa znaczenia: 1. upadek moralności, rozwiązłość obyczajów, zepsucie; 2. brak karność, dyscypliny⁹. Demoralizacją jest też nazywany „proces odchodzenia od obowiązujących wartości moralnych, przejawiający się w przestępczości, korupcji, wykołajeniu jednostek”¹⁰. Zauważa się, że jest to „proces obniżania poziomu moralnego człowieka, powstały w wyniku dezintegracji hierarchii wartości (osobowych lub społecznych) wywołanej lekceważeniem norm moralności, zarówno w poglądach, jak i w postawach; w sensie pochodnym – upadek karność lub ducha w określonej grupie społecznej”¹¹. W literaturze przedmiotu zaprezentowano pogląd, że demoralizacja jest stanem osobowości cechującym się negatywnym ustosunkowaniem (nastawieniem, postawą) wobec oczekiwań społecznych, zgodnych z rolami społecznymi nieletniego: syna, córki, ucznia, uczestnika grupy rówieśniczej (np. organizacji młodzieżowej, grupy koleżeńkiej) itp.¹² Zauważa się, że „demoralizacja” jako termin ustawowy ma zdecydowanie pejoratywny i stygmatyzujący charakter¹³.

Wprawdzie ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich nie definiuje pojęcia demoralizacji nieletniego, wyróżnia jednak przejawy demoralizacji nieletniego

⁹ Np. *Słownik wyrazów obcych PWN*, red. J. Tokarski, Warszawa 1980, s. 143.

¹⁰ Np. *Słownik języka polskiego...*, s. 379.

¹¹ *Encyklopedia katolicka*, t. 3, red. R. Łukaszyk, L. Bienkowski, F. Gryglewicz, Lublin 1979, s. 1167. Tam też na temat przyczyn demoralizacji, do których, zależnie od poglądów filozoficzno-społecznych, zalicza się czynniki: biologiczny, społeczny i metafizyczny.

¹² Por. A. Krukowski, [w:] *Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Komentarz*, red. A. Krukowski, Warszawa 1991, s. 9 i n.

¹³ Por. P. Górecki, [w:] P. Górecki, S. Stachowiak, *Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Komentarz*, Kraków 1998, s. 16.

określone na podstawie jego czynów (art. 4 ust. 1 u.w.r.n.). Takimi przejawami demoralizacji nieletniego są w szczególności: dopuszczenie się czynu zabronionego (według art. 1 ust. 2 pkt 3 u.w.r.n. przez czyn zabroniony rozumie się zachowanie o znamionach określonych w ustawie karnej), naruszanie zasad współżycia społecznego, uchylanie się od obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki, używanie alkoholu, środków odurzających, substancji psychotropowych, ich prekursorów, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych, uprawianie nierządu.

W tym miejscu na podkreślenie zasługuje, że jedną ze wskazanych w art. 4 ust. 1 u.w.r.n. okoliczności świadczących o demoralizacji nieletniego (w istocie wyczerpująco, a nie jedynie przykładowo, świadczącej o demoralizacji nieletniego) jest naruszanie zasad współżycia społecznego. Odwołanie się do zasad współżycia społecznego jest odwołaniem się do powszechnie uznanych w kulturze naszego społeczeństwa wartości, które są zarazem dziedzictwem i składnikiem kultury europejskiej¹⁴. Najogólniej można więc powiedzieć, iż naruszanie zasad współżycia społecznego to naruszanie tychże wartości. Jako przykład naruszenia zasad współżycia społecznego wskazuje się agresywne zachowanie się nieletniego wobec osób starszych, niepełnosprawnych czy chorych, które nie mieści się jednak w grupie czynów zabronionych¹⁵.

Na marginesie warto wspomnieć, że wskazanym w art. 4 ust. 1 u.w.r.n. przejawem demoralizacji jest uchylanie się od obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki. Należy więc mieć na względzie, że obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, oraz trwa do ukończenia szkoły podstawowej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia (art. 35 ust. 2 prawa oświatowego¹⁶). Po ukończeniu nauki w szkole podstawowej przed ukończeniem 18. roku życia istnieje obowiązek dalszej nauki do momentu uzyskania pełnoletności (art. 35 ust. 1 powołanej tu ustawy).

Wymienione przykładowo w art. 4 ust. 1 u.w.r.n. zachowania, które mają świadczyć o przejawach demoralizacji nieletniego, w zasadzie winna cechować trwałość i powtarzalność¹⁷.

Według Sądu Najwyższego¹⁸ pobicie człowieka jest czynem karalnym, niezależnie od jego skutków, nawet gdyby powodowało tylko naruszenie nietykalności cielesnej. Kopanie zaś koleżanki przez dwóch chłopców jest czynem świadczącym o ich demoralizacji.

¹⁴ Por. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005, s. 40.

¹⁵ Por. np. A. Strzembosz, *System sądowych środków ochrony dzieci i młodzieży przed niedostosowaniem społecznym*, Lublin 1985, s. 133.

¹⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1043 ze zm.

¹⁷ Por. M. Korcyl-Wolska, *Postępowanie w sprawach nieletnich*, Kraków 2004, s. 68.

¹⁸ Postanowienie SN z 9.05.2000 r., IV CKN 1107/00, LEX nr 1221139.

3. Granice wiekowe osób nieletnich wykazujących przejawy demoralizacji

3.1. Dolna granica wiekowa osób nieletnich wykazujących przejawy demoralizacji

Z woli ustawodawcy wyrażonej w art. 1 ust. 1 pkt 1 u.w.r.n., w zakresie „postępowania w sprawach o demoralizację” przepisy ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich stosuje się wobec osób, które ukończyły 10 lat i nie są pełnoletnie. Ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich określa zatem w tym względzie dolną granicę wiekową takich osób. Na marginesie – w czasie obowiązywania ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich¹⁹ trafnie stwierdzono, że działanie z tej ustawy należy wyłączyć w stosunku do małego dziecka²⁰, brak jest bowiem podstaw do przyjęcia, aby przejawy demoralizacji mogło wykazywać bardzo małe dziecko: nie może ono mieć jeszcze rozeznania, co jest dobrem, a co złem. W literaturze – wyznaczając fazy rozwoju moralnego dziecka z punktu widzenia merytorycznego – zauważa się, iż od 9. roku życia dziecko ma zdolność do ujmowania motywów słusznego postępowania ze względu na różne potrzeby innych ludzi, zrozumienia podstawowych reguł moralnych oraz rozróżnienia przekonań moralnych²¹. Już w tym miejscu należy zauważyć, że w przypadku gdy będzie zagrożone dobro dziecka, które nie ukończyło 10 lat, możliwa będzie jedynie ingerencja sądu w wykonywanie władzy rodzicielskiej albo w wykonywanie opieki nad nim.

Warto wspomnieć, że przy obliczaniu wieku osoby fizycznej termin upływa z początkiem dnia, który datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było – w ostatnim dniu tego terminu (art. 112 k.c.). Tak więc osoba, która urodziła się 13.05.2012 r. o godz. 5.00, ukończyła 10 lat z nadejściem 13.05.2022 r., tj. w dniu 13.05.2022 r. o godz. 0.00.

3.2. Uzyskanie pełnoletności jako górna granica osób nieletnich wykazujących przejawy demoralizacji

W art. 1 ust. 1 pkt 1 u.w.r.n. ustawodawca wyznaczył górną granicę osób, w stosunku do których stosuje się ustawę o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich w zakresie „postępowania w sprawach o demoralizację”. Tą granicą jest uzyskanie pełnoletności. Pełnoletnim jest ten, kto ukończył lat 18 (art. 10 § 1 k.c.). Od tej reguły istnieje

¹⁹ Ustawa z dnia 26.10.1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 969 ze zm.

²⁰ Por. A. Strzembosz, *Nowa ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Próba komentarza*, Warszawa 1983, s. 13; *idem*, *Postępowanie w sprawach nieletnich w prawie polskim*, Lublin 1984, s. 33.

²¹ Por. *Encyklopedia katolicka*, t. 4..., s. 525.

wyjątek – przez zawarcie małżeństwa małoletnia uzyskuje pełnoletność, której nie traci w razie unieważnienia małżeństwa (art. 10 § 2 k.c.) ani w razie orzeczenia rozwodu przed osiągnięciem przez nią 18. roku życia²².

4. Zagrożenie demoralizacją

Zgodnie z treścią art. 2 u.w.r.n. przewidziane w tej ustawie działania podejmuje się m.in. w przypadkach, gdy nieletni wykazuje przejawy demoralizacji. Zarówno z treści tego artykułu, jak również z treści art. 4 ust. 1 u.w.r.n. nakładającego obowiązek przeciwdziałania demoralizacji, gdy stwierdzi się „istnienie okoliczności świadczących o demoralizacji nieletniego”, jednoznacznie wynika, że do uruchomienia postępowania przewidzianego w ustawie o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (a tym bardziej do ingerencji na podstawie tej ustawy, a zatem do zastosowania środków przewidzianych w tej ustawie) nie wystarczy samo zagrożenie demoralizacją, jeżeli nieletni nie wykazuje jeszcze przejawów demoralizacji, i to choćby nawet w niewielkim zakresie. Jeżeli zatem nieletni nie wykazuje przejawów demoralizacji, będąc jedynie – z uwagi np. na środowisko rodzinne lub rówieśnicze – zagrożony demoralizacją, to brak jest podstaw do podjęcia wobec niego działań przewidzianych w ustawie o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, a nawet wszczęcia wobec niego postępowania z tej ustawy (jeżeli, oczywiście, nie dopuścił się on czynu karalnego). Już w tym miejscu trzeba podkreślić, iż fakt zagrożenia demoralizacją może – i powinien – stanowić podstawę do wszczęcia stosownego postępowania unormowanego w art. 568 i n. Kodeksu postępowania cywilnego²³ celem ingerencji na podstawie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

5. Brak zdemoralizowania

Środków przewidzianych w ustawie o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich nie można stosować także wtedy, gdy nieletni dopuścił się czynu świadczącego o demoralizacji w rozumieniu przyjętym przez tę ustawę, lecz nie można uważać go za zdemoralizowanego. Zauważa się, że taka sytuacja może się zdarzyć, wtedy gdy nieletni popełnił czyn karalny, nie zdając sobie z tego sprawy, albo gdy popełnił czyn karalny w stanie wyższej konieczności lub w obronie koniecznej²⁴.

²² Por. np. K. Piasecki, [w:] *Kodeks cywilny z komentarzem*, t. 1, red. J. Winiarz, Warszawa 1989, s. 26.

²³ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r., t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 ze zm., dalej: k.p.c.

²⁴ Por. F. Zedler, *Postępowanie opiekuńczo-wychowawcze*, Warszawa 1986, s. 16.

6. Przeciwdziałanie demoralizacji

6.1. Obowiązek przeciwdziałania demoralizacji

Artykuł 4 ust. 1 u.w.r.n. nakłada obowiązek przeciwdziałania demoralizacji nieletniego, a przede wszystkim zawiadomienia o tym rodziców lub opiekuna nieletniego, szkołę, sąd rodzinny, Policję lub inny właściwy organ. Jest to obowiązek spoczywający na każdym, kto stwierdzi istnienie okoliczności świadczących o demoralizacji nieletniego (jak już o tym była mowa wyżej – w pkt. 2 – przykłady tych okoliczności zostały wskazane w tymże art. 4 ust. 1 u.w.r.n.). W literaturze zauważa się, że „stwierdzenie” istnienia okoliczności świadczących o demoralizacji nieletniego oznacza sytuację, gdy dana osoba bezpośrednio zetknęła się z taką okolicznością bądź przekonała się o jej zaistnieniu²⁵. Obowiązek, o który tu chodzi, jest obowiązkiem społecznym, ponieważ konsekwencją jego naruszenia nie jest sankcja prawna.

6.2. Sposoby przeciwdziałania demoralizacji

W języku polskim słowo „przeciwdziałać” oznacza „przeciwstawiać jakiemuś działaniu inne działanie, zapobiegać jakiemuś działaniu”²⁶. Przeciwdziałanie, poza zawiadomieniem właściwych osób lub organów, obejmuje więc również podjęcie przez osobę, która stwierdziła istnienie okoliczności świadczących o demoralizacji nieletniego, samodzielnych działań bezpośrednio zmierzających do niedopuszczenia lub przerwania zachowań świadczących o demoralizacji nieletniego. Dla przykładu wskazuje się, iż chodzić może o zwrócenie nieletniemu uwagi na niewłaściwość danego zachowania, przeszkodzenie w dokonaniu czynu zabronionego, odebranie narzędzi mających służyć dokonaniu czynu zabronionego czy przeszkodzenie sprawcy czynu zabronionego w ucieczce²⁷. W każdym przypadku chodzi o to, aby to przeciwdziałanie było odpowiednie w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.w.r.n.

W przypadku gdy nieletni wykazuje przejawy demoralizacji na terenie szkoły lub w związku z realizacją obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki, dyrektor tej szkoły może, za zgodą rodziców albo opiekuna nieletniego oraz nieletniego, zastosować, gdy jest to wystarczające, środek oddziaływania wychowawczego w postaci pouczenia, ostrzeżenia ustnego albo ostrzeżenia na piśmie, przeproszenia pokrzywdzonego, przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania określonych prac porządkowych na rzecz szkoły (art. 4 ust. 4 zdanie pierwsze u.w.r.n.).

²⁵ Por. A. Krukowski, [w:] *Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Komentarz...*, s. 32.

²⁶ *Słownik języka polskiego*, t. 2, red. M. Szymczak, Warszawa 1979, s. 959.

²⁷ Por. A. Krukowski, *op. cit.*

7. Rozgraniczenie między postępowaniem z ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich a postępowaniem o ograniczenie rodzicom nieletnich władzy rodzicielskiej

Problem rozgraniczenia między postępowaniem z ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich a postępowaniem o ograniczenie rodzicom nieletnich władzy rodzicielskiej nad nimi na podstawie art. 109 k.r.o. istnieje tylko w przypadku spraw dotyczących nieletnich niepełnoletnich. Zasadnicza różnica między tymi postępowaniami polega na tym, że w każdym z nich istnieje inna podstawa faktyczna stosowania środków przewidzianych w tych postępowaniach. W przypadku postępowania z ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich taką podstawę stanowi ustalenie, że nieletni wykazuje przejawy demoralizacji, lub ustalenie, że dopuścił się on czynu karalnego (art. 2 u.w.r.n.). W sprawach o ograniczenie władzy rodzicielskiej podstawę faktyczną stosowania środków przewidzianych w art. 109 § 2 k.r.o. stanowi ustalenie, że dobro dziecka jest zagrożone.

Ustalenie, że nieletni wykazuje przejawy demoralizacji, lub ustalenie, że dopuścił się on czynu karalnego, jest równocześnie ustaleniem zagrożenia dobra tego dziecka. Występuje więc stan faktyczny, który daje podstawę do prowadzenia postępowania z ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich oraz prowadzenia postępowania przewidzianego w art. 109 k.r.o. Które zatem z tych postępowań należy wybrać? Trudno przecież dopuszczać możliwość prowadzenia równoległe obu tych postępowań. Byłoby to sprzeczne z przyjętą w naszym prawie zasadą jednotorowości dochodzenia roszczeń, która to zasada powinna być również stosowana w sprawach wszczynanych z urzędu. Nie do przyjęcia jest przy tym to, iż wybór postępowania zależy od uznania sądu²⁸. W literaturze wyrażono trafny pogląd, iż wprowadzenie w naszym prawie osobnego postępowania dla rozpoznania spraw nieletnich wykazujących przejawy demoralizacji musi oznaczać, że sprawy te należy wyłączyć z zakresu rozpoznawania spraw o ograniczenie władzy rodzicielskiej. To z kolei oznacza, że wszystkie sprawy nieletnich, którzy wykazują przejawy demoralizacji lub dopuścili się czynu karalnego, powinny być rozpoznawane w postępowaniu z ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich. Wszelkie inne wypadki zagrożenia dobra dziecka należy rozpoznawać w postępowaniu opiekuńczym unormowanym w art. 568 i n. k.p.c.²⁹

Oczywiście postępowanie z ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich może być prowadzone jedynie wówczas, gdy nieletni wykazuje przejawy demoralizacji, nie zaś wtedy, gdy demoralizacją jest tylko zagrożony. W przypadku zagrożenia

²⁸ Por. F. Zedler, *Postępowanie opiekuńczo-wychowawcze...*, s. 28.

²⁹ Por. *ibidem*, s. 29.

demoralizacją będzie możliwa jedynie ingerencja sądu w wykonywanie władzy rodzicielskiej (najczęściej – na podstawie art. 109 k.r.o.).

Na marginesie – nie zawsze na początku postępowania będzie można określić, czy nieletni wykazuje przejawy demoralizacji, czy takich przejawów nie wykazuje. Może się zdarzyć, że dopiero w toku postępowania będzie można stwierdzić, w jakim trybie sprawa powinna być rozpoznana. Zarówno sprawa z ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, jak i sprawa o ograniczenie władzy rodzicielskiej na podstawie art. 109 k.r.o. są prowadzone przez ten sam sąd. Stosownie do treści art. 201 § 2 k.p.c. obowiązkiem sądu jest wybrać właściwy tryb postępowania. Jeżeli zatem w toku postępowania sąd stwierdzi, że sprawa jest rozpoznawana w niewłaściwym trybie, powinien przekazać ją do właściwego trybu.

8. Ograniczenie rodzicom władzy rodzicielskiej na podstawie art. 109 k.r.o.

8.1. Zakres zastosowania

Ograniczenie władzy rodzicielskiej na podstawie art. 109 k.r.o. jest jednym z przewidzianych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym środków ingerencji w sferę władzy rodzicielskiej. Artykuł ten może jednak znaleźć zastosowanie nie tylko jako środek ingerencji w sferę władzy rodzicielskiej, ale także w określonej sytuacji dziecka, które nie pozostaje pod władzą rodzicielską. Chodzi tu zwłaszcza o określoną sytuację małoletniego, którego rodzicom nie przysługuje władza rodzicielska nad nim, a nie została jeszcze ustanowiona opieka dla tego dziecka (nie znajduje tu zastosowania art. 147 k.r.o., na podstawie którego sąd opiekuńczy wydaje niezbędne zarządzenia dla ochrony osoby lub majątku małoletniego aż do czasu objęcia opieki przez opiekuna, ponieważ uregulowanie to znajduje zastosowanie jedynie wówczas gdy wymaga tego dobro dziecka, które już pozostaje pod opieką). Artykuł 109 § 1 k.r.o. stanowi, że jeżeli dobro dziecka jest zagrożone, sąd opiekuńczy wyda odpowiednie zarządzenia. Z treści art. 109 § 1 k.r.o. nie wynika, aby zastosowanie tego przepisu było ograniczone jedynie do określonej sytuacji dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską, a zatem – innymi słowy – aby art. 109 k.r.o. mógł mieć zastosowanie jedynie w relacji rodzice–dziecko i umożliwiał tylko ograniczenie władzy rodzicielskiej³⁰.

³⁰ H. Haak, A. Haak-Trzuskawska, *Pokrewieństwo i powinowactwo (pochodzenie dziecka, stosunki między rodzicami a dziećmi, przysposobienie). Komentarz do art. 61⁷–127 k.r.o. oraz związanych z nimi regulacji k.p.c. (art. 453–458, 579–589)*, Warszawa 2019, s. 413 i 414.

8.2. Zagrożenie dobra dziecka

Dziecko powinno zawsze przebywać i wychowywać się w warunkach maksymalnie w danym przypadku gwarantujących mu właściwy rozwój fizyczny i duchowy oraz należyte przygotowanie do pracy, odpowiednio do jego uzdolnień (arg. z art. 96 § 1 k.r.o.). Tego wymaga jego dobro. W przypadku gdy dziecko nie przebywa i nie wychowuje się w warunkach, o jakich mowa, może to uzasadniać ingerencję sądu opiekuńczego w sferę władzy rodzicielskiej. Dobro dziecka jest zagrożone zarówno wtedy gdy chodzi o zagrożenie interesów osobistych dziecka (co jest regułą), jak i wtedy gdy chodzi o zagrożenie interesów majątkowych dziecka (na co wyraźnie wskazuje treść art. 109 § 3 k.r.o.). W każdym jednak wypadku zagrożenie dobra dziecka powinno być poważne; ingerencja sądu z przyczyn błahych może nieraz przynieść więcej szkody niż pożytku.

Ingerencja sądu opiekuńczego w sferę władzy rodzicielskiej na podstawie art. 109 k.r.o. nie jest uzależniona od przyczyn, które spowodowały, iż dobro dziecka jest zagrożone. Już w 1967 r. Sąd Najwyższy podkreślił³¹, iż przepis art. 109 k.r.o. nie uzależnia wydania potrzebnych zarządzeń od przyczyn nienależytego wykonywania władzy rodzicielskiej, lecz zmierza do usunięcia wszelkiego rodzaju źródeł zagrożenia dobra dziecka bez względu na to, czy trudności w wykonywaniu władzy rodzicielskiej są zawinione przez rodziców. Pogląd ten zachował w istocie aktualność.

Do ingerencji sądu opiekuńczego na podstawie art. 109 k.r.o. nie jest konieczne naruszenie dobra dziecka. Sąd opiekuńczy ma tu obowiązek ingerować już wówczas gdy dobro dziecka jest zagrożone. W literaturze podkreśla się, iż w przypadku gdy dobro dziecka zostało naruszone, ograniczenie władzy rodzicielskiej na podstawie art. 109 k.r.o. powinno nie tylko zapobiec ujemnym skutkom postępowania rodziców na przyszłość, lecz także usunąć już występujące ujemne skutki. W przypadku gdy dobro dziecka nie jest jeszcze naruszone, ingerencja sądu powinna spełniać tu również funkcję profilaktyczną w celu zapobieżenia naruszeniu dobra dziecka w przyszłości³².

Sąd Najwyższy³³ w tezie 1. zaakcentował, że art. 109 § 1 k.r.o. uzależnia ograniczenie władzy rodzicielskiej od przesłanki zagrożenia dobra dziecka. Ingerencja sądu na tej podstawie nie jest natomiast zależna od tego, czy zagrożenie dobra dziecka zostało spowodowane zawinionym działaniem rodziców i nie ma represyjnego charakteru. Celem ograniczenia władzy rodzicielskiej jest nie tylko ochrona dziecka, lecz także niesienie pomocy rodzicom dla właściwego wykonywania tej władzy. W tezie 2. Sąd Najwyższy dodał, iż z treści art. 109 § 1 k.r.o. wynika dyrektywa profilaktycznego działania sądu nakazująca podjęcie ingerencji w sferę

³¹ Postanowienie SN z 7.06.1967 r., III CR 84/67, OSNCP 1968, Nr 2, poz. 21.

³² Por. A. Zieliński, *Sądownictwo opiekuńcze w sprawach małoletnich*, Warszawa 1975, s. 190.

³³ Postanowienie SN z 13.09.2000 r., II CKN 1141/00, LEX nr 51969.

władzy rodzicielskiej już w razie zagrożenia dobra dziecka, by zapobiec ujemnym skutkom niewłaściwego lub nieudolnego jej sprawowania.

8.3. Adresaci obowiązków

W literaturze podkreśla się, że w przypadku, o którym mowa w art. 109 § 1 k.r.o., sąd opiekuńczy ma obowiązek wydać odpowiednie zarządzenia oraz że adresatem obowiązków wynikających z tych zarządzeń są przede wszystkim rodzice dziecka, i to zwłaszcza ci rodzice, którym przysługuje władza rodzicielska wobec danego dziecka. Artykuł 109 k.r.o. nie ogranicza jednak tych adresatów jedynie do rodziców dziecka. Wskazuje na to choćby tylko treść art. 109 § 2 pkt 1 k.r.o., z którego to przepisu wynika, że sąd opiekuńczy może zobowiązać do określonego postępowania nie tylko rodziców, lecz także małoletniego³⁴.

W każdym przypadku chodzi o to, aby był to adresat obowiązków wynikających z „odpowiednich zarządzeń” w rozumieniu art. 109 § 1 k.r.o. Oczywiście adresatem, o którym tu mowa, może być jedynie podmiot uprawniony do udziału w stosownym postępowaniu opiekuńczym i jako taki traktowany³⁵.

8.4. Przykłady sposobów ograniczenia władzy rodzicielskiej

Przykłady sposobów ograniczenia władzy rodzicielskiej na podstawie art. 109 k.r.o. zostały wskazane w § 2 i 3 tego artykułu. Są nimi m.in.: 1) zobowiązanie rodziców oraz małoletniego do określonego postępowania, w szczególności do pracy z asystentem rodziny; 2) poddanie wykonywania władzy rodzicielskiej stałemu nadzorowi kuratora sądowego; 3) zarządzenie umieszczenia małoletniego w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka albo w instytucjonalnej pieczy zastępczej (art. 109 § 2 pkt 1, 3 i 5 k.r.o.).

Sąd opiekuńczy może tu wydać każde zarządzenie, które jest odpowiednie do zlikwidowania stanu zagrożenia dobra danego dziecka.

Artykuł 109 § 2 i 3 k.r.o. zawiera jedynie przykłady zarządzeń, jakie mogą zostać wydane w sytuacji, gdy dobro dziecka jest zagrożone. Sąd Najwyższy podkreślił, iż sąd opiekuńczy może tu wydać każde zarządzenie, jakiego w danych okolicznościach wymaga dobro dziecka. Może to być zarządzenie doraźne i zarządzenie o skutkach trwałych. Z faktu bowiem, że art. 109 k.r.o. w § 2 i 3 wymienia przykładowo (za czym przemawia zwrot „w szczególności”) tylko zarządzenia o skutkach trwałych, nie można wyciągnąć wniosku, iż nie może on stanowić podstawy do wydawania zarządzeń doraźnych³⁶.

³⁴ H. Haak, A. Haak-Trzuskawska, *Pokrewieństwo i powinowactwo...*, s. 418.

³⁵ Por. *ibidem*, s. 418.

³⁶ Zob. uzasadnienie uchwały z 2.10.1991 r., III CZP 92/91, OSNCAP 1992, Nr 4, poz. 58.

9. Udzielenie rodzicom pomocy na podstawie art. 100 k.r.o.

Sąd opiekuńczy powinien korzystać z możliwości przewidzianych w art. 109 k.r.o., szczególnie wtedy gdy nie jest wystarczające albo gdy okazało się niewystarczające udzielenie rodzicom pomocy na podstawie art. 100 k.r.o. W myśl art. 100 § 1 *in principio* k.r.o. sąd opiekuńczy jest obowiązany udzielać pomocy rodzicom, jeżeli jest ona potrzebna do należytego wykonywania władzy rodzicielskiej. Pomoc z art. 100 k.r.o. ma więc m.in. na celu usunięcie przeszkód uniemożliwiających lub utrudniających wykonywanie władzy rodzicielskiej. Na marginesie – zauważa się, że odpowiednio wczesne skorzystanie z możliwości przewidzianej w art. 100 § 1 k.r.o. może – i powinno – prowadzić do korzystania w mniejszym niż obecnie rozmiarze z pozostałych środków ingerencji sądu w sferę władzy rodzicielskiej³⁷.

Stosownie do treści art. 100 § 1 k.r.o. adresatem pomocy, o której mowa w tym przepisie, są rodzice. Ustawodawca, uzależniając tu udzielanie pomocy rodzicom od tego, czy pomoc ta jest potrzebna do należytego wykonywania władzy rodzicielskiej, zdecydował, iż pomoc na podstawie art. 100 § 1 k.r.o. może być udzielana jedynie tym rodzicom, którym przysługuje władza rodzicielska.

Wśród form pomocy, jaka może być udzielana na podstawie art. 100 § 1 k.r.o., na pierwszy plan wysuwa się niewątpliwie ta grupa form, których celem jest pomoc wychowawcza, w tym także pomoc o charakterze poradnictwa. Przykładem pomocy może więc być umożliwienie rodzicom stałego kontaktu z pedagogiem, psychologiem czy specjalnie wyznaczonym kuratorem sądowym. Formą pomocy może też być skierowanie rodziców do odpowiednich instytucji w celu otrzymania potrzebnych wskazówek. Kolejną formą pomocy może być zwrócenie się do określonych organów, instytucji czy organizacji (zwłaszcza do szkoły czy do organu administracji) o udzielenie rodzicom pomocy z zakresu działania tych organów, instytucji czy organizacji (oczywiście, w wypadku udzielania pomocy przez sąd chodzi jedynie o udzielanie takiej pomocy, jakiej sąd jest w stanie udzielić)³⁸. Formą pomocy, o którą tu chodzi, może być wydanie przez sąd różnego rodzaju nakazów lub zakazów pod adresem innych osób, które swym postępowaniem uniemożliwiają prawidłowe wykonywanie władzy rodzicielskiej³⁹.

Pomoc udzielana rodzicom na podstawie art. 100 k.r.o. może być pomocą jednorazową albo trwającą pewien czas. W każdym przypadku pomoc ta winna być udzielana tak długo, jak długo jest ona potrzebna do należytego wykonywania władzy rodzicielskiej.

³⁷ H. Haak, A. Haak-Trzuskawska, *Pokrewieństwo i powinowactwo...*, s. 335.

³⁸ Np. *ibidem*, s. 340-341.

³⁹ A. Zieliński, *op. cit.*, s. 210.

10. Postępowanie w sprawach o ograniczenie władzy rodzicielskiej na podstawie art. 109 k.r.o. oraz o udzielenie rodzicom pomocy na podstawie art. 100 k.r.o.

Wszczęcie postępowania w sprawach o ograniczenie władzy rodzicielskiej na podstawie art. 109 k.r.o. oraz postępowania w sprawach o udzielenie rodzicom pomocy na podstawie art. 100 k.r.o. (oprócz spraw o odebranie m.in. osoby podlegającej władzy rodzicielskiej; art. 598¹ § 3 k.p.c.) może nastąpić nie tylko na wniosek, lecz także z urzędu (a zatem z inicjatywy sądu, art. 506 i 570 k.p.c.). Na podstawie art. 511 § 1 k.p.c. wniosek wszczynający postępowanie powinien odpowiadać przepisom o pozwie (art. 126, 128 i 187 k.p.c.), z tą zmianą, że zamiast pozwanego należy wymienić zainteresowanych w sprawie (uczestników postępowania). Wnioskodawcą może tu być m.in. każdy z rodziców dziecka. Krąg uczestników postępowania określa art. 510 § 1 k.p.c. Gdy wnioskodawcą jest jeden z rodziców, wtedy uczestnikiem postępowania jest drugi z rodziców dziecka oraz małoletni⁴⁰.

Jest regułą, że sprawy, o które tu chodzi, podlegają rozpoznaniu w postępowaniu nieprocesowym. Sądem właściwym rzeczowo do rozpoznania sprawy jest sąd rejonowy (art. 568 k.p.c.). Sądem właściwym miejscowo jest sąd miejsca zamieszkania dziecka, którego postępowanie dotyczy, a w braku miejsca zamieszkania – sąd miejsca pobytu dziecka (art. 569 § 1 k.p.c.). Przepisy ogólne dotyczące spraw nieprocesowych ze stosunków między rodzicami a dziećmi zostały zawarte zwłaszcza w art. 568-578¹ k.p.c. W tym miejscu na uwagę zasługuje, że na podstawie art. 570¹ § 1 k.p.c. sąd opiekuńczy może zarządzić przeprowadzenie przez kuratora sądowego wywiadu środowiskowego w celu zebrania informacji dotyczących małoletniego i jego środowiska, w tym informacji określonych w tymże artykule. W sprawach dotyczących osoby dziecka sąd ma obowiązek je wysłuchać, jeżeli jego rozwój umysłowy, stan zdrowia i stopień dojrzałości na to pozwala, uwzględniając w miarę możliwości jego rozsądne życzenia. Wysłuchanie odbywa się poza salą posiedzeń sądowych (art. 576 § 2 k.p.c.).

Od postanowienia orzekającego co do istoty sprawy przysługuje tu apelacja do sądu okręgowego (art. 518 i 367 § 2 w zw. z art. 13 § 2 k.p.c.). Postanowienie kończące postępowanie w sprawie o ograniczenie władzy rodzicielskiej jest skuteczne i wykonalne po uprawomocnieniu się (art. 579 k.p.c.). Postępowanie kończące postępowanie w sprawie o udzielenie rodzicom pomocy na podstawie art. 100 k.r.o. staje się skuteczne i wykonalne z chwilą ogłoszenia (art. 578 § 1 k.p.c.; arg. z art. 579 k.p.c.). Nawet jednak prawomocne postanowienia, o które tu chodzi, mogą ulec zmianie, jeżeli będzie tego wymagać dobro dziecka, którego postępowanie dotyczy

⁴⁰ H. Haak, A. Haak-Trzuskawska, *Pisma procesowe w sprawach rodzinnych z objaśnieniami i wzorami do pobrania*, Warszawa 2024, s. 288 i 314.

(art. 577 k.p.c.). Przez zmianę rozumie się tu także uchylenie wydanego wcześniej postanowienia.

Szczególnego znaczenia w tych, jak i w każdym postępowaniu opiekuńczym nabierają przepisy o postępowaniu zabezpieczającym. W postępowaniu zabezpieczającym prowadzonym w ramach postępowania opiekuńczego podstawą prawną rozstrzygnięcia o sposobie zabezpieczenia stanowi art. 755 k.p.c. Sąd może zatem udzielić tu zabezpieczenia w taki sposób, jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni. Uwzględniając charakter tych spraw, należy stwierdzić, iż zabezpieczenie powinno zapewnić należytą ochronę podmiotowi uprawnionemu, podmiotu zobowiązanego zaś nie obciążać ponad potrzebę. Sposób zabezpieczenia powinien zapewnić prawidłowy rozwój duchowy i fizyczny dziecka⁴¹.

Podsumowanie

Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich⁴² (art. 417 u.w.r.n.) w zasadzie weszła w życie 1 września 2022 r. Ustawowa definicja pojęcia nieletniego została zawarta w art. 1 ust. 2 pkt 1 u.w.r.n. Na podstawie tego unormowania nieletnim jest osoba, o której mowa w art. 1 ust. 1 u.w.r.n. To powoduje, że termin „nieletni” odnosi się m.in. do osób, które ukończyły 10 lat i nie są pełnoletnie, jeżeli wykazują przejawy demoralizacji. Artykuł 2 u.w.r.n. jednoznacznie stanowi, że działania przewidziane w tej ustawie podejmuje się w przypadkach, gdy nieletni wykazuje przejawy demoralizacji lub dopuścił się czynu karalnego. Jeżeli więc dziecko wykazuje (albo wykazywało) przejawy demoralizacji, np. wtedy gdy ma (miało) 9 lat i 10 miesięcy, to nie jest dopuszczalne podejmowanie wobec niego działań na podstawie ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich – i to nawet wtedy gdy dziecko ukończyło już 10 lat – oczywiście jeżeli po ukończeniu 10 lat nie wykazuje przejawów demoralizacji. Ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich nie normuje kwestii dotyczących dzieci poniżej 10. roku życia wykazujących przejawy demoralizacji. To jednak przecież nie oznacza i nie może oznaczać, że dzieci te nie pozostają pod ochroną prawną – zwłaszcza w przypadkach gdy tego wymagają ze względu na swoje zachowanie.

Ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich nie definiuje pojęcia demoralizacji nieletniego. W tym miejscu na uwagę zasługuje w szczególności pogląd, że demoralizacja jest stanem osobowości cechującym się negatywnym ustosunkowaniem (nastawieniem, postawą) wobec oczekiwań społecznych, zgodnych z rolami

⁴¹ Por. F. Zedler, *Sądy rodzinne. Wybrane zagadnienia organizacyjne i procesowe*, Warszawa 1984, s. 116 i 117.

⁴² Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 978 ze zm., dalej u.w.r.n.

społecznymi nieletniego: syna, córki, ucznia, uczestnika grupy rówieśniczej (np. organizacji młodzieżowej, grupy koleżeńskej) itp.⁴³

Ustawa wyróżnia jednak przejawy demoralizacji nieletniego określone na podstawie jego czynów (art. 4 ust. 1 u.w.r.n.). Takimi przejawami demoralizacji nieletniego są w szczególności: dopuszczenie się czynu zabronionego (według art. 1 ust. 2 pkt 3 u.w.r.n. przez czyn zabroniony rozumie się zachowanie o znamionach określonych w ustawie karnej), naruszanie zasad współżycia społecznego, uchylanie się od obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki, używanie alkoholu, środków odurzających, substancji psychotropowych, ich prekursorów, środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych, uprawianie nierzędu. W tym miejscu na podkreślenie zasługuje, że jedną ze wskazanych w art. 4 ust. 1 u.w.r.n. okoliczności świadczących o demoralizacji nieletniego (w istocie wyczerpująco, a nie jedynie przykładowo, świadczącej o demoralizacji nieletniego) jest naruszanie zasad współżycia społecznego. Odwołanie się do zasad współżycia społecznego jest odwołaniem się do powszechnie uznanych w kulturze naszego społeczeństwa wartości, które są zarazem dziedzictwem i składnikiem kultury europejskiej⁴⁴. Najogólniej można więc powiedzieć, iż naruszanie zasad współżycia społecznego to naruszanie tychże wartości. Jako przykład naruszenia zasad współżycia społecznego wskazuje się agresywne zachowanie się nieletniego wobec osób starszych, niepełnosprawnych czy chorych, które nie mieści się jednak w grupie czynów zabronionych⁴⁵.

Do uruchomienia postępowania przewidzianego w ustawie o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (a tym bardziej do ingerencji na podstawie tej ustawy, a zatem do zastosowania środków przewidzianych w tej ustawie) nie wystarczy samo zagrożenie demoralizacją, jeżeli nieletni nie wykazuje jeszcze przejawów demoralizacji, i to choćby nawet w niewielkim zakresie. Jeżeli zatem nieletni nie wykazuje przejawów demoralizacji, będąc jedynie – z uwagi np. na środowisko rodzinne lub rówieśnicze – zagrożony demoralizacją, to brak jest podstawy do podjęcia wobec niego działań przewidzianych w ustawie o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, a nawet wszczęcia wobec niego postępowania z tej ustawy (jeżeli, oczywiście, nie dopuścił się on czynu karalnego). Fakt zagrożenia demoralizacją może – i powinien – stanowić podstawę do wszczęcia stosownego postępowania unormowanego w art. 568 i n. k.p.c. celem ingerencji na podstawie Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

W przypadku gdy będzie zagrożone dobro dziecka, które nie ukończyło 10 lat, możliwa będzie jedynie ingerencja sądu w wykonywanie władzy rodzicielskiej (albo w wykonywanie opieki nad nim).

⁴³ Por. A. Krukowski, [w:] *Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Komentarz...*, s. 9 i n.

⁴⁴ Por. Z. Radwański, *op. cit.*, s. 40.

⁴⁵ Por. np. A. Strzembosz, *System sądowych środków ochrony dzieci...*, s. 133.

Jednym z przewidzianych w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym środków ingerencji w sferę władzy rodzicielskiej jest ograniczenie władzy rodzicielskiej na podstawie art. 109 k.r.o. Z treści art. 109 § 1 k.r.o. nie wynika, aby zastosowanie tego przepisu było ograniczone jedynie do określonej sytuacji dziecka pozostającego pod władzą rodzicielską, a zatem – innymi słowy – aby art. 109 k.r.o. mógł mieć zastosowanie jedynie w relacji rodzice–dziecko i umożliwiał tylko ograniczenie władzy rodzicielskiej⁴⁶. Artykuł 109 § 1 k.r.o. stanowi, że jeżeli dobro dziecka jest zagrożone, sąd opiekuńczy wyda odpowiednie zarządzenia. Ingerencja sądu opiekuńczego w sferę władzy rodzicielskiej na podstawie art. 109 k.r.o. nie jest uzależniona od przyczyn, które spowodowały, iż dobro dziecka jest zagrożone. Ingerencja ta nie jest zależna od tego, czy zagrożenie dobra dziecka zostało spowodowane zawinionym działaniem rodziców i nie ma represyjnego charakteru. Celem ograniczenia władzy rodzicielskiej jest ochrona dziecka oraz niesienie pomocy rodzicom dla właściwego wykonywania tej władzy. Sąd opiekuńczy może tu wydać każde zarządzenie, które jest odpowiednie do zlikwidowania stanu zagrożenia dobra danego dziecka. Przykłady sposobów ograniczenia władzy rodzicielskiej na podstawie art. 109 k.r.o. zostały wskazane w § 2 i 3 tego artykułu. Takimi sposobami są m.in. zobowiązanie rodziców oraz małoletniego do określonego postępowania oraz poddanie wykonywania władzy rodzicielskiej stałemu nadzorowi kuratora sądowego.

Sąd opiekuńczy powinien korzystać z możliwości przewidzianych w art. 109 k.r.o., szczególnie wtedy gdy nie jest wystarczające albo gdy okazało się niewystarczające udzielenie rodzicom pomocy na podstawie art. 100 k.r.o. W myśl art. 100 § 1 *in principio* k.r.o. sąd opiekuńczy jest obowiązany udzielać pomocy rodzicom, jeżeli jest ona potrzebna do należytego wykonywania władzy rodzicielskiej. Pomoc z art. 100 k.r.o. ma więc m.in. na celu usunięcie przeszkód uniemożliwiających lub utrudniających wykonywanie władzy rodzicielskiej. Wśród form pomocy, jaka może być udzielana na podstawie art. 100 § 1 k.r.o., na pierwszy plan wysuwa się niewątpliwie ta grupa form, których celem jest pomoc wychowawcza, w tym także pomoc o charakterze poradnictwa.

Wszczęcie postępowania w sprawach o ograniczenie władzy rodzicielskiej na podstawie art. 109 k.r.o. oraz postępowania w sprawach o udzielenie rodzicom pomocy na podstawie art. 100 k.r.o. (oprócz spraw o odebranie m.in. osoby podlegającej władzy rodzicielskiej; art. 598¹ § 3 k.p.c.) może nastąpić nie tylko na wniosek, lecz także z urzędu (a zatem z inicjatywy sądu, art. 506 i 570 k.p.c.). Jest regułą, że sprawy, o których tu mowa, podlegają rozpoznaniu w postępowaniu nieprocesowym. Sądem właściwym rzeczowo do rozpoznania sprawy jest sąd rejonowy (art. 568 k.p.c.). Sądem właściwym miejscowo jest sąd miejsca zamieszkania dziecka,

⁴⁶ H. Haak, A. Haak-Trzuskawska, *Pokrewieństwo i powinowactwo...*, s. 413 i 414.

którego postępowanie dotyczy, a w przypadku braku miejsca zamieszkania – sąd miejsca pobytu dziecka (art. 569 § 1 k.p.c.).

Literatura

- Eichstaedt K., *Metodyka pracy sędziego w sprawach nieletnich w postępowaniu rozpoznawczym*, Warszawa 2023.
- Encyklopedia katolicka*, t. 3, Lublin 1979.
- Encyklopedia katolicka*, t. 4, Lublin 1983.
- Górecki P., Stachowiak S., *Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Komentarz*, Kraków 1998.
- Haak H., Haak-Trzuskawska A., *Pisma procesowe w sprawach rodzinnych z objaśnieniami i wzorami do pobrania*, Warszawa 2024.
- Haak H., Haak-Trzuskawska A., *Pokrewieństwo i powinowactwo (pochodzenie dziecka, stosunki między rodzicami a dziećmi, przysposobienie. Komentarz do art. 61¹–127 KRO oraz związanych z nimi regulacji KPC (art. 453–458, 579–589)*, Warszawa 2019.
- Kodeks cywilny z komentarzem*, t. 1, red. J. Winiarz, Warszawa 1984.
- Korcył-Wolska M., *Postępowanie w sprawach nieletnich*, Kraków 2004.
- Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 2, Warszawa 1995.
- Radwański Ż., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005.
- Słownik języka polskiego*, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1978.
- Słownik języka polskiego*, t. 2, red. M. Szymczak, Warszawa 1979.
- Słownik wyrazów obcych PWN*, red. J. Tokarski, Warszawa 1980.
- Strzembosz A., *Nowa ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Próba komentarza*, Warszawa 1983.
- Strzembosz A., *Postępowanie w sprawach nieletnich w prawie polskim*, Lublin 1984.
- Strzembosz A., *System sądowych środków ochrony dzieci i młodzieży przed niedostosowaniem społecznym*, Lublin 1985.
- Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Komentarz*, red. A. Krukowski, Warszawa 1991.
- Ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich. Komentarz*, red. P. Dremlakowski, G. Kowalski, Warszawa 2023.
- Wspieranie i resocjalizacja nieletnich. Komentarz*, red. V. Konarska-Wrzošek, Warszawa 2023.
- Zedler F., *Postępowanie opiekuńczo-wychowawcze*, Warszawa 1986.
- Zedler F., *Sądy rodzinne. Wybrane zagadnienia organizacyjne i procesowe*, Warszawa 1984.
- Zieliński A., *Sądownictwo opiekuńcze w sprawach małoletnich*, Warszawa 1975.

Bohdan Halczak

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0001-8632-5997

b.halczak@wpa.uz.zgora.pl

Jak pisać historię administracji publicznej? Uwagi metodologiczne

Słowa kluczowe: administracja publiczna; historia; metodologia pracy naukowej

Streszczenie. W tekście zostały przedstawione refleksje metodologiczne na temat przygotowywania opracowań naukowych poświęconych historii administracji publicznej. Autor starał się wykazać, że opracowanie takie powinno uwzględnić: analizę aktów normatywnych stanowiących podstawę dla funkcjonowania administracji publicznej; analizę relacji organów administracji publicznej z organami władzy politycznej; charakterystykę funkcjonariuszy administracji ze szczególnym uwzględnieniem ich kwalifikacji; charakterystykę kadry urzędniczej.

How to write the history of public administration? Methodological notes

Keywords: public administration; history; methodology of scientific work

Summary. The text presents methodological considerations on the preparation of scientific studies devoted to the history of public administration. The author tried to demonstrate that such a study should include: an analysis of normative acts constituting the basis for the functioning of public administration; analysis of relations between public administration bodies and political authorities; characteristics of administration officers, with particular emphasis on their qualifications; characteristics of the official staff.

Przed wieloma już laty autor niniejszego artykułu jako początkujący historyk był zbuntowany przeciwko metodologii, jak i metodologom. W polskim środowisku historyków istniała wówczas tendencja do rygorystycznego i dosyć dogmatycznego traktowania metodologii pracy naukowej. Zarzut, iż praca historyczna jest niezgodna z metodologią, zwykle dyskredytował publikację naukową. W trakcie dyskusji ze starszymi kolegami „po fachu” autor niniejszego artykułu przekonywał, iż aby opracowanie naukowe miało charakter nowatorski, musi być z natury sprzeczne z obowiązującą metodologią, a ściśle stosowanie się do zasad metodologii prowadzi do schematyzmu. Opinie młodego badacza były traktowane przez starszych kolegów z pewnym połużaniem.

Po wielu latach autor niniejszej publikacji podjął pracę nad monografią poświęconą historii Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Zielonej Górze w latach 1950–1956, czyli w okresie stalinizmu. Historia administracji była dla niego wówczas nowym zagadnieniem. Do tej pory zajmował się głównie historią polityczną. Stanął wówczas przed nim problem, jak właściwie napisać historię organu administracji publicznej szczebla wojewódzkiego. Autor doszedł do wniosku, że dobrze byłoby zapoznać się z jakimś opracowaniem metodologicznym poświęconym tej problematyce. Nie udało mu się jednak do takowego opracowania dotrzeć. Pewną wskazówką była praca Andrzeja Gulczyńskiego poświęcona Ministerstwu byłej Dzielnicy Pruskiej¹, artykuł Andrzeja Dziadzio i Mateusza Matniaka na temat namiestnictwa galicyjskiego², a także znakomita monografia Grzegorza Smyka o administracji publicznej Królestwa Polskiego³. Wspomniani autorzy nie zawarli jednak w swych publikacjach wskazówek o charakterze metodologicznym, a ich opracowania dotyczyły odległej dosyć przeszłości.

Autor niniejszego artykułu zmuszony był więc, w trakcie pracy nad monografią poświęconą historii Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Zielonej Górze w latach 1950–1956, w dużej mierze kierować się własnymi przemyśleniami nad badaną problematyką oraz intuicją. Efektem tej pracy badawczej była monografia opublikowana w 2020 r.⁴ Refleksje metodologiczne, którymi autor podzielił się w niniejszej publikacji, powstały w trakcie pracy nad wspomnianą monografią. Być może ułatwią pracę jakiemuś badaczowi zajmującemu się dziejami administracji publicznej.

Aby odpowiedzieć na pytanie zawarte w tytule niniejszej publikacji, trzeba najpierw stwierdzić, czy warto zajmować się dziejami administracji publicznej. W środowisku historycznym w Polsce przeważa opinia, że administracja publiczna po prostu wciela w życie decyzje władzy politycznej. Za główny czynnik sprawczy w procesie dziejowym historycy uznają przede wszystkim decyzje władz politycznych, administracji publicznej przypisując na ogół rolę drugo- lub trzeciorzędą. Uznają ją często za bierną „maszynę biurokratyczną”, podporządkowaną politykom. Inne zdanie na temat administracji publicznej mają prawnicy, którzy znacznie bardziej niż historycy doceniają rolę administracji w życiu państwa. Jest to opinia słuszna, bowiem nawet pobieżne zapoznanie się z dziejami administracji publicznej prowadzi do wniosku, iż nie jest to bierna „maszyna biurokratyczna”, lecz istotny

¹ A. Gulczyński, *Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919–1922)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1991, z. 1–2, s. 35–63.

² A. Dziadzio, M. Matniak, *Namiestnictwo galicyjskie (1854–1944). Organizacja i zadania*, „Kra-kowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2018, nr 11, s. 137–167.

³ G. Smyk, *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864–1915*, Lublin 2011.

⁴ B. Halczak, *Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Zielonej Górze w latach 1950–1956 jako przykład funkcjonowania organu administracji terenowej w czasach stalinizmu*, Zielona Góra 2020.

czynnik sprawczy procesu dziejowego. Nie sposób zrozumieć przemian życia społecznego bez uwzględnienia działalności administracji publicznej.

Za podjęciem w naszym kraju pracy badawczej nad historią administracji publicznej w szerszym w niż dotychczas zakresie przemawiają także względy natury społecznej. W Polsce brak ukształtowanego etosu pracownika administracji publicznej, podczas gdy sprawna administracja jest warunkiem dobrego funkcjonowania państwa. Wytworzenie etosu pracownika administracji państwowej nie jest możliwe bez refleksji historycznej nad funkcjonowaniem tej sfery życia publicznego.

Jak zatem dobrze napisać pracę poświęconą historii administracji publicznej? Niewątpliwie punktem wyjścia dla każdego badacza powinna być analiza aktów normatywnych stanowiących podstawę dla jej funkcjonowania. Determinują one zarówno strukturę, jak i zakres działania organów administracji. Nie dziwi więc, że opracowania poświęcone historii administracji publicznej w Polsce autorstwa Huberta Izdebskiego⁵, Grzegorza Górskiego⁶, Wojciecha Witkowskiego⁷, Mariana Kallasa⁸ czy też Jerzego i Doroty Malców⁹ koncentrują się przede wszystkim na analizie aktów normatywnych stanowiących podstawę funkcjonowania administracji.

Przy analizie powyższych aktów trzeba jednak wziąć pod uwagę nie tylko te najwyższej rangi (np. ustawy), ale również niższej. Czasami akty normatywne o pozornie drugorzędnym znaczeniu wywierają wpływ zgoła pierwszorzędny na funkcjonowanie administracji publicznej. W latach 1950–1956 główną podstawą dla funkcjonowania terenowych organów administracji publicznej była ustawa uchwalona przez Sejm Ustawodawczy dnia 20 marca 1950 r.¹⁰ Była ona jednak bardzo ogólnikowa i zasady funkcjonowania organów terenowej administracji publicznej w istocie określały instrukcje uchwalone przez Radę Ministrów 17 kwietnia 1950 r.¹¹ W przeciwieństwie do ustawy z dnia 20 marca 1950 r. instrukcje były bardzo szczegółowe i w praktyce to one były traktowane jako podstawa normatywna dla funkcjonowania prezydiów rad narodowych. Niemniej ulegały ciągłym zmianom.

Nawet najdokładniejsza analiza aktów normatywnych w danym okresie historycznym nie oznacza jednak poznania rzeczywistego obrazu funkcjonowania administracji publicznej. Niezbędne jest ukazanie relacji organów administracji publicznej z organami władzy politycznej. Odwołując się do analogii z życia domowego, stosunki pomiędzy władzą polityczną i administracją porównać można

⁵ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001.

⁶ G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa 2002.

⁷ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.

⁸ M. Kallas, *Historia ustroju Polski X–XX w.*, Warszawa 2001.

⁹ J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.

¹⁰ Dz.U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130.

¹¹ M.P. z 1950 r. Nr 57, poz. 653, 654, 655, 656, 657, 658; M.P. z 1950 r. Nr 70, poz. 813, 814.

do relacji między „salonem” i „kuchnią”. To w „salonie” ustalany jest jadłospis, a w „kuchni” przygotowywane są potrawy. Jednak w praktyce relacje między „salonem” i „kuchnią” bywają różne. W dziejach Polski bywały okresy, kiedy pozycja władzy politycznej była dosyć słaba, a pozycja funkcjonariuszy administracji publicznej relatywnie silna. Tak było w Rzeczypospolitej w latach 1921-1926. Władza polityczna zmieniała się wówczas często, więc ciągłość funkcjonowania państwa zapewniali funkcjonariusze administracji publicznej.

Diametralnie odmienna sytuacja miała miejsce w Polsce w czasach dyktatury komunistycznej, a zwłaszcza w okresie stalinizmu. Władza polityczna, reprezentowana przez organy Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR), totalnie zdominowała organy administracji publicznej, pozbawiając je jakiegokolwiek autonomii. Instancje terenowe PZPR, czyli komitety różnych szczebli, w istocie dublowały struktury administracji. W Zielonej Górze, w latach 1950-1956, jeżeli jakaś sprawa była kierowana na posiedzenie Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej (WRN), to oznaczało, że na rozpatrzenie tej sprawy zezwolił miejscowy Komitet Wojewódzki (KW) PZPR lub po prostu to zlecił. Każda uchwała podjęta przez Prezydium musiała być wcześniej zaakceptowana przez KW PZPR. Drobniejsze kwestie uzgadniali na bieżąco kierownicy wydziałów Prezydium WRN z odpowiednimi sekretarzami wydziałów KW PZPR. Sprawy większej wagi uzgadniał osobiście Przewodniczący Prezydium WRN z I Sekretarzem KW PZPR. Czasami było to związane z problemami natury „technicznej”, bowiem I Sekretarz KW PZPR miał wielu interesantów i Przewodniczący Prezydium musiał niekiedy czekać nawet kilka godzin w poczekalni, zanim został przyjęty¹².

Lekceważące traktowanie Przewodniczących Prezydiów WRN występowało w całym kraju. Wicepremier rządu Aleksander Zawadzki, podsumowując odprawę przewodniczących prezydiów wojewódzkich rad narodowych, 11 kwietnia 1951 r. przyznał, że: „Mamy na sali przewodniczących, którzy powiadają, że w ciągu całych miesięcy nie mogli dostać się do pierwszego sekretarza partii, że nie ma między przewodniczącym a sekretarzem partii kontaktu, brak współpracy, co jest gorsze. [...] Są wypadki, kiedy przewodniczący prezydium WRN jest zepchnięty do kontaktu z kierownikiem Wydziału administracyjnego KW. To nie jest słuszne. [...] odbywają się odprawy przewodniczących powiatowych rad narodowych, a ich wzywają jednocześnie do wojewódzkiego komitetu. [...] Nie wymieniam wszystkiego. Wy wiecie sami, ile nieporozumień jest na tym tle.”¹³. W takich przypadkach wicepremier zalecał przewodniczącym cierpliwe wyjaśnianie I Sekretarzom KW

¹² B. Halczak, *Prezydium Wojewódzkiej Rady...*, s. 218-219.

¹³ Podsumowanie konferencji przew. Prez. WRN przez Ob. W. Premiera Al. Zawadzkiego (w dniu 11.IV.1951 r.), Archiwum Państwowe w Zielonej Górze (APZG), KW PZPR w Zielonej Górze, sygn. 488.

niewłaściwości ich postępowania. Pozycja przewodniczących prezydów powiatowych rad narodowych wobec lokalnych sekretarzy komitetów powiatowych PZPR była jeszcze gorsza. Nawet jednak w okresie stalinizmu administracja publiczna dysponowała pewnym zakresem samodzielności w działaniu. Nie wszystkie kwestie pozostawały w równym stopniu w sferze zainteresowania władz politycznych. W przypadku np. zagadnień dotyczących kultury prezydium posiadały stosunkowo szeroki zakres swobody.

Po przełomie politycznym w 1956 r. pozycja organów administracji publicznej w rządzonej przez PZPR państwie uległa pewnemu wzmocnieniu. Nadal jednak najwyższą instancją w województwie był I Sekretarz KW PZPR. Od ogólnej zasady zdarzają się jednak wyjątki. Jan Lembas (1914–2000), pełniący w latach 1956–1973 funkcję Przewodniczącego Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Zielonej Górze, a w latach 1973–1980 funkcję Wojewody Zielonogórskiego, zyskał stopniowo silną pozycję w regionie¹⁴. W życiu województwa był postacią co najmniej równą I Sekretarzowi KW PZPR, co wywoływało zresztą rozgoryczenie władz politycznych. Swoją pozycję zawdzięczał przede wszystkim bardzo dobrym relacjom z władzami politycznymi szczebla centralnego w Warszawie. Bliska znajomość łączyła go zwłaszcza z wicepremierem, a następnie premierem rządu Piotrem Jaroszewiczem. Był on z zamiłowania myśliwym, więc Jan Lembas organizował dla niego polowania w lubuskich lasach. Dobrze dbał zarazem, aby Piotr Jaroszewicz był zawsze zadowolony z rezultatu swoich łowów. Kiedy podczas jednego z polowań premier „spudłował”, strzelając do dzika, Jan Lembas polecił później leśnikom odstrzelić podobną sztukę i wyprawić jej łeb. Następnie wysłał trofeum do premiera z informacją, że dzik został jednak trafiony i padł w innym miejscu. Piotr Jaroszewicz uwierzył w tę historyjkę i nie posiadał się ze szczęścia. Przytoczony przykład Jana Lembasa ze współczesnego punktu widzenia ma charakter nieco anegdotyczny. Niemniej wskazuje, iż nawet w realiach dyktatury komunistycznej relacje między władzami politycznymi i administracją publiczną mogły mieć różny charakter.

Opracowanie poświęcone historii administracji publicznej nie może pominąć charakterystyki funkcjonariuszy tejże administracji. Efektywność pracy administracji publicznej zależy w dużej mierze od kwalifikacji jej funkcjonariuszy. Podstawowe znaczenie dla funkcjonariusza administracji publicznej ma oczywiście jego wiedza merytoryczna. Może podejmować właściwe decyzje w kwestii zagadnień, którymi się zajmuje, tylko wówczas gdy dobrze zna tę problematykę. Kluczową rolę odgrywa więc jego wykształcenie.

¹⁴ B. Halczak, *Jan Lembas (1914–2000). Chairman of the Presidium of the Voivodship National Council in Zielona Góra (1956–1973) and the Voivode of Zielona Góra (1973–1980)*, „Przegląd Zachodniopomorski” 2020, z. 4, s. 81–104.

W Polsce okresu stalinizmu nie zwracano na ogół większej uwagi na wykształcenie kandydatów na funkcjonariuszy administracji publicznej. Podstawowe znaczenie miała ich „postawa społeczna”, czyli przynależność do partii komunistycznej oraz „pochodzenie klasowe”. Preferowano osoby pochodzenia robotniczego i chłopskiego. Ukończenie przez kandydata w okresie międzywojennym wyższej uczelni lub nawet szkoły średniej świadczyło o jego „obcości klasowej”. Zakładano bowiem, że jego rodzice musieli być ludźmi zamożnymi. Władze komunistyczne odnosiły się zresztą bardzo niechętnie do inteligencji wykształconej w II Rzeczypospolitej. „Przedwojennych” funkcjonariuszy administracji publicznej eliminowano często z życia publicznego i nierzadko doświadczali oni represji¹⁵. Niemniej w organach administracji publicznej w Polsce w latach 1949–1956 nawet na wysokich stanowiskach rządowych funkcjonowała pewna liczba bezpartyjnych „lojalnych ekspertów”, niezwiązanych ideowo z komunizmem, lecz wyróżniających się wysokim kapitałem wiedzy merytorycznej¹⁶.

W skład Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Zielonej Górze w latach 1950–1956 wchodził także lekarz Stanisław Dzieciuchowicz, który jednocześnie kierował Wydziałem Zdrowia. Był jedynym bezpartyjnym w tym gronie i swoim „ciałem obcym”. Wywodził się z zamożnej rodziny rolniczej z Wielkopolski. W czasach II Rzeczypospolitej ukończył studia medyczne i uzyskał stopień doktora medycyny. Zdał także egzamin dla wyższych urzędników państwowych i pełnił funkcję lekarza powiatowego. Stanisław Dzieciuchowicz dystansował się od idei komunistycznych, chociaż deklarował lojalność wobec władz państwowych. Nie cieszył się sympatią pozostałych członków Prezydium WRN. Usiłowano się pozbyć bezpartyjnego lekarza z Prezydium, lecz wywołało to sprzeciw Ministerstwa Zdrowia. W 1952 r. Urząd Bezpieczeństwa w Zielonej Górze wszczął śledztwo przeciwko Stanisławowi Dzieciuchowiczowi, planując wytoczenie mu sprawy sądowej o sabotaż. Ministerstwo Zdrowia interweniowało wówczas w Komitecie Centralnym (KC) PZPR. KC przysłał do Zielonej Góry swojego funkcjonariusza, który kazał Urzędowi Bezpieczeństwa umorzyć sprawę, a miejscowym „towarzyszom” pozostawić bezpartyjnego lekarza w spokoju, co też uczynili bez sprzeciwu¹⁷. Nawet władze komunistyczne w czasach stalinizmu mimo zdecydowanej niechęci do „przedwojennej” inteligencji nie mogły obyć się bez pewnej liczby wykwalifikowanych specjalistów.

¹⁵ T. Majer, *Podstawy prawne działań represyjnych wobec przedstawicieli aparatu państwowego II Rzeczypospolitej w Polsce po II Wojnie Światowej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 44, s. 259.

¹⁶ E. Bertram, *Towarzysze podróży. Bezpartyjni w polskiej elicie rządowej (1949–1956)*, [w:] „Polska Ludowa” 1944–1989 – *wybrane problemy historii politycznej i społecznej*, red. D. Litwin–Lewandowska, K. Bałkowski, Lublin 2016, s. 51.

¹⁷ B. Halczak, *Prezydium Wojewódzkiej Rady ...*, s. 187.

Nie zmienia to faktu, iż w latach 1950–1956 wykształcenie pozostałych funkcjonariuszy Prezydium WRN w Zielonej Górze było zdecydowanie niewystarczające do pełnienia wysokich funkcji w administracji publicznej. Na poziomie powiatowym oraz gminnym (później gromadzkim) sytuacja przedstawiała się znacznie gorzej. Funkcjonariusze byli bardzo słabo wyedukowani i cechował ich niekiedy niski poziom moralny. W dniach 6–9 marca 1956 r. powołana przez Prezydium WRN w Zielonej Górze komisja przeprowadziła kontrolę w Prezydium Powiatowej Rady Narodowej (PRN) w Lubsku¹⁸. Prezydium WRN podjęło decyzję o kontroli, zaniepokojone informacjami docierającymi z tego powiatu. Wyniki kontroli były szokujące, okazało się bowiem, że Prezydium PRN w Lubsku pogrążyło się w pijaństwie. Członkowie tego gremium wpadali nierzadko w „ciągi alkoholowe” i nie przychodzili przez dłuższy czas do pracy. Jeżeli jednak byli obecni w miejscu pracy, to pożytek z nich był marny. W gmachu Prezydium dochodziło do pijackich awantur. Pogrążone w pijaństwie Prezydium całkowicie utraciło kontrolę nad pracownikami podległych jednostek organizacyjnych: w wydziałach i referatach Prezydium PRN w Lubsku dochodziło do nadużyć finansowych i szerzyło się łapownictwo. Niebawem skład Prezydium PRN w Lubsku został zmieniony, a nieuczciwymi urzędnikami zajęła się prokuratura.

Przedstawiona sytuacja w Prezydium PRN w Lubsku miała charakter wyjątkowo skrajny. Jednak przypadki spożywania alkoholu w urzędach administracji publicznej w godzinach pracy były częstym zjawiskiem. Czasami biesiadom alkoholowym towarzyszył pewien wątek polityczny (np. uczestnicy wypowiadali wulgarne uwagi na temat „towarzysza Stalina”). W trakcie libacji alkoholowych w Prezydium Gromadzkiej Rady Narodowej (GRN) w Pszczewie urzędnicy oraz petenci wysłuchiwali wspólnie „audycji radiowych nadawanych z państw kapitalistycznych”¹⁹.

Po 1956 r. władze komunistyczne w Polsce zweryfikowały nieco politykę kadrową. Przywiązywano większą wagę do kwalifikacji funkcjonariuszy państwowych. Przekonano się, że nisko kwalifikowana kadra kierownicza nie jest w stanie zaspokoić podstawowych potrzeb społecznych, a niezadowolenie ze strony społeczeństwa może doprowadzić do kryzysu społeczno-politycznego. W latach 50. władze komunistyczne dysponowały już zresztą inteligencją wykształconą po II wojnie światowej, którą uznawały za „własną”. Nadal jednak często preferowano jednostki bierne i mierne, ale bezwarunkowo wierne władzy politycznej.

Oczywiście nie można pominąć w opracowaniach poświęconych dziejom administracji publicznej kwestii „jakości” zaplecza urzędniczego. Wykształcenie urzęd-

¹⁸ Informacja o sytuacji w Prezydium PRN w Lubsku z dnia 10 marca 1956 r., APZG, PWRN Zielona Góra, sygn. 8483.

¹⁹ Informacje dzienne nr 90/53 z dnia 28.11.1953 r. sporządzone na podstawie meldunków PUBP, Instytut Pamięci Narodowej Oddział w Poznaniu (IPN Po), sygn. 060/44/61/1.

ników, ich przygotowanie do wykonywania pełnionych funkcji, właściwy dobór mają ogromne znaczenie dla efektywności funkcjonowania administracji publicznej.

Prezydium WRN w Zielonej Górze w latach 1950-1956 zatrudniało ogromną liczbę urzędników – pod koniec 1956 r. wynosiła ona ok. 1500 osób²⁰, z czego blisko 60% stanowiły kobiety²¹. Zdawano sobie z tego sprawę, bowiem już w 1955 r. powołano w Prezydium WRN „komisję do przesunięć pracowników administracji do produkcji”²². Stwierdziła ona, że w Prezydium, podobnie jak w innych organach administracji publicznej w województwie, doszło do znacznych „przerostów administracyjnych”²³. Jednak zdaniem Komisji skierowanie zbędnej części pracowników biurowych do innej pracy utrudniał poważnie częsty brak z ich strony jakichkolwiek kwalifikacji zawodowych. Sugerowano, że część młodych ludzi, wywodząca się ze wsi, może wrócić do gospodarstw rodziców, część kobiet zaś zatrudnionych w administracji, posiadających liczne rodziny, powinna zrezygnować z aktywności zawodowej i poświęcić się całkowicie wychowywaniu dzieci.

Brak wykwalifikowanej kadry urzędniczej odczuwano po II wojnie światowej w całym kraju. Spowodowany był w dużej mierze stratami, jakie poniosła inteligencja polska w okresie wojny. Wg ustaleń Krystyny Kersten „Przyjąć można, że spośród osób, które zdobyły wyższe wykształcenie w II Rzeczypospolitej, zaginęło 37,5%, wykształcenie średnie – 30%, podczas gdy dla całej ludności procent strat wynosił 21% włączając ludność żydowską.”²⁴. Niemniej władze komunistyczne domagały się zatrudniania w urzędach administracji publicznej pracowników „bliskich klasowo”, czyli w praktyce nisko wykwalifikowanej kadry z „awansu społecznego”.

Kierownicy wydziałów prezydiów rad narodowych niejednokrotnie zatrudniali urzędników „obcych klasowo”, lecz o wysokich kwalifikacjach, a ich „obcość” kamuflowano w sprawozdaniach. Nie zawsze udawało się jednak „obcych” ukryć. W 1953 r. pracownicy Urzędu Rady Ministrów przeprowadzili kontrolę w prezydiach rad narodowych w województwie zielonogórskim. We wnioskach pokontrolnych stwierdzono, iż zarówno w Wydziałach Prezydium WRN w Zielonej Górze, jak i w prezydiach powiatowych rad narodowych zatrudniono znaczącą liczbę osób „obcych klasowo”²⁵. Byli wśród nich „przedwojenni” wójtowie, policjanci, zarządcy

²⁰ H. Szczegółka, *Wojewódzka Rada Narodowa w I kadencji (1954-1958)*, „Rocznik Lubuski” 1981, nr 11, część 1, s. 154.

²¹ Protokół z posiedzenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej odbytego w dniu 1 lutego 1955 r., APZG, PWRN w Zielonej Górze, sygn. 665.

²² Protokół z posiedzenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej odbytego w dniu 13 sierpnia 1955 r., APZG, PWRN w Zielonej Górze, sygn. 677.

²³ Protokół z posiedzenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej odbytego w dniu 13 listopada 1956 r., APZG, PWRN w Zielonej Górze, sygn. 705.

²⁴ K. Kersten, *Mędzy wyzwoleniem a zniewoleniem. Polska 1944-1956*, London 1993, s. 7.

²⁵ Protokół z posiedzenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej odbytego w dniu 21 czerwca 1953 r., APZG, PWRN w Zielonej Górze, sygn. 635.

majątków. Prezydium WRN, ustosunkowując się do wniosków pokontrolnych, podjęło specjalną uchwałę mającą charakter samokrytyki²⁶. Przyznawano się do popełnionych błędów w zakresie polityki kadrowej i wyrażano żal, że do nich doszło. W uchwale nie zobowiązano się jednak do zwolnienia pracowników „obcych klasowo”. Można sądzić, że pozostawiono ich na dotychczasowych stanowiskach.

Niskie kwalifikacje kadry urzędniczej miały konsekwencje. Zadania, którym wysoko kwalifikowany urzędnik podołałby bez większych problemów w pojedynkę, musiało z trudem wykonywać dwóch lub nawet trzech nisko kwalifikowanych pracowników. Był to jeden z czynników powodujących „przerost zatrudnienia” w Prezydium. Efekty pracy urzędników często nie były zresztą zadowalające. W dniach od 12 września do 6 października 1953 r. Grupa Terenowa Ministerstwa Kontroli Państwowej na wniosek Ministerstwa Finansów przeprowadziła kontrolę w Wydziale Finansowym Prezydium WRN w Zielonej Górze²⁷. Ministerstwo stwierdziło bowiem, że dane statystyczne o realizacji budżetu województwa, zawarte w sprawozdaniu nadesłanym przez Wydział Finansów Prezydium WRN w Zielonej Górze, zupełnie rozmiągają się z rzeczywistością. Funkcjonariusze Ministerstwa Kontroli Państwowej ustalili, że urzędnicy Prezydium WRN nie zweryfikowali danych nadesłanych z powiatu, które okazały się całkowicie fikcyjne. Ograniczyli się do zsumowania przysyłanych przez instancje powiatowe kwot, w wyniku czego dane statystyczne zawarte w sprawozdaniu stały się bardzo odległe od realnych²⁸.

Po roku 1956 zwracano w Prezydium WRN większą uwagę na kwalifikacje zatrudnianych urzędników. Niemniej praca w administracji nie przynosiła wysokich dochodów ani nie zapewniała prestiżu społecznego. Prezydium WRN, a następnie Urząd Wojewódzki nadal musiały z konieczności zadowolić się kadrą nisko kwalifikowaną. Styl pracy urzędników, w porównaniu z latami 50., nie uległ większym zmianom. Świadczy o tym relacja prof. dr hab. Janiny Stankiewicz, cenionej specjalistki w zakresie zarządzania, która w latach 1967-1970, po ukończeniu studiów, była zatrudniona w Prezydium WRN w Zielonej Górze²⁹. Jej zdaniem praca w Wydziałach Prezydium WRN polegała głównie na przygotowywaniu sprawozdań dla właściwych ministerstw. Pracę nad dokumentem rozpoczynano od rozesłania pism do prezydiów powiatowych rad narodowych z wyszczególnieniem informacji, które mają dostarczyć. Kiedy ze wszystkich podległych jednostek „spłynęły” wymagane sprawozdania, na ich podstawie sporządzano sprawozdanie

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Wnioski z kontroli dokonanej w dniach 12.IX. do 6.X.53 r. w Wydziale Finansowym Prezydium WRN w Zielonej Górze w zakresie wykonania budżetu, APZG, Akta Delegatury NIK w Zielonej Górze, sygn. 89/400.1953.59.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Wywiad z prof. dr hab. Janiną Stankiewicz przeprowadzony dnia 7.09.2016 r., w posiadaniu autora.

dotyczące całego województwa. Prezydia powiatowych rad narodowych przysyłały na ogół sprawozdania przygotowane niedbale i nierzetelnie. Łatwo można było to ustalić, porównując dane. Urzędnicy Prezydium WRN nie mieli jednak w zwyczaju weryfikacji uzyskanych z powiatów informacji. Często po prostu nie byli w stanie tego uczynić ze względu na własną niską wiedzę merytoryczną. Przede wszystkim jednak wśród urzędników Prezydium WRN panowało przekonanie, że przy pracy nad sprawozdaniami „nie warto się nadmiernie starać, ponieważ w Warszawie i tak nikt tych sprawozdań czytać nie będzie”³⁰. Zdaniem Janiny Stankiewicz sprawozdania służbowe to „taka literatura jak każda inna”, więc jeśli ktoś pragnie mieć czytelników, wówczas musi się o to postarać. Urzędnicy Prezydium WRN zdecydowanie nie dbali o „czytelników”. Sprawozdania przez nich przygotowywane były na ogół bardzo obszerne, nużące dla odbiorcy, „przeładowane” danymi statystycznymi, a przy tym mało wiarygodne. Lektura tych dokumentów była więc w większości przypadków „stratą czasu” i jeżeli istotnie nikt ich nie czytał, to nic w tym dziwnego.

Znany historyk zielonogórski, prof. dr hab. Czesław Osękowski, prowadząc badania nad problematyką życia gospodarczego w województwie zielonogórskim w latach 1950–1975, ustalił, iż oficjalne dane statystyczne dotyczące województwa, zawarte w sprawozdaniach Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), były często rozbieżne z danymi zawartymi w dokumentacji Wojewódzkiej Komisji Planowania Gospodarczego Prezydium WRN w Zielonej Górze³¹. Rozbieżności te można ocenić – jego zdaniem – jako znaczne. Prawdopodobnie powstały one w wyniku przesyłania przez władze administracyjne w Zielonej Górze nierzetelnych sprawozdań do władz centralnych w Warszawie.

Można sądzić, iż podobna sytuacja w zakresie sprawozdawczości istniała także w innych organach administracji terenowej w Polsce Ludowej. Paradoksalnie rządzone przez komunistów państwo było skrajnie scentralizowane i większość najistotniejszych decyzji podejmowano na szczeblu centralnym. Dane, jakimi dysponowały władze centralne, były jednak niekiedy skrajnie niezgodne z rzeczywistością. Czynniki ten nie jest na ogół uwzględniany w opracowaniach historycznych poświęconych Polsce Ludowej.

Niewątpliwie najważniejszą kwestią dla badacza przygotowującego pracę naukową poświęconą historii administracji publicznej jest ukazanie jej realnej działalności i dokonanie jej oceny. To zadanie niełatwe ze względu na bardzo szeroki zakres spraw, którymi zajmują się organy administracji publicznej. Konieczne jest przede wszystkim ustalenie hierarchii problemów, którymi w danym okresie się

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Wywiad z prof. dr. hab. Czesławem Osękowskim, przeprowadzony dnia 18.11.2019 r., w posiadaniu autora.

zajmowano. Jakie problemy życia społecznego uznawano za najważniejsze, jak starano się je rozwiązywać i jakie efekty przynosiły te działania. Przy dokonywaniu oceny działalności administracji publicznej trzeba wziąć pod uwagę wszystkie wspomniane wcześniej czynniki. Tylko w ten sposób można ustalić, czym były uwarunkowane zarówno osiągnięcia, jak i błędy w działalności organów administracji publicznej. Czy były rezultatem decyzji władz politycznych czy też efektem działania organów administracji.

W latach 1950-1956 blisko 60% tematyki podejmowanej w trakcie obrad Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Zielonej Górze dotyczyło spraw związanych z funkcjonowaniem samego Prezydium, podległych mu bezpośrednio jednostek organizacyjnych oraz prezydiów powiatowych rad narodowych w województwie zielonogórskim. Zaledwie około 40% tematyki omawianej w trakcie posiedzeń plenarnych Prezydium WRN w Zielonej Górze dotyczyło życia społecznego w województwie zielonogórskim, toczącego się poza murami urzędów administracji publicznej. W trakcie posiedzeń omawiano ogromną ilość spraw drobnych, które powinni raczej rozstrzygać urzędnicy niższego szczebla. Pochłonięte rozwiązywaniem drobnych problemów Prezydium WRN zaniedbywało nierzadko kwestie zasadnicze dla rozwoju województwa. Ze współczesnej perspektywy pracę Prezydium WRN w Zielonej Górze w latach 1950-1956 trzeba więc ocenić jako mało efektywną.

Podsumowując rozważania o charakterze metodologicznym, trzeba stwierdzić, iż praca poświęcona historii administracji publicznej powinna zawierać:

- analizę aktów normatywnych stanowiących podstawę dla funkcjonowania administracji publicznej;
- analizę relacji organów administracji publicznej z organami władzy politycznej;
- charakterystykę funkcjonariuszy administracji, ze szczególnym uwzględnieniem ich kwalifikacji zawodowych;
- charakterystykę kadry urzędniczej.

Z perspektywy czasu autor niniejszej publikacji zmuszony był po latach przyznać rację swym starszym kolegom „po fachu”, którzy zwracali tak dużą uwagę na metodologiczne podstawy pracy naukowej. Metodologia bardzo pomaga w pracy badawczej, pod warunkiem, że nie jest traktowana jako swego rodzaju „święta księga”, ale systematycznie modyfikowana.

Literatura

- Bertram Ł., *Towarzysze podróży. Bezpartyjni w polskiej elicie rządowej (1949-1956)*, [w:] „Polska Ludowa” 1944-1989 – *wybrane problemy historii politycznej i społecznej*, red. D. Litwin-Lewandowska, K. Bałękowski, Lublin 2016.
- Dziadzio A., Mataniak M., *Namiestnictwo galicyjskie (1854-1944). Organizacja i zadania*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2018, nr 11.

- Gulczyński A., *Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej (1919–1922)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1991, z. 1-2.
- Górski G., *Historia administracji*, Warszawa 2002.
- Halczak B., *Jan Lembas (1914–2000). Chairman of the Presidium of the Voivodship National Council in Zielona Góra (1956–1973) and the Voivode of Zielona Góra (1973–1980)*, „Przegląd Zachodniopomorski” 2020, z. 4.
- Halczak B., *Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Zielonej Górze w latach 1950–1956 jako przykład funkcjonowania organu administracji terenowej w czasach stalinizmu*, Zielona Góra 2020.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001.
- Kallas M., *Historia ustroju Polski X–XX w.*, Warszawa 2001.
- Kersten K., *Między wyzwoleniem a zniewoleniem. Polska 1944–1956*, London 1993.
- Majer T., *Podstawy prawne działań represyjnych wobec przedstawicieli aparatu państwowego II Rzeczypospolitej w Polsce po II Wojnie Światowej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 44.
- Małec J., Małec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.
- Smyk G., *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864–1915*, Lublin 2011.
- Szczegóła H., *Wojewódzka Rada Narodowa w I kadencji (1954–1958)*, „Rocznik Lubuski” 1981, nr 11, część 1.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.

Akty normatywne

- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz.U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. Instrukcja nr 1 w sprawie pierwszej sesji rad narodowych, M.P. z 1950 r. Nr 57, poz. 653.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. Instrukcja nr 2 w sprawie składu, podziału pracy i trybu działania prezydiów rad narodowych, M.P. z 1950 r. Nr 57, poz. 654.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. Instrukcja nr 3 w sprawie tworzenia wydziałów i referatów rad narodowych, M.P. z 1950 r. Nr 57, poz. 655.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. Instrukcja nr 4 w sprawie uposażenia przewodniczących, zastępców przewodniczących i sekretarzy prezydiów rad narodowych, M.P. z 1950 r. Nr 57, poz. 656.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. Instrukcja nr 5 w sprawie finansów i budżetów terenowych, M.P. z 1950 r. Nr 57, poz. 657.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 17 kwietnia 1950 r. Instrukcja nr 6 w sprawie organizacji i zakresu działania wojewódzkich oraz powiatowych komisji planowania gospodarczego, M.P. z 1950 r. Nr 57, poz. 658.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 31 maja 1950 r. Instrukcja nr 7 w sprawie zakresu spraw objętych terenowymi planami gospodarczymi oraz trybu składania projektów tych planów, M.P. z 1950 r. Nr 70, poz. 813.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 10 czerwca 1950 r. Instrukcja nr 8 w sprawie organizacji wewnętrznej i etatów wydziałów prezydiów rad narodowych, M.P. z 1950 r. Nr 70, poz. 814.

Archiwalia

- Podsumowanie konferencji przew. Prez. WRN przez Ob. W. Premiera Al. Zawadzkiego (w dniu 11.IV.1951 r.), Archiwum Państwowe w Zielonej Górze (APZG), KW PZPR w Zielonej Górze, sygn. 488.
- Wnioski z kontroli dokonanej w dniach 12.IX. do 6.X.53 r. w Wydziale Finansowym Prezydium WRN w Zielonej Górze w zakresie wykonania budżetu, APZG, Akta Delegatury NIK w Zielonej Górze, sygn. 89/400.1953.59.
- Protokół z posiedzenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej odbytego w dniu 21 czerwca 1953 r., APZG, PWRN w Zielonej Górze, sygn. 635.

Protokół z posiedzenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej odbytego w dniu 1 lutego 1955 r., APZG, PWRN w Zielonej Górze, sygn. 665.

Protokół z posiedzenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej odbytego w dniu 13 sierpnia 1955 r., APZG, PWRN w Zielonej Górze, sygn. 677.

Protokół z posiedzenia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej odbytego w dniu 13 listopada 1956 r., APZG, PWRN w Zielonej Górze, sygn. 705.

Informacja o sytuacji w Prezydium PRN w Lubsku z dnia 10 marca 1956 r., APZG, PWRN Zielona Góra, sygn. 8483.

Informacje dzienne nr 90/53 z dnia 28.11.1953 r. sporządzone na podstawie meldunków PUBP, Instytut Pamięci Narodowej Oddział w Poznaniu (IPN Po), sygn. 060/44/61/1.

Wywiady

Wywiad z prof. dr hab. Janiną Stankiewicz, przeprowadzony dnia 7.09.2016 r., w posiadaniu autora.

Wywiad z prof. dr hab. Czesławem Osękowskim, przeprowadzony dnia 18.11.2019 r., w posiadaniu autora.

Joanna Martyniuk-Placha

Uniwersytet Zielonogórski

ORCID 0000-0003-2202-1534

20000931@stud.uz.zgora.pl

Uchwała w sprawie diet radnych gmin jako przykład ewolucji uchwały kierownictwa wewnętrznego w akt prawa miejscowego na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych

Słowa kluczowe: prawo miejscowe, samorząd terytorialny, uchwały rad gmin, diety radnych, orzecznictwo administracyjne

Streszczenie. Artykuł podejmuje problematykę formalnoprawnego charakteru uchwał rad gmin dotyczących zasad przyznawania diet radnym oraz zwrotu kosztów podróży służbowych. Celem opracowania jest ukazanie ewolucji poglądów na temat kwalifikacji prawnej tych uchwał – od uznawania ich za akty kierownictwa wewnętrznego po traktowanie jako akty prawa miejscowego. Zastosowano metodę dogmatyczno-prawną, uzupełnioną analizą orzecznictwa oraz studium przypadku. Szczególną uwagę poświęcono zmianie linii orzeczniczej sądów administracyjnych, które początkowo kwalifikowały uchwały w sprawie diet jako akty kierownictwa wewnętrznego, natomiast obecnie konsekwentnie zaliczają je do aktów prawa miejscowego. Analiza wskazuje, że mimo braku zmian legislacyjnych, na skutek rozstrzygnięć sądowych następuje ewolucja w postrzeganiu i zakresie obowiązywania tych uchwał. Studium przypadku obejmujące uchwały miast Unii Metropolii Polskich pozwoliło na uchwycenie różnic w praktyce ich publikacji w dziennikach urzędowych województw. W wielu województwach uchwały te pozostają traktowane jako akty kierownictwa wewnętrznego i nie są publikowane, co jest akceptowane przez wojewodów pełniących funkcje nadzorcze. Wyniki badań wskazują zatem, że pomimo utrwalonej linii orzeczniczej sądów administracyjnych nadal występują istotne rozbieżności w stanowiskach organów nadzoru.

Resolution on Councillors' Allowances as an Example of the Evolution from an Internal Administrative Act to Local Law in the Light of Administrative Courts' Case Law

Keywords: local law, local government, municipal resolutions, councillors' allowances, administrative case-law

Summary. The article addresses the legal nature of municipal council resolutions concerning councillors' allowances and reimbursement of travel expenses. The aim of the study is to present the evolution of legal opinions on their classification – from being regarded as internal administrative acts to being recognized as local law. The research applies the dogmatic-legal method, supplemented with an analysis of case law and a case study. Particular attention is given to the shift in administrative courts' jurisprudence, which initially treated such resolutions as internal acts, but now consistently qualify them as local law. The analysis demonstrates that, despite the absence of legislative changes,

judicial decisions have led to an evolution in the perception, scope and binding force of such resolutions. A case study of resolutions adopted in the municipalities belonging to the Union of Polish Metropolises highlights differences in the practice of their publication in regional official journals. In many regions these resolutions are still regarded as internal acts and not published, a practice accepted by supervisory authorities (voivodes). The findings therefore indicate that, despite a well-established line of administrative case law, significant discrepancies remain in the approach taken by supervisory bodies.

Wprowadzenie

Jednym z kluczowych aktów prawnych wprowadzających reformę samorządową była ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (dziś zwana Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹) ustanawiająca władzę samorządową na poziomie gmin. Akt wszedł w życie 27 maja 1990 r., a wprowadziła go ustawa z dnia 10 maja 1990 r. określająca przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych². Wówczas też utracił moc art. 98 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych³ oraz ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego⁴.

Ustawa o samorządzie terytorialnym określiła status gmin oraz radnych. Jednocześnie ustawodawca w art. 25 wskazał, że pracodawca obowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziału w pracach organów gminy (art. 25 ust. 3). Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) radnemu przysługują diety, których wysokość i zasady wypłaty określa rada gminy. W przeszłości uchwały w tym zakresie traktowano jako akty kierownictwa wewnętrznego, co skutkowało ich niepublikowaniem w dziennikach urzędowych województw. Praktyka ta przez lata nie była kwestionowana ani przez organy nadzoru, ani przez sądy administracyjne. Przepis ten nadal obowiązuje we wskazanym kształcie, tyle tylko, że uchwała w sprawie diet radnych uznawana jest za akt prawa miejscowego, do którego bytu niezbędna jest jego publikacja w dzienniku urzędowym województwa. Podejście do przepisu ewaluowało na skutek orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zarówno wojewódzkie sądy administracyjne, jak i Naczelny Sąd Administracyjny ugruntowały stanowisko, zgodnie z którym uchwały rad gmin w sprawie diet radnych spełniają konstytucyjne i ustawowe cechy aktów prawa miejscowego. Oznacza to, że dla ich skutecznego wejścia w życie konieczna jest publikacja w odpowiednim dzienniku urzędowym województwa. Pomimo tego jednoznacznego stanowiska orzecznictwa, w praktyce występują istotne rozbieżności

¹ Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 (tekst pierwotny).

² Dz.U. z 1990 r. Nr 32, poz. 191 (tekst pierwotny).

³ Dz.U. z 1975 r. Nr 26 poz. 139 (tekst pierwotny).

⁴ Dz.U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183 i z 1989 r. Nr 34, poz. 178.

w działaniach wojewodów jako organów nadzoru. W części województw uchwały te są publikowane i traktowane jako akty prawa miejscowego, w innych funkcjonują nadal jako akty wewnętrzne, bez publikacji, co rodzi poważne wątpliwości co do ich mocy obowiązującej oraz skutków prawnych.

W związku z powyższym zasadniczym problemem badawczym niniejszego artykułu jest ustalenie, w jaki sposób ewolucja orzecznictwa sądów administracyjnych, kwalifikująca uchwały rad gmin w sprawie diet radnych jako akty prawa miejscowego, wpływa na praktykę stanowienia i publikacji tych uchwał przez jednostki samorządu terytorialnego oraz jakie skutki prawne i systemowe wynikają z utrzymującego się niejednolitego stanowiska wojewodów jako organów nadzoru.

Celem artykułu jest analiza przesłanek prawnych prowadzących do zmiany kwalifikacji prawnej tych uchwał, ocena aktualnej linii orzeczniczej oraz identyfikacja praktycznych konsekwencji rozbieżności w działaniach nadzorczych wojewodów. Podjęta zostanie również próba odpowiedzi na pytanie, czy obecny stan prawny pozwala na jednoznaczne zakwalifikowanie tych uchwał jako aktów prawa miejscowego, czy też konieczna jest interwencja ustawodawcza.

W artykule przyjęto metodę dogmatyczno-prawną oraz analizę przypadków (*case study*) wybranych uchwał organów stanowiących miast zrzeszonych Unii Metropolii Polskich. W części końcowej sformułowane zostaną wnioski *de lege lata* oraz postulaty *de lege ferenda*.

1. Akty prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.⁵ pomijała problematykę źródeł prawa i statusu aktów podejmowanych w terenie przez poszczególne rady narodowe. Dopiero Konstytucja RP z 1997 r. wprowadziła pojęcie źródeł prawa oraz je zdefiniowała. W literaturze podnosi się jednak, że w normatywnej koncepcji źródeł prawa, której wyraz daje Konstytucja, najsłabszym ogniwem jest właśnie prawo miejscowe⁶.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁷ źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Zgodnie natomiast z art. 87 ust. 2 ustawy zasadniczej źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły, są akty prawa miejscowego. Przepis ten stanowi podstawę, dzięki

⁵ Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.

⁶ D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003, s. 20.

⁷ Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

której akty prawa miejscowego stanowione przez organy administracji rządowej oraz – przede wszystkim – przez organy jednostek samorządu terytorialnego należą do źródeł powszechnie obowiązującego w Polsce prawa⁸.

Akty te zajmują szczególne miejsce w systemie źródeł prawa. Odgrywają one ważną rolę w kształtowaniu prawa i obowiązków obywateli zamieszkujących obszar województwa, powiatu lub gminy. Przyznanie uprawnień prawotwórczych zwłaszcza organom samorządu terytorialnego miało na celu zbliżenie prawodawcy do regulowanych prawem sytuacji i miało stanowić gwarancję lepszego zaznajomienia się z problemami społeczności lokalnej⁹. Akty prawa miejscowego, stanowiące część składową konstytucyjnego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, będąc aktami „kreującymi rzeczywistość” wspólnot samorządowych, tworzącymi i kształtującymi obraz wspólnot samorządowych, są aktami stanowienia prawa, a więc oczywiste jest, iż prawo w zakresie ich stanowienia musi być przynależne tym organom jednostek samorządu terytorialnego, których działalność wiąże się z reprezentowaniem interesów wspólnot samorządowych¹⁰. Na poziomie gmin są to rady gminy. Przyznanie tym organom prawa w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego jest odzwierciedleniem roli, jaką przypisał im ustawodawca. Wynika ona z faktu, iż przez akt wyborczy (powszechny i bezpośredni) organy te uzyskują mandat do reprezentowania interesów społeczności lokalnych na poszczególnych poziomach samorządu terytorialnego oraz do „kreowania” otaczającej rzeczywistości prawnej, działając przy tym w interesie lokalnej społeczności¹¹.

Konstytucja z 1997 r. przesądziła w art. 88, iż warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, jednocześnie odsyłając do ustawy w zakresie ustanowienia zasad i trybu ogłaszania aktów normatywnych. Dziś kwestie te reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹², do której zresztą odsyła też i ustawa o samorządzie gminnym. Z kolei art. 94 Konstytucji RP wyraża zasadę, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Oznacza to, iż akty

⁸ P. Sancewicz, *Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego po nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 4(36), s. 59-77.

⁹ B. Jaworska-Dębska, *Źródła prawa administracyjnego – prawo miejscowe*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2016, s. 237.

¹⁰ K. Sikora, *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowoadministracyjnej kontroli*, Lublin 2017, s. 107.

¹¹ *Ibidem*, s. 108.

¹² Dz.U. z 2019 r. poz. 1461.

prawa miejscowego mogą być stanowione wyłącznie na mocy wyraźnie wskazanej w ustawie podstawy prawnej.

Organ kolegialny – jakim jest rada gminy – każde ze swoich możliwych rozstrzygnięć podejmuje w formie uchwały. Jednakże wśród tych możemy rozróżnić nie tylko akty prawa miejscowego, ale także uchwały kierownictwa wewnętrznego czy też uchwały stanowiskowe, apele oraz rezolucje.

Już ustawa o samorządzie terytorialnym z 1990 r. przesądziła w art. 14, iż uchwały organów gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu organu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W stosunku do 2024 r. zmieniło się w przepisie tyle, że w aktualnym stanie prawnym uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Pierwszą i najważniejszą kategorię uchwał rady gminy stanowią akty prawa miejscowego. Co do zasady w piśmiennictwie wskazuje się, iż zawierają one normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Generalność norm polega na tym, że określają one adresata w sposób ogólny poprzez wskazanie jego cech, a nie przez wymienienie jego nazwy, zaś abstrakcyjność polega na tym, że określone przez nią zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, najczęściej powtarzalnych okolicznościach. Ponadto, jak już wspomniano powyżej, akty prawa miejscowego, aby weszły w życie, muszą zostać opublikowane. Obowiązek ten wynika z art. 88 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Bez uprzedniego ogłoszenia akt prawa miejscowego nie wejdzie w życie i nie stanie się powszechnie obowiązującym prawem.

Akty prawa miejscowego, będące aktami stanowienia prawa, zalicza się do kategorii aktów normatywnych dlatego, że jako konstytucyjne źródła prawa powszechnie obowiązującego nie mogą mieć charakteru innego niż normatywny¹³. Niezbędnym elementem norm zawartych w aktach prawa miejscowego jest nie tylko wskazanie adresatów tych norm, znajdujących się w zewnętrznej sferze działania administracji i opisanych w sposób generalny, zawierając opis nakazanego lub zakazanego prawem działania¹⁴, lecz – co podkreślił Trybunał Konstytucyjny – również wskazanie okoliczności, w których normy te będą mogły być wielokrotnie stosowane i nie zostaną skonsumowane przez jednorazowe zastosowanie¹⁵.

Z kolei akty kierownictwa wewnętrznego określane są mianem uchwał zwykłych. Przyjmuje się, że akty kierownictwa wewnętrznego, inaczej niż akty prawa

¹³ D. Dąbek, *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3, s. 76.

¹⁴ *Ibidem*, s. 76-77.

¹⁵ Wyrok TK z 26.05.2015 r. Kp 2/13, OTK-A 2015, nr 5, poz. 65.

miejscowego, wiążą tylko adresatów podległych organowi, który dany akt wydał. Jeszcze w 1992 r. traktowano je jednak jako akty prawa miejscowego. Jak wskazywali już wtedy Marek Szewczyk i Krystian Ziemiński w ramach aktów prawa miejscowego znajdują się tzw. akty o charakterze ustrojowo-organizacyjnym, których powszechność jest czasem kontestowana, co skutkuje uznawaniem ich za akty kierownictwa wewnętrznego, odmawiając im powszechnego charakteru, a zatem także określających organizację urzędów lub aktów ustalających zasady zarządzania mieniem j.s.t.¹⁶.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 29.10.1986 r.¹⁷, do aktów kierownictwa wewnętrznego:

- a) nie ma zastosowania domniemanie powszechnej znajomości prawa,
- b) wiążą tylko organy (instytucje), do których są adresowane,
- c) mogą mieć zastosowanie tylko przy kształtowaniu stosunków między podmiotami prawa powiązanymi węzłami podległości.

Jak przyjmuje się w literaturze, akty wewnętrzne adresowane (kierowane) są do podporządkowanych jednostek organizacyjnych oraz do podległych pracowników¹⁸. Akty zewnętrzne natomiast adresowane są do obywateli, organizacji, osób prawnych, a także np. do organów państwowych, komunalnych czy komunalnych jednostek organizacyjnych itd., w sytuacjach kiedy między podmiotem administrującym a adresatem czynności nie występuje zależność organizacyjna będąca następstwem obowiązujących przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Akty wewnętrznie obowiązujące, jak niekiedy się wskazuje, różnią się od zewnętrznych także tym, że podstawą prawną ich wydawania może być „ogólna norma kompetencyjna”¹⁹ czy nawet tzw. akty kierownictwa wewnętrznego²⁰.

Podział ten aprobowany jest dość powszechnie w doktrynie prawa administracyjnego²¹, a przez niektórych autorów traktowany jest wręcz jako kluczowy pod

¹⁶ M. Szewczyk, K. Ziemiński, *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 1, s. 71-72.

¹⁷ Wyrok TK z 29.10.1986 r., sygn. U 2/86.

¹⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2006, s. 188.

¹⁹ Z. Janku, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa-Poznań 1985, s. 164.

²⁰ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 263.

²¹ M. Zimmermann, [w:] M. Zimmermann, M. Jaroszyński, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1950, s. 328; także J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 173 oraz J. Starościak, *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978, s. 68-69; T. Kuta, [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1984, s. 142-143; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2006, s. 188; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne...*, s. 263-264; A. Błaś, [w:] J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 297; także np. Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 227; Z. Janku, *Zarys prawa administracyjnego...*, s. 174; M. Michalska-Badziak, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Stahl, Warszawa 2009, s. 446; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 114-115; A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K. Ziemiński, *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej*, [w:] *Prawne formy*

względem znaczenia teoretycznego²² czy też jako najpełniej odzwierciedlający treść stosunków administracyjnoprawnych²³. Podział ten przyjmowany jest także przez autorów, którzy albo w ogóle nie odwołują się do tej terminologii, albo też odwołują się do niej nie wprost²⁴. Kryterium wyróżniania obu typów aktu indywidualnego jest w tym przypadku rodzaj więzi (zależności) między podmiotem administrującym wydającym akt a podmiotem, do którego akt jest adresowany. Istnienie szczególnego rodzaju zależności będącej następstwem podporządkowania organizacyjnego uzasadnia wyróżnianie szczególnego rodzaju aktów tzw. wewnętrznych. Kierowane są one przez podmiot administrujący do podmiotów zależnych od niego organizacyjnie. Wydawane są w związku czy też w ramach tej zależności. Podział ten przyjmowany jest w sposób dorozumiany także przez autorów niewyróżniających wprost aktów wewnętrznych i zewnętrznych, co związane jest z tym, że część autorów przyjmuje, iż terminy „akt administracyjny” czy „akt indywidualny” odnoszą się wyłącznie do działań podejmowanych w sferze zewnętrznej²⁵. Badacze ci wyraźnie wskazują jednak, że działania o podobnych cechach stanowiące są również w sferze wewnętrznej²⁶.

Akty kierownictwa wewnętrznego dla swojego wejścia w życie nie wymagają publikacji. Podobnie uregulowane zostało to w ustawie o samorządzie terytorialnym z 1990 r. (aktualnie ustawie o samorządzie gminnym). W art. 40 ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 r. uregulowano, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy, zwanych dalej przepisami gminnymi. Art. 40 ust. 2 ustawy stanowił zaś, że na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać przepisy gminne w zakresie:

- 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz sołectw, dzielnic (osiedli),
- 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych,
- 3) zasad zarządu mieniem gminy,
- 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej²⁷.

działania administracji. System prawa administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 5, Warszawa 2013, s. 70-71.

²² W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego*, s. 299.

²³ T. Kuta, [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne...*, s. 142.

²⁴ F. Longchamps, *Akt administracyjny w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, t. 2, Warszawa 1954, s. 240-267.

²⁵ Por. np. K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny*, Poznań 2005, s. 516, który wskazuje, że działanie prawne o cechach indywidualnych i konkretnych występują w obu sferach działania administracji; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 287, 290 i n.

²⁶ A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K. Ziemiński, *Formy prawne...*, s. 71.

²⁷ Na potrzeby niniejszego artykułu pominięte zostały kwestie dotyczące przepisów porządkowych, tj. art. 40 ust 3 i 4, bowiem nie mają one wpływu na jego temat.

W ciągu lat przepis ewoluował o tyle, iż w jego aktualnym brzmieniu zamiast przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy stanowi się akty prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W art. 40 ust. 2 Zaś uregulowano, iż na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego także w określonym w art. 40 ust. 2 u.s.g. zakresie.

Zakres regulacji pozostał zatem praktycznie bez zmian. Zmieniły się natomiast regulacje kolejnych przepisów. W pierwotnym brzmieniu art. 41 ust. 1 wskazywał, iż przepisy gminne ustanawia rada gminy w formie uchwały. Pierwsza zmiana nastąpiła nowelizacją z 20 lipca 2000 r.²⁸. Wówczas przepis otrzymał brzmienie: „Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały”. Ustawą z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718) zmieniono także tytuł rozdziału 4, ust. 1 i 2 w art. 40 oraz ust. 1 w art. 41. Dotychczasowy tytuł rozdziału 4 „Przepisy gminne” otrzymał bardziej ogólne brzmienie „Akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę”. W dalszej części ujednolicono nazewnictwo, zastępując przepisy gminne aktami prawa miejscowego.

Ewoluował również sposób ogłaszania prawa miejscowego. Art. 42 ustawy o samorządzie terytorialnym w 1990 r. wskazywał, iż przepisy gminne ogłasza się przez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych lub w inny sposób miejscowo przyjęty, a także przez ogłoszenie w lokalnej prasie, chyba że przepisy prawa stanowią inaczej. Przepisy gminne wchodziły w życie z dniem ogłoszenia, o ile nie przewidują wyraźnie terminu późniejszego. Nowelizacją z 2001 r.²⁹ przepis ten otrzymał brzmienie: „Tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 62, poz. 718)”.

2. Uchwały w sprawie diet radnych

Na tle wyżej wskazanych zmian regulacja w zakresie stanowienia o dietach i zwrocie kosztów podróży radnych jednostek samorządu terytorialnego, określona w art. 25 ustawy o samorządzie terytorialnym (aktualnie o samorządzie gminnym), wydaje się nader stabilna.

Jak wskazali Mateusz Karciarz i Tomasz Lewandowski prawo radnego do diet ma charakter ustawowy, a rada ma jedynie określić, na jakich zasadach realizowany będzie ten przywilej³⁰. Zdaniem autorów „zwrot diet jest obligatoryjny, za

²⁸ Dz.U. z 2000 r. Nr. 62, poz. 718, art. 32.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ M. Karciarz, T. Lewandowski, *Diety i zwrot kosztów podróży radnych jednostek samorządu terytorialnego*, LEX/el. 2011, <https://sip.lex.pl/#/publication/469897176> [dostęp: 21.05.2024].

czym przemawia sformułowanie, jakim posłużył się ustawodawca w art. 25 usg «przysługuje». Oznacza to bezwzględny obowiązek wypłacenia radnemu diety z tytułu poniesionych przez niego kosztów w związku ze świadczeniem przez radnego społecznej pracy na rzecz samorządu. Nie może bowiem mieć miejsca sytuacja, w której radny dopłacałby do sprawowanej przez siebie funkcji w organie gminy. „Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi w uchwale z dnia 2 sierpnia 1999 r. stwierdziła, że przysługująca radnym dieta stanowi rekompensatę utraconego wynagrodzenia. Brak zasad ustalenia wysokości diet powoduje, że określony ryczałt miesięczny traci charakter rekompensacyjny, a przyjmuje charakter stałego, miesięcznego wynagrodzenia, niezależnie od udziału w pracach organów miasta, co jest sprzeczne z uregulowaniami art. 25 ust. 4 w związku z art. 24 u.s.g.”³¹

W tym miejscu należy wskazać na formalnoprawny charakter „diety” radnego. W literaturze przedmiotu często powoływany jest wyrok WSA w Opolu, w którym wskazano, że użyte przez ustawodawcę termin „dieta” należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego. Istota diety sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji³². Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż przez „dietę”, o której mowa w art. 25 ust. 4 usg, należy rozumieć wyrównywanie wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji, a nie wynagrodzenie z tytułu samego faktu bycia radnym³³. Wypłata diety jest zatem obowiązkowa. Warto zaznaczyć, że rada może ustalać składowe, wysokość potrącenia etc., ale nie może pozbawić radnego diety jako takiej.

Analiza piśmiennictwa nie daje odpowiedzi na pytanie, jaki jest formalnoprawny status uchwały rady gminy podjętej na podstawie art. 25 ust. 4 u.s.g. Powyższe zagadnienie stało się jednak szeroko omawiane w uzasadnieniach sądów administracyjnych.

Analizując wyroki opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Administracyjnych Naczelnego Sądu Administracyjnego, do 2014 roku – kiedy to pojawiły się pierwsze wyroki odmiennie regulujące te kwestie – nie budziło w orzecznictwie wątpliwości, iż uchwały podejmowane na podstawie art. 25 ust. 4 usg w sprawie diet radnych oraz zwrotu kosztów podróży służbowych stanowią tzw. akty kierownictwa wewnętrznego. Jak wskazywał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z 2007 r., organy uchwałodawcze gmin mogą podejmować

³¹ *Ibidem*.

³² Wyrok WSA w Opolu z 12.07.2024 r., sygn. II SA/Op 316/13, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/oc/92E59C73F0> [dostęp: 23.05.2024].

³³ Wyrok NSA z 14.06.2022 r., sygn.. III OSK 5279/21, LEX nr 3379902, <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523473598/1/iii-osk-5279-21-charakter-diety-radnego-wyrok-naczelnego-sadu-administracyjnego?cm=URELATIONS> [dostęp: 23.05.2022].

rozstrzygnięcia w zakresie ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży służbowych radnym, ale tylko w takim zakresie, w jakim nie pozostaje to w sprzeczności z treścią rozporządzenia z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych gminy (Dz.U. Nr 66, poz. 800 ze zm.).³⁴ W uzasadnieniu do cytowanego wyroku WSA w Krakowie wskazał, iż nie ulega wątpliwości, że podejmowana na podstawie art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym uchwała w sprawie ustalenia zasad zwrotu kosztów podróży radnym nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym (aktem kierownictwa wewnętrznego). Tak podjęta uchwała dotyczy tylko radnych i reguluje jedną z kwestii związanych z wykonywaniem mandatu (zwrot kosztów podróży służbowych). Jej adresatem są bowiem radni i zastosowanie przepisów takiej uchwały ma miejsce w związku z wykonywaniem mandatu. Uchwała ta nie reguluje praw lub obowiązków mieszkańców gminy, co znajduje potwierdzenie w samej uchwale rady gminy, która, co do zasady, wchodzi w życie z dniem jej podjęcia³⁵. Sąd argumentował, iż tak przyjęte założenie pozwala na właściwe ustalenie sposobu wykładni art. 25 ust. 4 i 10 ustawy o samorządzie gminnym.

Pogląd ten dominował przez kilka kolejnych lat. Dla przykład: we wzorze umowy opublikowanym przez serwis internetowy Wolters Kluwer do dziś³⁶ publikowane są wzory uchwał w sprawie diet radnych z 2010 i 2014 r., w których jako datę wejścia w życie wskazuje się dzień podjęcia uchwały.

W orzeczeniach sądów administracyjnych zaczął jednak przebijać się pogląd, iż uchwała w sprawie diet radnych gminnych stanowi akt prawa miejscowego, a do jej wejścia w życie niezbędne jest spełnienie wymogu należytej publikacji. W ciągu ostatnich 10 lat w orzecznictwie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet radnych jednostek samorządu terytorialnego stanowi akt prawa miejscowego³⁷.

Jednym z pierwszych wyroków rozstrzygających powyższy problem we wskazanym sposób był wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie³⁸, a następnie, dotyczący tej samej uchwały, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 stycznia 2015 r.³⁹ W wyroku NSA wskazał, iż wbrew stanowisku skarżącej

³⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 12.04.2007 r., sygn. III SA/Kr 995/06, NZS 2007, nr 3, poz. 46.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ <https://sip.lex.pl/#/template/318824852?cm=URELATION> [dostęp: 23.05.2024].

³⁷ Wyroki NSA z 14.06.2022 r. sygn. III OSK 5279/21; 17.11.2021 r. III OSK 4382/21; 28.04.2020 r. II OSK 570/19; 7.11.2017 r. II OSK 2794/16.

³⁸ Wyrok WSA w Lublinie z 21.07.2014 r., sygn. akt. III SA/Lu 650/14 [dostęp: 22.05.2024].

³⁹ Wyrok NSA z 29.01.2015 r., sygn. II OSK 3270/14, <https://lexlege.pl/orzeczenie/966817/ii-osk-3270-14-wyrok-naczelnego-sad-administracyjny> [dostęp: 23.05.2024].

kasacyjnie gminy uchwała w sprawie zasad przyznawania diet i zwrotu kosztów podróży dla radnych i przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych jest aktem prawa miejscowego.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażonym w przedmiotowym orzeczeniu, zaliczenie aktu prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego skutkuje koniecznością odnoszenia do takiego aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Jedną z podstawowych zasad tego systemu jest zasada prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasada ustawowej delegacji do stanowienia przepisów prawa miejscowego. Do cech aktów prawa miejscowego zalicza się natomiast:

- terytorialny zasięg aktu prawa miejscowego. Obowiązują one tylko na obszarze działania organów, które je ustanowiły;
- normatywny charakter. Zawierają one wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia;
- generalny i abstrakcyjny charakter norm prawnych zawartych w takich aktach. Charakter generalny mają te normy, które definiują adresata poprzez wskazanie jego cech. Abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji.

Opierając się na takich założeniach, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, iż krąg adresatów tej uchwały jest, co prawda, ograniczony, gdyż uchwała dotyczy radnych i przewodniczących organów wykonawczych jednostek pomocniczych, jednak ograniczenie to nie jest trwałe wobec zmienności osób pełniących wybieralne i kadencyjne funkcje radnych. Uchwała ma zatem charakter generalny, albowiem adresaci zostali określani poprzez wskazanie pewnej ich kategorii, a nie w sposób zindywidualizowany. Uchwała tego typu nie jest też aktem o charakterze epizodycznym, gdyż zawierałaby regulacje obowiązujące tylko w czasie trwania kadencji danej rady⁴⁰. To, że akty prawa miejscowego cechuje powszechność, nie oznacza, iż rzeczywiście „wszyscy” mają być adresatami tych przepisów. Mogą one być bowiem tworzone także dla konkretnej kategorii podmiotów (tu radnych gmin, województw i powiatów). Również w takim przypadku cecha powszechności zostanie zachowana, gdyż adresat przedmiotowych przepisów będzie określony w sposób ogólny, przez wskazanie pewnej wyróżniającej go cechy, dzięki której dojdzie do zawężenia kręgu adresatów tych przepisów, jednak bez indywidualizacji i konkretyzacji.

⁴⁰ *Ibidem*, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0075F6D01F> [dostęp:11.09.2024].

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny: „Uchwała w sprawie ustalenia określenia wysokości diet i zwrotu kosztów podróży dla radnych nie jest związana z kadencyjnością rady, co oznacza, że uchwała ta zachowuje ważność także po zakończeniu kadencji organu stanowiącego, który ją uchwalił, co jest, w ocenie Sądu, również argumentem przemawiającym za tym, że jest to akt normatywny o charakterze generalnym”⁴¹. Cecha powszechności oraz ukierunkowanie na zewnętrzną sferę działania administracji odróżnia akty prawa miejscowego od przepisów wewnętrznych, ponieważ fakt „zamknięcia” terytorialnego zasięgu obowiązywania aktu prawa miejscowego nie uprawnia do stwierdzenia, iż mamy do czynienia z prawem wewnętrznym⁴². Podobnie NSA wypowiedział się w wyrokach późniejszych⁴³. W wyroku 13 marca 2024 r. NSA podkreślił nawet, że w orzecznictwie sądów administracyjnych nie ma wątpliwości, że uchwała rady gminy ustalająca diety przysługujące radnym jest aktem prawa miejscowego.

Nie sposób nie zgodzić się z podnoszoną przez sądy argumentacją. Takie uchwały zawierają normy abstrakcyjne, ponieważ diety wypłacane są cyklicznie, powtarzalnie, nie dotyczą konkretnego zdarzenia zamkniętego w określonych ramach czasowych. Przepisy takich uchwał mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec, który pełniłby określoną w niej funkcję. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez oznaczenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji, jej przepisy uzyskały charakter generalny. Takie uchwały zawierają przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety i są one wydawane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 25 ust. 4, 6 i 8 u.s.g.⁴⁴ Nie mają również charakteru epizodycznego. Wprawdzie krąg adresatów uchwały jest ograniczony, ale ograniczenie to nie jest trwałe wobec zmienności osób pełniących wybieralne i kadencyjne funkcje⁴⁵.

Nie można także podzielać stanowiska, że uchwała w przedmiocie ustalenia zasad, na jakich radnym przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży, jest aktem kierownictwa wewnętrznego wiążącym jedynie określony układ organizacyjny. Akty kierownictwa wewnętrznego (prawa wewnętrznego) kierowane są do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi, który je wydaje. Pełnienie funkcji radnego zaś nie powoduje nawiązania stosunku pracy z wójtem/burmistrzem/

⁴¹ Wyrok WSA w Gdańsku z 6.06.2024 r., sygn. III SA/Gd 651/23, LEX nr 3729016.

⁴² K. Sikora, *Istota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowoadministracyjnej kontroli*, Lublin 2017, s. 72.

⁴³ Zob. wyrok NSA z 28.04.2020 r. sygn. II OSK 570/19; wyrok NSA z 7.11.2017 r. sygn. II OSK 2794/16; wyrok NSA z 27.06.2023 r. sygn. 2472/21.

⁴⁴ Wyrok NSA z 13.03.2024 r., III OSK 1522/22, LEX nr 3695923.

⁴⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 14.11.2019 r. sygn. IV SA/Po 401/19, LEX nr 3038482.

prezydentem ani innego stosunku prawnego, z którego wynikałaby zależność służbowa od organów gminy lub administracji gminnej. Tym samym radny nie jest częścią wewnętrznej administracji samorządowej ani też – samodzielnie – nie jest organem gminy⁴⁶.

Zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴⁷, w dzienniku urzędowym województwa ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organy gminy. Tym samym uchwała w sprawie ustalenia wysokości miesięcznej diety dla radnych gminy jako akt prawa miejscowego powinna zostać opublikowana w dzienniku urzędowym województwa. Brak publikacji uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego powoduje, że uchwała ta nie może wejść w życie⁴⁸.

3. Studium przypadku

Na tle powyższych uregulowań należy zadać pytanie, jak kształtują się regulacje w zakresie diet radnych w poszczególnych gminach. Na potrzeby niniejszego artykułu przeanalizowano uchwały przyjęte przez rady gmin (miast), które skupia Unia Metropolii Polskich⁴⁹: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa, Wrocław. Tylko w części z wyżej wymienionych miast wojewódzkich uchwały w sprawie diet radnych i zwrotu kosztów podróży służbowych, jako akty prawa miejscowego, zostały opublikowane w dzienniku urzędowym województwa.

Uchwały w sprawie ustalenia diet i zwrotu kosztów podróży dla radnych zostały podjęte i opublikowane w formie aktów prawa miejscowego w Gdańsku⁵⁰,

⁴⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z 14.11.2023 r., sygn. II SA/Ol 693/23, LEX nr 3632102, wyrok WSA w Gdańsku z 19.10.2023 r., sygn. III SA/Gd 344/23, LEX nr 3623493.

⁴⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.

⁴⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z 17.04.2024 r., sygn. III SA/Gd 587/23, LEX nr 3710830, podobnie wyrok WSA w Łodzi z 19.01.2024 r., sygn. III SA/Łd 542/23, LEX nr 3665796, wyrok WSA w Kielcach z 24.04.2024 r., sygn. II SA/Ke 133/24, LEX nr 3713478.

⁴⁹ Unia Metropolii Polskich powstała w 1990 r. wg projektu Instytutu Miasta pt. „Tyle państwa ile miasta”, z inicjatywy prezydenta m.st. Warszawy, aby realizować partnerstwo stolicy Rzeczypospolitej z innymi głównymi miastami Polski w celu umocnienia pozycji naszego kraju w Europie i w świecie. Od 1993 r. UMP ma formę fundacji. Jej Radę stanowią prezydenci 12 centralnych miast metropolii polskich. Rada wybiera sześcioposobowy Zarząd z prezesem, skarbnikiem i sekretarzem. W UMP współdziałają prezydenci, wiceprezydenci, sekretarze, skarbnicy, dyrektorzy wydziałów i eksperci ze zrzeszonych w Unii miast.

⁵⁰ Uchwała nr LXXVI/1976/24 Rady Miasta Gdańska z dnia 18 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia diet i zwrotu kosztów podróży dla radnych Miasta Gdańska, https://baw.bip.gdansk.pl/UrzedMiejskiwGdansk/document/558258/Uchwala-LXXVI_1976_24 [dostęp: 22.05.2024].

Szczecinie⁵¹ i Lublinie⁵². W Warszawie⁵³, Wrocławiu⁵⁴, Krakowie⁵⁵, Katowicach⁵⁶, Poznaniu⁵⁷, Łodzi⁵⁸ oraz Kielcach⁵⁹, Rzeszowie⁶⁰, Białymstoku⁶¹ obowiązują nadal uchwały, które podjęto jako akty kierownictwa wewnętrznego i nie zostały opublikowane w dzienniku urzędowym województwa.

Co ciekawe, uchwała nr XX/581/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 kwietnia 2008 r. była wielokrotnie zmieniana⁶². Wszystkie zmiany miały miejsce w okresie

⁵¹ Uchwała nr I/4/24 Rady Miasta Szczecin z dnia 7 maja 2024 r., <https://bip.um.szczecin.pl/files/0AAF1DBBB0A241B4B5E23AAB9D757A64/4.pdf> [dostęp: 22.05.2024 r].

⁵² Uchwała nr 1782/LIX/2024 Rady Miasta Lublin z dnia 18 kwietnia 2024 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania diet przysługujących radnym Rady Miasta Lublin, https://bip.lublin.eu/gfx/bip/userfiles/_public/import/rada_miasta_lublin/uchwaly/viii_kadencja/59_sesja_18-04-2024/uchwala_nr_1782_lix_2024_rady_miasta_lublin_z_dnia_18_kwietnia_2024_roku.pdf [dostęp: 22.05.2024].

⁵³ Uchwała nr XVII/339/2011 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 czerwca 2011 r., <https://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/00108a8c/otrlaxextayairwzteupzykywnwtshqy/tekstujednoliconyuchwa%C5%82yNrXVII3392011.pdf> [dostęp: 22.05.2024].

⁵⁴ Uchwała nr XX/581/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania oraz wysokości diet dla radnych Rady Miejskiej Wrocławia, <https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWroclawia/document/59369/> [dostęp: 22.05.2024].

⁵⁵ Uchwała nr LXXII/2032/21 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 listopada 2021 r. w sprawie zasad, na podstawie których przysługują radnym Miasta Krakowa diety za udział w pracach Rady Miasta Krakowa i jej organów, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D26062%26typ%3Du [dostęp: 22.05.2024].

⁵⁶ Uchwała nr XLIII/948/22 Rady Miasta Katowice z dnia 27 stycznia 2022 r., <https://bip.katowice.eu/Lists/Dokumenty/Attachments/127860/Sesja%20XLIII-948-22.pdf> [dostęp: 22.05.2024].

⁵⁷ Uchwała Nr LVIII/1070/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 18 stycznia 2022 r., <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-lviii-1070-viii-2022-z-dnia-2022-01-18,86439/> [dostęp: 22.05.2024].

⁵⁸ Uchwała nr XLIII/823/2000 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 lipca 2000 r., https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/rada_miejska/interpelacje/7/03_823.pdf [dostęp: 22.05.2024].

⁵⁹ Uchwała nr LIV/1046/2021 z dnia 2021-12-02 w sprawie określenia zasad przyznawania, wysokości i otrzymywania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Miasta Kielce, <https://bipum.kielce.eu/prawo-lokalne/uchwaly-rady-miasta-kielce/uchwala-nr-liv10462021-z-dnia-2021-12-02-w-sprawie-okreslenia-zasad-przyznawania-wysokosci-i-otrzymywania-diet-oraz-zwrotu-kosztow-podrozy-sluzbowych-przyslugujacych-radnym-rady-miasta-kielce.html> [dostęp: 22.05.2024].

⁶⁰ Uchwała Nr IX/173/2015 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie określenia diet dla radnych Rady Miasta Rzeszowa i przewodniczących Rad Osiedli, <https://bip.ereszow.pl/pl/368-sesje-rady-miasta-rzeszowa-uchwaly-protokoly-nagrania/43152-uchwaly/43407-uchwala-nr-liv11472021-z-dnia-23-listopada-2021-r-zmieniajaca-uchwale-w-sprawie-okreslenia-diet-dla-radnych-miasta-rzeszowa-i-przewodniczacych-rad-osiedli.html?srch=w%20sprawie%20diet%20radnych#ak2> [dostęp: 22.05.2024].

⁶¹ Uchwała nr XXXVII/554/21 Rady Miasta Białystok z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie ustalenia diet radnym, https://www.bip.bialystok.pl/wladze/rada_miasta_bialystok/uchwaly_rady_miasta_bialogostoku/kadencji20182023/uchwala-nr-xxxvii-554-21.html [dostęp: 22.05.2024].

⁶² M.in. uchwałą nr XXXVI/834/12 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 28 grudnia 2012 r., uchwałą nr VII/93/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 12 lutego 2015 r., uchwałą nr II/10/18 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 listopada 2018 r., uchwałą nr VI/137/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 marca 2019 r., uchwałą nr XXIV/740/00 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 7 lipca 2000 r., uchwałą nr XXIV/807/00 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 września 2000 r. oraz uchwałą nr XXIV/882/00

zmiany linii orzeczniczej wojewódzkich sądów administracyjnych oraz jej ugruntowania. Pomimo tego Wojewoda Dolnośląski w przypadku żadnej z ww. uchwał nie stwierdził ich nieważności. Analogicznie sytuacja wygląda w: Warszawie⁶³, Łodzi⁶⁴, Kielcach⁶⁵, Poznaniu⁶⁶, Katowicach⁶⁷, Krakowie⁶⁸, Rzeszowie⁶⁹ i Białymstoku⁷⁰.

Analiza orzeczeń sądów administracyjnych i rozstrzygnięć wojewodów wskazuje na jednoznaczne ugruntowanie się stanowisk przesądzających o tym, iż uchwała w sprawie diet radnych gminy stanowi akt prawa miejscowego. Dyskurs zatem uwidacznia się pomiędzy stanowiskami sądów administracyjnych a niektórymi wojewodami pełniącymi funkcję organów nadzorczych nad prawem lokalnym. Skutkiem braku zakwestionowania przez organy nadzorcze tego typu uchwał podejmowanych jako akty kierownictwa wewnętrznego i pozostawienie ich

Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 16 listopada 2000 r., uchwałą nr XLVI/1221/21 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 25 listopada 2021 r., uchwałą nr LXXI/1845/23 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 13 lipca 2023 r.; <https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWroclawia/document/59369/> [dostęp: 22.05.2024].

⁶³ Uchwała nr XVII/339/2011 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie diet oraz kosztów podróży radnych m.st. Warszawy, zmieniona została uchwałą nr I/4/2014 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 1 grudnia 2014 r.; <https://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/00108a8c/otrlaxetayairwzstupzykywnwtshqy/tekstujednoliconyuchwa%C5%82yNrXVII3392011.pdf> [dostęp: 22.05.2024].

⁶⁴ Uchwała nr XLIII/823/2000 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 lipca 2000 r. w sprawie ustalenia wysokości diet przysługujących radnym zmieniona została uchwałą nr XVII/696/19 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 11 grudnia 2019 r.; https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/rada_miejska/interpelacje/7/08_696..pdf [dostęp: 22.05.2024].

⁶⁵ Uchwała nr LIV/1046/2021 z dnia 02 grudnia 2021 w sprawie określenia zasad przyznawania, wysokości i otrzymywania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Miasta Kielce; <https://bipum.kielce.eu/prawo-lokalne/uchwaly-rady-miasta-kielce/uchwala-nr-liv10462021-z-dnia-2021-12-02-w-sprawie-okreslenia-zasad-przyznawania-wysokosci-i-otrzymywania-diet-oraz-zwrotu-kosztow-podrozy-sluzbowych-przyslugujacych-radnym-rady-miasta-kielce.html> [dostęp: 22.05.2024].

⁶⁶ Uchwała Nr LVIII/1070/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 18 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych Rady Miasta Poznania; <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-lviii-1070-viii-2022-z-dnia-2022-01-18,86439> [dostęp: 22.05.2024].

⁶⁷ Uchwała nr XLIII/948/22 Rady Miasta Katowice z dnia 27 stycznia 2022 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania diet przysługujących radnym Rady Miasta Katowice; <https://bip.katowice.eu/Lists/Dokumenty/Attachments/127860/Sesja%20XLIII-948-22.pdf> [dostęp: 22.05.2024].

⁶⁸ Uchwała nr LXXII/2032/21 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 listopada 2021 r. w sprawie zasad, na podstawie których przysługują radnym Miasta Krakowa diety za udział w pracach Rady Miasta Krakowa i jej organów; https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala-&query=id%3D26062%26typ%3D [dostęp: 22.05.2024].

⁶⁹ Uchwała Nr IX/173/2015 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie określenia diet dla radnych Rady Miasta Rzeszowa i przewodniczących Rad Osiedli zmieniona została uchwałą Nr LIV/1147/2021 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 23 listopada 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie określenia diet dla radnych Miasta Rzeszowa i przewodniczących rad osiedli; https://bip.erzeszow.pl/static/img/k02/BRM/SESJE%202021/LIV%20sesja%2023%20listopada/Uchwa%C5%82a%20Nr%20LIV-1147-2021_1.pdf [dostęp: 22.05.2024].

⁷⁰ Uchwała nr XXXVII/554/21 Rady Miasta Białystok z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie ustalenia diet radnym; https://www.bip.bialystok.pl/wladze/rada_miasta_bialystok/uchwaly_rady_miasta_bialegostoku/kadencji20182023/uchwala-nr-xxxvii-554-21.htm [dostęp: 22.05.2024].

funkcjonowania w obrocie prawnym powoduje niejednorodność w podejściu do tego samego rodzaju uchwał w gminach zlokalizowanych w różnych województwach. To z kolei prowadzi do dysharmonii w stanowieniu prawa miejscowego na terenie poszczególnych województw.

Niejednolite podejście do uchwał w sprawie diet radnych nie oznacza, że uchwały te są wyłączone spod kontroli sądów administracyjnych. Najczęściej skargi dotyczące diet radnych gminy, w przypadku braku stwierdzenia ich nieważności przez organ nadzoru (w tym przypadku wojewodę), wnoszone są przez prokuratorów. Zgodnie bowiem z art. 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁷¹ prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W takim przypadku przysługują mu prawa strony.

Analizując wskazane uchwały oraz orzeczenia sądowe, należy wskazać także na konsekwencje, jakie mogą płynąć z aktów prawnych, które na tle aktualnego orzecznictwa NSA nadal nie zostały opublikowane w sposób określony w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Obrazuje to przykład rozstrzygnięcia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy⁷²: po skardze prokuratora WSA w Bydgoszczy uchylił uchwałę rady miejskiej w Kruszwicy w sprawie diet radnych, ponieważ ta nie została opublikowana w dzienniku urzędowym województwa, choć wcześniej służby nadzorcze wojewody nie dopatrzyły się uchybień. W efekcie gmina przez półtora roku wypłacała zawyżone diety. Zdaniem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy gmina powinna wyegzekwować ich zwrot⁷³.

4. Wnioski

Uchwała w sprawie diet radnych gmin jest jednym z przykładów na to, że mimo braku zmiany przepisów prawa – na skutek orzecznictwa sądów administracyjnych – ewoluuje ich postrzeganie i kwalifikacja prawna, a także zakres ich obowiązywania. Uchwały te początkowo były klasyfikowane jako akty kierownictwa

⁷¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.

⁷² Wyrok WSA w Bydgoszczy z 27.02.2023 r. sygn. II SA/Bd 1215/22.

⁷³ RIO w piśmie wystosowanym do burmistrza Kruszwicy wskazała na konieczność podjęcia czynności zmierzających do wyegzekwowania zwrotu diet radnych w części, w jakiej zostały zawyżone (wynikające z wcześniej obowiązujących uchwał w sprawie diet); Pismo RIO-NR.N-432-16/2023 r. z dnia 26 listopada 2023 r., opublikowane na stronie RIO w Bydgoszczy, <https://bip.bydgoszcz.rio.gov.pl/kategorie/301-11inne/artykuly/640-gmina-kruszwica-zwrot-zawyzonych-diet-dla-radnych> [dostęp: 22.05.2024].

wewnętrznego. Orzecznictwo sądów administracyjnych ewoluowało jednak w kierunku uznania tych uchwał za akty prawa miejscowego, co wymaga ich publikacji w dziennikach urzędowych województw. Zmiana ta zdaniem autorki jest uzasadniona. Pozwala na zapewnienie transparentności i dostępności tych aktów prawnych dla mieszkańców gmin.

Niepokojące jest jednak, iż w obowiązującym porządku prawnym istnieje różnicowanie w podejściu do publikacji uchwał w sprawie diet radnych, determinantą zaś jest niejednolite stanowisko organów nadzoru, tj. wojewodów. W niektórych województwach uchwały te są publikowane jako akty prawa miejscowego, podczas gdy w innych są traktowane jako akty kierownictwa wewnętrznego. Choć orzecznictwo sądowe się ustabilizowało, a podejmowane rozstrzygnięcia przesądzają o uznaniu uchwał w sprawie diet radnych za akty prawa miejscowego, rozbieżne pozostają stanowiska wojewodów w poszczególnych województwach. Tymczasem nieopublikowanie uchwał może prowadzić do konsekwencji prawnych, w tym konieczności zwrotu nienależnie wypłaconych diet.

Należy także zadać pytanie, czy ewolucja taka winna nastąpić na skutek orzeczeń sądowych, czy też wynikać z woli ustawodawcy. Pomimo niezmiennych przepisów, sądy i organy nadzoru w części województw zmieniły podejście, co prowadzi do niejednolitości w stosowaniu prawa – w wielu regionach Polski uchwały te nie są publikowane w dziennikach urzędowych województw. W sytuacji gdy wojewodowie różnie rozstrzygają kwestie nadzoru nad uchwałami gmin, organem odpowiedzialnym za koordynację ich stanowisk jest Prezes Rady Ministrów. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminny Prezes Rady Ministrów pełni rolę centralnego organu nadzoru nad działalnością samorządów, a także nadzoru nad wojewodami. Prezes Rady Ministrów może wydawać wytyczne oraz interpretacje prawne w celu zapewnienia jednolitości rozstrzygnięć podejmowanych przez wojewodów. Z powyższych uprawnień na razie jednak nie skorzystał.

Tym samym konieczne jest ujednolicenie procedur nadzoru nad stanowieniami prawa miejscowego.

Literatura

- Błaś A., [w:] *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000.
 Błaś A., Boć J., Stahl M., Ziemiński K., *Formy prawne w sferze działań zewnętrznych administracji publicznej*, [w:] *Prawne formy działania administracji. System prawa administracyjnego*, t. 5, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
 Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego*, Warszawa 1965.
 Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003.
 Dąbek D., *Sądowa kontrola aktów prawa miejscowego – aspekt materialnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 3.
 Janku Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa–Poznań 1985.

- Jaworska-Dębska B., *Źródła prawa administracyjnego – prawo miejscowe*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2016.
- Karciarz M., Lewandowski T., *Diety i zwrot kosztów podróży radnych jednostek samorządu terytorialnego*, LEX/el. 2011, <https://sip.lex.pl/#/publication/469897176>.
- Kuta T., [w:] J. Boć, T. Kuta, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1984.
- Longchamps F., *Akt administracyjny w świetle Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Zagadnienia prawne Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, t. 2, Warszawa 1954.
- Michalska-Badziak M., [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Stahl, Warszawa 2009.
- Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 2006.
- Sancewicz P., *Przestrzeń obowiązywania aktów prawa miejscowego po nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw*, „Studia Prawa Publicznego” 2021, nr 4(36), DOI. 10.14746/spp.
- Sikora K., *Iskota i charakter prawny aktów prawa miejscowego w zakresie ich sądowoadministracyjnej kontroli*, Lublin 2017.
- Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.
- Starościak J., *System prawa administracyjnego*, t. 3, Wrocław 1978.
- Szewczyk M., Ziemiński K., *Prawo miejscowe a przepisy gminne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 1.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., [w:] M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007.
- Ziemiński K., *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.
- Zimmermann M., [w:] M. Zimmermann., M. Jaroszyński, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.

Akty prawne

- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., t.j. Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1153.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1461.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.
- Uchwała nr LXXVI/1976/24 Rady Miasta Gdańska z dnia 18 kwietnia 2024 r. w sprawie ustalenia diet i zwrotu kosztów podróży dla radnych Miasta Gdańska, https://baw.bip.gdansk.pl/UrzedMiastkiwGdansk/document/558258/Uchwała-LXXVI_1976_24.
- Uchwała nr I/4/24 Rady Miasta Szczecin z dnia 7 maja 2024 r., <https://bip.um.szczecin.pl/files/0AAFI0BBB0A241B4B5E23AAB9D757A64/4.pdf>.
- Uchwała nr 1782/LIX/2024 Rady Miasta Lublin z dnia 18 kwietnia 2024 r. w sprawie wysokości i zasad ustalania diet przysługujących radnym Rady Miasta Lublin, https://bip.lublin.eu/gfx/bip/userfiles/_public/import/rada_miasta_lublin/uchwaly/viii_kadencja/59_sesja_18-04-2024/uchwała_nr_1782_lix_2024_rady_miasta_lublin_z_dnia_18_kwietnia_2024_roku.pdf.
- Uchwała nr XVII/339/2011 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 16 czerwca 2011 r., <https://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/00108a8c/otrlaxextayairwzteupzykwnwtshqy/tekstujednoliconyuchwa%C5%82yNrXVII3392011.pdf>.
- Uchwała nr XX/581/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie ustalenia zasad przyznawania oraz wysokości diet dla radnych Rady Miejskiej Wrocławia, <https://baw.um.wroc.pl/UrzedMiastaWroclawia/document/59369/>.

- Uchwała nr LXXII/2032/21 Rady Miasta Krakowa z dnia 17 listopada 2021 r. w sprawie zasad, na podstawie których przysługują radnym Miasta Krakowa diety za udział w pracach Rady Miasta Krakowa i jej organów, https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D26062%26typ.
- Uchwała nr XLIII/948/22 Rady Miasta Katowice z dnia 27 stycznia 2022 r., <https://bip.katowice.eu/Lists/Dokumenty/Attachments/127860/Sesja%20XLIII-948-22.pdf>.
- Uchwała Nr LVIII/1070/VIII/2022 Rady Miasta Poznania z dnia 18 stycznia 2022 r., <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-lviii-1070-viii-2022-z-dnia-2022-01-18,86439>.
- Uchwała nr XLIII/823/2000 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 lipca 2000 r., https://bip.uml.lodz.pl/files/bip/public/rada_miejska/interpelacje/7/03_823.pdf.
- Uchwała nr LIV/1046/2021 z dnia 02 grudnia 2021 w sprawie określenia zasad przyznawania, wysokości i otrzymywania diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych przysługujących radnym Rady Miasta Kielce, <https://bipum.kielce.eu/prawo-lokalne/uchwaly-rady-miasta-kielce/uchwala-nr-liv10462021-z-dnia-2021-12-02-w-sprawie-okreslenia-zasad-przyznawania-wysokosci-i-otrzymywania-diet-oraz-zwrotu-kosztow-podrozy-sluzbowych-przyslugujacych-radnym-rady-miasta-kielce.html>.
- Uchwała Nr IX/173/2015 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie określenia diet dla radnych Rady Miasta Rzeszowa i przewodniczących Rad Osiedli; <https://bip.erzeszow.pl/pl/368-sesje-rady-miasta-rzeszowa-uchwaly-protokoly-nagrania/43152-uchwaly/43407-uchwala-nr-liv11472021-z-dnia-23-listopada-2021-r-zmieniajaca-uchwale-w-sprawie-okreslenia-diet-dla-radnych-miasta-rzeszowa-i-przewodniczaczych-rad-osiedli.html?srch=w%20sprawie%20diet%20radnych#ak2>.
- Uchwała nr XXXVII/554/21, Rady Miasta Białystok z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie ustalenia diet radnym, https://www.bip.bialystok.pl/wladze/rada_miasta_bialystok/uchwaly_rady_miasta_bialegostoku/kadencji20182023/uchwala-nr-xxxvii-554-21.html.

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 29.10.1986 r., U 2/86, LEX.
- Wyrok NSA z 29.01.2015 r., II OSK 3270/14, CBOSA.
- Wyrok NSA z 7.11.2017 r., sygn. akt II OSK 2794/16, CBOSA.
- Wyrok NSA z 28.04.2020 r., II OSK 570/19, CBOSA.
- Wyrok NSA z 17.11.2021 r., III OSK 4382/21, CBOSA.
- Wyrok NSA z 14.06.2022 r., III OSK 5279/21, CBOSA.
- Wyrok NSA z 13.03.2024 r., III OSK 1522/22, CBOSA.
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 27.02.2023 r., II SA/Bd 1215/22, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 19.10.2023 r., III SA/Gd 344/23, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 17.04.2024 r., III SA/Gd 587/23, CBOSA.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 6.06.2024 r., III SA/Gd 651/23, CBOSA.
- Wyrok WSA w Kielcach z 24.04.2024 r., II SA/Ke 133/24, CBOSA.
- Wyrok WSA w Krakowie z 12.04.2007 r., III SA/Kr 995/06, „Nowe Zeszyty Sądownictwa Administracyjnego” 2007 r., nr 3, poz. 46.
- Wyrok WSA w Lublinie z 21.08.2014 r., III SA/Lu 650/14, CBOSA.
- Wyrok WSA w Łodzi z 19.01.2024 r., III SA/Łd 542/23, CBOSA.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 14.11.2023 r., II SA/OI 693/23, CBOSA.
- Wyrok WSA w Opolu z 12.07.2024 r., II SA/Op 316/13, CBOSA.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 14.11.2019 r., IV SA/Po 401/19, CBOSA.

Andrzej Pogłódek

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID 0000-0001-5549-283X

a.poglodek@uksw.edu.pl

Glosa do decyzji Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowenii z 25 kwietnia 2018 r. (sygn. akt U-I-140/14). Wolność wyznania a zakaz uboju rytualnego

Słowa kluczowe: wolność wyznania, relacje między państwem a związkami wyznaniowymi, proporcjonalność, prawna ochrona zwierząt

Streszczenie. Przedmiotem glosy jest aprobująca analiza orzeczenia Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowenii z 25 kwietnia 2018 r. (sygn. akt U-I-140/14). Sąd Konstytucyjny stwierdził, że przewidziany w Konstytucji obowiązek ochrony zwierząt przed znęcaniem się obejmuje również działania ustawodawcy związane z zapobieganiem lub łagodzeniem zbędnego uczucia bólu, stresu lub strachu u zwierząt. Ochrona dobrostanu zwierząt mieści się w przesłance ochrony moralności publicznej, stanowi więc konstytucyjnie dopuszczalną przesłankę ingerencji w wolność praktyk religijnych. Zakaz uboju rytualnego chroni zwierzęta przed zadawaniem im cierpienia, którego można uniknąć. Ustawodawca w tym względzie nie przekroczył przysługującej mu swobody w stanowieniu prawa. Zakaz ten chroni wynikającą ze słoweńskiej kultury moralność publiczną w kwestii stosunku do zwierząt. Jednocześnie ograniczenie dotyczące wolności religijnej jest proporcjonalne, bowiem wyznawcy islamu mają możliwość sprowadzania mięsa *halal* z innych państw.

Commentary to the judgment of the Constitutional Court of Republic of Slovenia of 25 April 2018 (Case no. U-I-140/14). Freedom of religion and the ban on ritual slaughter

Keywords: freedom of conscience, relations between the State and bodies of a religious nature, proportionality, protection of animals from cruelty

Summary. This paper studies the case law of the Constitutional Court of April 25, 2018 (Case U-I-140/14). The Constitutional Court found that the constitutionally imposed protection of animals from cruelty also includes the efforts of the legislature to prevent, ease, or alleviate unpleasant feelings of pain, stress, and fear that people cause animals. From that aspect, the requirement that the well-being of animals be protected stems from morals and is a constitutionally admissible objective of an interference with freedom of religion. The prohibition of the ritual slaughter of unstunned animals prevents the inflicting of pain that can be avoided. In this respect, the legislator did not exceed his freedom in making law. The prohibition protects a key moral obligation in the Slovene cultural environment in the matter of attitudes towards animals. At the same time, does not excessively interfere with the right to freedom of religion, as Muslims have the opportunity to import *halal* meat from other countries.

Sentencja Decyzji

„Ustęp drugi artykułu 25 Ustawy o ochronie zwierząt (Dziennik Urzędowy Republiki Słowenii, nr 38/13 – tekst jednolity) nie jest niezgodny z Konstytucją.”¹

W decyzji z 25 kwietnia 2018 r. (sygn. akt U-I-140/14 Sąd Konstytucyjny Republiki Słowenii badał zgodność z Konstytucją art. 25 ust. 2 ustawy z 18 listopada 1999 r. o ochronie zwierząt², który wymaga uprzedniego ogłuszenia zwierzęcia również w przypadku dokonywania tzw. uboju rytualnego. Stanowi on, że: „Niezależnie od akapitu czwartego artykułu 4 Rozporządzenia 1099/09/WE ogłuszenie zwierząt należy przeprowadzić również podczas uboju rytualnego, z wyjątkiem uboju drobiu, królików i zajęcy poza rzeźnią do prywatnego spożycia domowego” (art. 25 ust. 2 u.o.z.). Problem konstytucyjny był związany z tym, czy przepis ten nie narusza zasady wolności wyznania w zakresie, w jakim nie ustanowiono wyjątku od wymogu uprzedniego ogłuszenia przy uboju w rzeźni dla uboju rytualnego dokonywanego zgodnie z wymogami islamu.

Skarżący (Słoweńska Wspólnota Muzułmańska oraz osoba prywatna)³ podnosili, że art. 25 ust. 2 u.o.z. jest niezgodny z art. 7 i art. 41 Konstytucji w związku z art. 1, art. 2 i art. 14 Konstytucji⁴ oraz art. 9 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁵. Wskazywali, że kwestionowane rozwiązanie legislacyjne uniemożliwia dokonywanie w Słowenii islamskiego uboju rytualnego, to jest uboju, który zgodnie z zasadami islamu musi odbywać się bez uprzedniego ogłuszenia, uniemożliwiając w ten sposób muzułmanom żyjącym w Republice Słowenii dostęp do mięsa *halał*⁶ pochodzącego z uboju rytualnego

¹ Decyzja Sądu Konstytucyjnego z 25 kwietnia 2018 r., <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=zaščiti+živali&cdf=&dt=&caf=&cat=&cvd=&cvo=&cvv=&cvs=&cui=&cva=&cpa=1&sort=&order=desc&cid=112755> [dostęp: 19.08.2024].

² Zakon o zaščiti živali, Uradni list RS, št. 38/13 – uradno prečiščeno besedilo, 21/18 – ZNOrg, 92/20, 159/21, 109/23, 12/25 – odl. US in 60/25, <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO1353> [dostęp: 19.08.2024]; dalej: u.o.z.

³ W Słowenii z inicjatywą kontroli konstytucyjności może wystąpić każdy, kto wykaże swój interes prawny (art. 24 ust. 1 ustawy o sądzie konstytucyjnym [Zakon o ustavnem sodišču, <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO325>, dostęp: 19.08.2024; dalej: u.s.k.]). Zgodnie z art. 24 ust. 2 u.s.k., interes prawny istnieje w przypadku, w którym dany przepis lub cały akt prawny, wydany w celu wykonywania władzy publicznej, zbadanie konstytucyjności którego domaga się wnioskodawca, bezpośrednio ingeruje w jego prawa, interesy prawne lub wpływa na jego sytuację prawną.

⁴ Brzmienie zaskarżonych przepisów zob.: Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r. (tłum. P. Winczorek), https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Slowenia_pol_010711.pdf [dostęp: 19.08.2024].

⁵ Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, dalej: EKPCz.

⁶ Pojęcie to oznacza mięso pochodzące z uboju zwierzęcia bez uprzedniego pozbawienia go świadomości. Zgodnie z zasadami islamu uboju tego typu może dokonać każdy dojrzały i zdrowy

zarówno na święto Kurban Bajram⁷, jak również w celu jego regularnego codziennego spożywania. Spożywanie takiego mięsa jest nakazem religijnym wyraźnie ustanowionym w islamie, przy czym unormowania religijnie zawierają zarówno zakaz uprzedniego ogłuszenia, jak i normują sposób dokonywania samego uboju. W ich ocenie Konstytucja wymaga, by wierzący muzułmanie mieli dostęp do mięsa *halal* pochodzącego ze słoweńskich rzeźni. Osiągnąć to można – w przypadku islamskiego uboju rytualnego – poprzez zniesienie zakazu uboju bez uprzedniego ogłuszania⁸.

Kwestionowali również nieskorzystanie przez słoweńskiego ustawodawcę z wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) z dnia 24 września 2009 r. nr 1099/2009 w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania⁹, który umożliwia ubój rytualny. Zgodnie z nim: „W przypadku zwierząt poddawanych ubojowi według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne wymogi ust. 1 nie mają zastosowania, pod warunkiem, że ubój ma miejsce w rzeźni”. Stanowi on odstępstwo od rozwiązania przewidzianego w art. 4 ust. 1 Rozporządzenia UE, zgodnie z którym zwierzęta są uśmiercane wyłącznie po uprzednim ogłuszeniu zgodnie z metodami i szczegółowymi wymogami związanymi ze stosowaniem tych metod określonymi w załączniku I. Do chwili śmierci zwierzęta są utrzymywane w stanie nieprzytomności i niewrażliwości na bodźce¹⁰. W ocenie skarżących kwestionowane przez nich uregulowanie nie wynika z porządku prawnego UE oraz

na umyśle muzułmanin, który regularnie się modli. W trakcie uboju zwierzę ma być zwrócone zgodnie z kierunkiem modlitwy muzułmańskiej, czyli do Mekki. Oprócz tego istnieje obowiązek wypowiedzenia słów: „Bismillah Allahu akbar” („W imię Boga, Bóg jest wielki”) w momencie, gdy nóż naciska na gardło zwierzęcia poddawane ubojowi rytualnemu, por. M. Tietze, W. Krupa, J.S. Kamieniak, *Doświadczenia na zwierzętach i ubój rytualny. Międzyreligijny wymiar Encykliki Laudato si*, „Studia Oecumenica” 2015, nr 15, s. 90. Istnieje jednak – jak podaje M. Cebula – możliwość, by mięso *halal* pochodziło od rzeźnika będącego wyznawcą chrześcijaństwa lub judaizmu: M. Cebula, *Rytualny ubój zwierząt w kulturze Islamu. Od tradycji do nowocześnieści*, [w:] *Śmierć zwierzęcia: współczesne zootanatologie*, red. M. Kotyczka, Katowice 2014, s. 193.

⁷ W związku z tym, że w języku słoweńskim nie ma rodzimej nazwy tego islamskiego święta, Sąd Konstytucyjny – podobnie jak skarżący – posługiwał się nazwą w języku bośniackim (w j. arabskim Eid al-Adha, w j. tureckim Kurban bayrami itd.). W przypadku tego święta powinno zostać ubite jedno zwierzę na gospodarstwo domowe (wielbłąd, krowa, owca lub koza) oraz podzielone na trzy części zgodnie z przepisami religijnymi.

⁸ Por. pkt. 3-5, 10 decyzji Sądu Konstytucyjnego.

⁹ Dz.Urz. UE L 303 z 18.11.2009, s. 1-30, dalej jako: rozporządzenie UE; zastąpiło ono Dyrektywę Rady Nr 93/119/WE z dnia 22 grudnia 1993 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas uboju lub zabijania, Dz.Urz. UE L 340 z 31.12.1993, s. 21.

¹⁰ Podobne rozwiązanie zawiera art. 12 Europejskiej Konwencji o ochronie zwierząt przeznaczonych do uboju z 10 maja 1979 r., Dz.U. z 2008 r. Nr 126, poz. 810. Zgodnie z nim zwierzęta należy unieruchomić, jeżeli to konieczne, tuż przed dokonaniem uboju oraz, poza wyjątkami określonymi w artykule 17, ogłuszyć je przy użyciu odpowiednich metod. Z kolei jej art. 17 ust. 1 stanowi między innymi, że każda z umawiających się Stron może zezwolić na stosowanie wyjątków dotyczących ogłuszania poprzedzającego ubój, w przypadku uboju zgodnie z obyczajami religijnymi.

nie jest wyrazem harmonizacji rozwiązań prawnych z porównywalnymi państwami europejskimi¹¹.

Skarżący wskazują na naruszenie wolności wyznania, bowiem zaskarżone rozwiązanie legislacyjne odnosi się do sposobu wykonywania obrzędów religijnych. Stwierdzają, że konstytucyjne prawo do swobodnego funkcjonowania zorganizowanej wspólnoty wyznaniowej oraz do swobodnego praktykowania religii obejmuje wolność podejmowania decyzji religijnych o (religijnym) „co” i „jak”. Wskazują, że obrzędy religijne stanowią jądro (rdzeń) wolności wyznania i sprawowania kultu. W ich ocenie istota wiary religijnej i sposób jej wyrażania są nierozłączne oraz pozostają w sferze autonomii wspólnoty wyznaniowej. Państwo w ich ocenie nie może ingerować w sposób wykonywania obrzędów religijnych. Skarżący uważają, że „kulturowe uwarunkowanie” treści swobodnego działania wspólnoty wyznaniowej oraz wolności prywatnego lub publicznego praktykowania religii jest niezgodne z art. 7 i art. 41 Konstytucji¹².

Wreszcie w ocenie skarżących zakaz uboju rytualnego bez uprzedniego ogłuszenia nie ma uzasadnionego celu. Dzięki kwestionowanemu rozwiązaniu państwo osiągnęło bowiem jedynie tyle, że słoweńscy muzułmanie będą pozyskiwać mięso *halal* z zagranicy lub udawać się tam w celu dokonania swoich obrzędów religijnych. Podnosili również, że ubój rytualny jest wykonywany zawodowo, pod nadzorem w uprawnionej do tego rzeźni. Przewidziany w Konstytucji obowiązek prawnej ochrony zwierząt winien chronić je przed nadmiernymi lub niepotrzebnymi szkodami, bólem i cierpieniem. Pod tym względem w ich ocenie nie ma jednak różnicy. Wnioskodawcy wskazywali, że biorąc pod uwagę stopień cierpienia zwierzęcia, nie ma różnicy między ubojem dokonanym z uprzednim ogłuszeniem, a tym dokonywanym bez niego. Stąd, jeśli wstępne ogłuszenie nie łagodzi bólu i strachu zwierzęcia w porównaniu z profesjonalnie wykonanym ubojem rytualnym bez ogłuszania, to nakaz uprzedniego ogłuszenia nie może w ogóle osiągnąć celu (zapewnienia dobrostanu zwierząt), nie jest więc również konieczny¹³.

Uczestnicy postępowania (Zgromadzenie Państwowe oraz Rząd) w swoich stanowiskach opowiedzieli się za konstytucyjnością zaskarżonego rozwiązania legislacyjnego. Zgromadzenie Państwowe wskazało, że ochrona zwierząt jest obowiązkiem konstytucyjnym, a zaskarżone rozwiązanie ma na celu zapobieżenie niepotrzebnemu cierpieniu zwierząt podczas uboju. Art. 25 ust. 2 u.o.z. nie ma na celu ingerowania w prawa skarżących określone w art. 7 i art. 41 Konstytucji. Parlament podkreśla, że przepis ten nie ustanawia zakazu spożywania mięsa pochodzącego od zwierząt ubitych zgodnie z wymogami religijnymi. Państwo zaś nie ponosi

¹¹ Por. pkt. 3-5 decyzji Sądu Konstytucyjnego.

¹² Por. pkt 11 decyzji Sądu Konstytucyjnego.

¹³ Por. pkt. 3-5 decyzji Sądu Konstytucyjnego.

odpowiedzialności za niską podaż mięsa *halal* w słoweńskich sklepach, bowiem art. 25 ust. 2 u.o.z. nie zakazuje importu mięsa pochodzącego z uboju rytualnego, co przyznają sami skarżący¹⁴. Rząd również wskazał na konstytucyjne osadzenie tego rozwiązania w obowiązku zapewnienia prawnej ochrony dobrostanu zwierząt. Podniósł, iż ubój bez uprzedniego ogłuszenia powoduje znacznie więcej cierpienia zwierząt w porównaniu z ubojem zwierząt uprzednio ogłuszonych¹⁵.

Sąd Konstytucyjny umorzył postępowanie w zakresie wzorców kontroli z art. 1, 2 i 14 Konstytucji ze względu na zbyt ogólne i niedostateczne uzasadnienie przedstawione w ich przypadku przez skarżących. W przypadku art. 7 Konstytucji również uznał ocenę konstytucyjności pod tym względem za zbędną, ponieważ skarżący przywoływali go jedynie w zakresie zasady swobodnego działania (autonomii) związków wyznaniowych, która jest również wyrażona w art. 41 zdaniu pierwszym Konstytucji. Ostatecznie Sąd Konstytucyjny uznał, że możliwa jest ocena art. 25 ust. 2 u.o.z. z punktu widzenia jego zgodności z art. 41 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że: „Każdemu przysługuje wolność praktykowania religii i innych wierzeń prywatnie bądź publicznie” oraz art. 9 EKPCz, zgodnie z którym: „Każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania; prawo to obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz wolność uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swego wyznania lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i czynności rytualne”. Wskazał również, że ocena dopuszczalności ograniczenia uzewnętrzniania religii na podstawie art. 9 ust. 2 EKPCz może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. W przypadku oceny konstytucyjności uzewnętrzniania religii należy w jego ocenie stosować zaostrome kryteria ich dopuszczalności, przez wzgląd na art. 15 ust. 5 Konstytucji Słowenii, który stanowi, że: „Żadne z praw człowieka i podstawowych wolności regulowane w aktach prawnych obowiązujących w Słowenii nie może być ograniczone pod pozorem, iż nie jest uznane przez Konstytucję, lub że Konstytucja uznaje je w węższym zakresie”¹⁶.

Przechodząc do oceny istoty problemu konstytucyjnego, Sąd Konstytucyjny przyznał, że ubój rytualny, w wyniku którego dochodzi do pozyskania mięsa *halal*, jest niezbędny dla spełnienia wymogów żywieniowych wyznania mahoetańskiego. Stąd dostęp do mięsa *halal* podlega ochronie wynikającej z wolności wyznania przewidzianej w zdaniu pierwszym art. 41 Konstytucji oraz art. 9 ust. 1 EKPCz¹⁷.

¹⁴ Por. pkt 6 decyzji Sądu Konstytucyjnego.

¹⁵ Por. pkt. 7-8 i 25 decyzji Sądu Konstytucyjnego.

¹⁶ Por. pkt. 17-20 decyzji Sądu Konstytucyjnego.

¹⁷ Por. pkt 22 decyzji Sądu Konstytucyjnego.

Nie jest przy tym przedmiotem sporu, że zaskarżony art. 25 ust. 2 u.o.z. utrudnia ten dostęp, ponieważ jego konsekwencją jest to, że muzułmanie muszą pozyskiwać mięso *halal* ze zwierząt poddanych rytualnemu ubojowi bez ogłuszania za granicą. Stanowi więc ingerencję w ich wolność wyznania¹⁸.

Sąd Konstytucyjny podkreślił, że rozwiązania legislacyjne, które stanowią ingerencję w konstytucyjne wolności lub prawa, są dopuszczalne jedynie, gdy realizują konstytucyjnie dopuszczalny cel. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konstytucyjnym¹⁹ ocena takiego rozwiązania wymaga przeprowadzenia tzw. testu proporcjonalności²⁰. Dopiero przejście tego testu pozwala na uznanie ograniczenia konstytucyjnej wolności lub prawa za zgodne z konstytucją.

Sąd Konstytucyjny wskazał, że art. 72 ust. 4 Konstytucji przewiduje, iż zasady ochrony zwierząt przed znęcaniem się określa ustawa, a brak takiego uregulowania stanowiłby naruszenie Konstytucji²¹. W obecnym stanie prawnym taką ustawą jest ustawa o ochronie zwierząt. Istnienie konstytucyjnego wymogu ustawowego unormowania ochrony zwierząt powoduje, że ochrona zwierząt stanowi wartość podlegającą ochronie konstytucyjnej, stanowi konstytucyjnie dopuszczalny interes publiczny, który może uzasadniać ingerencję w konstytucyjne wolności i prawa na podstawie art. 15 ust. 3 Konstytucji²². Owszem, słoweński porządek konstytucyjny nie wymaga, aby zwierzęta korzystały z takiej samej ochrony prawnej jak ludzie, ale wymaga ich ochrony. Oprócz tego tradycja, historia, poglądy społeczeństwa i ogólny poziom rozwoju świadomości społecznej są spójne z utrwaloną wykładnią art. 72 ust. 4 Konstytucji oraz wyrażonym w nim obowiązku ustawodawcy realizowanym poprzez u.o.z. Konstytucja nie zezwala zatem na poddawanie zwierząt cierpieniu, chorobie lub śmierci bez ważnej przyczyny, ani na cierpienie zwierząt, których można uniknąć bez większych trudności technicznych i nieproporcjonalnych kosztów. Konstytucyjny nakaz „ochrony zwierząt przed znęcaniem się” obejmuje również

¹⁸ Por. pkt 23 decyzji Sądu Konstytucyjnego.

¹⁹ Patrz np.: Decyzja Sądu Konstytucyjnego z dnia 24 października 2003 r., sygn. akt U-I-18/02, <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2003-01-4735/odlocba-o-ugotovitvi-dadolocbe-160--clena-drugega-in-tretjega-odstavka-164--clena-ter-prvega-in-drugega-odstavka-188--clena-zakona-o-bancnistvu-niso-v-neskladju-z-ustavo> [dostęp: 19.08.2024].

²⁰ Test proporcjonalności obejmuje udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy oceniane rozwiązanie jest odpowiednie dla osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu, 2) czy rozwiązanie to jest konieczne dla osiągnięcia tego celu oraz 3) czy stopień ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw wynikający z ocenianego rozwiązania jest proporcjonalny do chronionego w ten sposób dobra (wymóg proporcjonalności *sensu stricto*).

²¹ Por. Postanowienie Sądu Konstytucyjnego z 9.09.2004 r. nr U-I-137/04.

²² Sąd Konstytucyjny w decyzji z 12.01. 2017 r., sygn. akt. U-I-52/16, <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2017-01-0231/odlocba-o-ugotovitvi-da-peti-odstavka-1-a-clena-in-prvi-odstavka-v-zvezi-s-tretjim-in-cetrtem-odstavkom-6-a-clena-zakona-o-dostopu-do-informacij-javnega-znacaja-nista-v-neskladju-z-ustavo> [dostęp: 19.08.2024] stwierdził, że zgodnie z przyjętą wykładnią konstytucyjną art. 15 ust. 3 Konstytucji interes publiczny może stanowić odrębny, niezależny, konstytucyjnie dopuszczalny cel polegający na ograniczeniu praw człowieka.

działania ustawodawcy mające na celu zapobieganie, ograniczenie lub łagodzenie fizycznie nieprzyjemnych odczuć bólu, stresu i strachu powodowanych przez ludzi u zwierząt. Sąd Konstytucyjny rozumie (potencjalnie bardzo szerokie) pojęcie dobrostanu zwierząt w ten sposób, że na potrzeby niniejszego orzeczenia odnosi się właśnie do rezultatu ww. wysiłków – czyli do ochrony zwierząt przed znęcaniem się nad nimi²³.

W ocenie Sądu Konstytucyjnego nakaz wstępnego ogłuszenia zwierząt przed ubojem stanowi część moralności rozumianej jako zbiór zasad oceniających i kierujących relacjami międzyludzkimi opartymi na pojęciu dobra i zła. Uznał, że od czasów nowożytnych nieuzasadnione jest zawężanie moralności, tak by zgodnie z jej normami oceniać jedynie relacje między ludźmi, a nie również zachowania ludzi wobec zwierząt i środowiska naturalnego. We współczesnym społeczeństwie troska o dobro zwierząt i przyrody jest częścią moralności. W kontekście niniejszej sprawy zasada, która chroni czujące istoty zdolne do cierpienia z powodu możliwego do uniknięcia cierpienia, chroni więc moralność społeczną²⁴.

Odnosząc się do celowości i konieczności zaskarżonego rozwiązania legislacyjnego Sąd Konstytucyjny wskazał, że skarżący nie udowodnili, że kwestionowane przez nich rozwiązanie legislacyjne (tj. wymóg uprzedniego ogłuszenia zwierzęcia przed ubojem) nie polepsza dobrostanu zwierząt w porównaniu z ubojem bez uprzedniego ogłuszenia lub że jest możliwe osiągnięcie przynajmniej takich samych skutków dla dobrostanu zwierząt w innych sposób, tj. bez ingerencji lub z mniejszą ingerencją w wolność religijną muzułmanów. Stąd też oceniane rozwiązanie jest właściwe i konieczne dla osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu²⁵.

W przypadku wymogu proporcjonalności *sensu stricto* Sąd Konstytucyjny wskazał, że usunięcie z systemu prawnego rozwiązania zawartego w art. 25 ust. 2 u.o.z. spowodowałoby możliwość dokonywania – w związku z potrzebami niektórych związków wyznaniowych – uboju zwierząt bez uprzedniego ogłuszenia. Taka możliwość narażałaby podlegające ubojowi zwierzęta na dodatkowy ból, stres i cierpienie w okresie od przecięcia szyi do utraty przytomności. Owszem, brak takiej możliwości powoduje utrudniony – w tym ze względów ekonomicznych – dostęp do mięsa *halal*, jednakże jedynie utrudniony, a nie niemożliwy, na co wskazuje również jeden ze skarżących, podnosząc, że istnieje możliwość sprowadzania tego mięsa z zagranicy. Oprócz tego kwestionowane rozwiązanie legislacyjne przyjmując podwyższony – w stosunku do minimum wynikającego z prawa Unii Europejskiej – standard ochrony zwierząt przy uboju jest rozwiązaniem spójnym oraz neutralnym religijnie, bowiem dotyczy każdego uboju bez uprzedniego ogłuszenia, a nie tylko

²³ Por. pkt 26 decyzji Sądu Konstytucyjnego.

²⁴ Por. pkt 27 decyzji Sądu Konstytucyjnego.

²⁵ Por. pkt. 28-31 decyzji Sądu Konstytucyjnego.

tego dokonywanego na potrzeby wyznawców islamu. Utrzymanie tego rozwiązania pozwala na uniknięcie zbędnego cierpienia przez zwierzęta. Sąd Konstytucyjny podkreślił, że ustawodawca może zakazać postępowania niezgodnego z podstawowymi zasadami moralnymi społeczeństwa, jeżeli jednocześnie nie ingeruje nadmiernie w prawo do wolności wyznania. W tym przypadku ochrona dobrostanu zwierząt (a wraz z nim także ochrona moralności) przeważa nad utrudnieniami spowodowanymi przez art. 25 ust. 2 u.o.z. dla wyznawców islamu w Republice Słowenii w dostępie do mięsa *halal* i tym samym ingerencja w ich wolność praktykowania religii spełnia również wymóg proporcjonalności *sensu stricto*²⁶.

Uwzględniając powyższe, Sąd Konstytucyjny orzekł jednogłośnie²⁷, że art. 25 ust. 2 u.o.z. nie stanowi nadmiernego ograniczenia wolności wyznania, nie jest więc niezgodny z art. 41 ust. 1 Konstytucji²⁸.

Orzeczenie słoweńskiego sądu konstytucyjnego należy ocenić pozytywnie. Nie ulega bowiem wątpliwości, że tamtejszy ustawodawca nie był zobowiązany do skorzystania z przewidzianego w Rozporządzeniu UE wyjątku w zakresie dopuszczalności dokonywania uboju rytualnego. Należy zauważyć, że Rozporządzenie UE ustanawia jedynie wspólne minimalne normy ochrony zwierząt podczas uboju lub zabijania na terenie UE, a dbałość o dobrostan zwierząt wyznacza podstawowy cel tego aktu prawnego. Stąd nie wyklucza ono ustanowienia – lub utrzymania – przez państwo członkowski przepisów krajowych, które służą zapewnieniu dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania²⁹.

Zgodzić się można, że mięso *halal* jest artykułem niezbędnym do przestrzegania specjalnych reguł żywieniowych wynikających z wierzeń religijnych wyznawców islamu, podobnie jak mięso kosherne u wyznawców judaizmu. Stąd wykluczone byłoby ustanowienie zakazu importu takiego mięsa z zagranicy. Jednakże zaskarżone unormowanie nie wyklucza przywozu mięsa *halal* z innych państw UE lub państw trzecich. Decyzja Sądu Konstytucyjnego pozostaje wobec tego w zgodzie z Rozporządzeniem UE, które przewiduje w art. 26 ust. 4, że państwo członkowskie nie może zabraniać ani utrudniać wprowadzania do obiegu na swoim terytorium produktów pochodzenia zwierzęcego uzyskanych ze zwierząt, które zostały uśmiercone w innym państwie członkowskim, powołując się na to, że dane zwierzęta

²⁶ Por. pkt. 32-35 decyzji Sądu Konstytucyjnego.

²⁷ Niektórzy sędziowie złożyli zdania odrębne zgodne z sentencją wyroku, w którym rozwinęli swoją argumentację za przyjętym orzeczeniem.

²⁸ Por. pkt. 36-37 decyzji Sądu Konstytucyjnego.

²⁹ Por. art. 26 ust. 2 lit. c) rozporządzenia UE; potwierdził to również Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z 17 grudnia 2020 r., *Centraal Israëlitisch Consistorie van België i in.*, C-336/19, zob. również: A. Pudło-Jaremek, M. Domagała, *Wolność religijna a dobrostan zwierząt w prawie UE. Uwagi na tle wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE z 17 grudnia 2020 r., C-336/19 oraz Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2014 r., K 52/13*, „Prawo i Więź” 2022, nr 3, s. 316-339.

nie zostały uśmiercone zgodnie z przepisami krajowymi tego państwa służącymi zapewnieniu dalej idącej ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania. Oprócz tego kwestionowane uregulowanie pozwala na ubój na potrzeby gospodarstwa domowego ptactwa, królików i zajęcy poza rzeźnią również w sposób zgodny z zasadami uboju rytualnego typowego dla wyznawców islamu.

Również wynikające uregulowania zawartego w art. 25 ust. 2 u.o.z. ograniczenie uzewnętrzniania religii poprzez spożywanie mięsa *halal* nie przekracza z przyczyn wskazanych powyżej granic uprawnionej ingerencji ustawodawcy. Jak wynika z wyroku ETPCz z dnia 27 czerwca 2000 r., w sprawie nr 27417/95 Cha'are Shalom Ve Tsedek przeciwko Francji, który dotyczył zakazu uboju rytualnego we Francji, „zakłócenie wolności manifestowania swojej religii [nastąpiłoby – uwaga własna] jedynie wówczas, gdyby bezprawność wykonywania uboju rytualnego uniemożliwiała ultraortodoksyjnym Żydom spożywanie mięsa ze zwierząt ubijanych zgodnie z zaleceniami religijnymi, które uważają za obowiązujące”³⁰. W przypadku Słowenii, co przyznawali sami skarżący, mięso *halal* jest dostępne na rynku krajowym.

Podnoszony przez nich w związku z tym problem ponoszenia wyższych kosztów w związku z zaopatrywaniem się w niezbędną im żywność *halal*, co godzić ma w ich wolność dla praktykowania swojej religii, również nie może zostać podzielony w świetle wskazanego wyroku ETPCz³¹. Należy również zauważyć, że w Słowenii istnieje kilka rzeźni posiadających certyfikat *halal*³², a więc mięso tego typu mogą również dostarczać na rynek słoweńscy przetwórcy pod warunkiem dokonania samego uboju poza jej granicami.

Podzielam również wyrażoną przez słoweński Sąd Konstytucyjny ocenę, że prawna ochrona zwierząt – ich dobrostanu – stanowi obowiązek władz publicznych wynikający również z potrzeby ochrony moralności publicznej³³. Ustawodawca jest zobowiązany uregulować prawnie stosunek człowieka do zwierząt ze względu na obowiązek ich poszanowania i opieki nad nimi. Podstawową zasadą prawnej ochrony zwierząt jest powszechny nakaz ich humanitarnego traktowania, tj. takiego, które uwzględnia ich potrzeby oraz zapewnia im opiekę i ochronę. Tymczasem samo dokonywanie uboju rytualnego wiąże się w sposób oczywisty z zadaniem zwierzęciu długotrwałych³⁴ i całkowicie zbędnych w procesie uboju cierpień i dolegliwości

³⁰ Por. pkt. 80 wyroku Cha'are Shalom Ve Tsedek przeciwko Francji.

³¹ Por. pkt. 81-83 wyroku Cha'are Shalom Ve Tsedek przeciwko Francji.

³² Wydawanie tych certyfikatów pozostaje w sferze autonomii związków wyznaniowych i nie jest regulowane przez państwo.

³³ Stanowi również obowiązek wynikający z art. 13 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47-390.

³⁴ W piśmiennictwie podaje się, że stan świadomości zwierzęcia poddawanego ubojowi rytualnemu może trwać – zależnie od gatunku – od 2 do 15 minut, zob. C.M. Zoethout, *Ritual Slaughter and the Freedom of Religion: Some Reflections on a Stunning Matter*, „Human Rights Quarterly” 2013, vol. 35, nr 3, s. 656.

fizycznych oraz psychicznych. Stąd przyzwolenie na dokonywanie tego typu uboju jest nie do pogodzenia z obowiązkiem poszanowania tychże zwierząt, a w ramach tego obowiązku humanitarnego traktowania zwierząt i zasadą unikania zbędnych cierpień wszystkich istot czujących.

Stosunek do zwierząt ma wpływ na moralną osobowość człowieka, a w konsekwencji na jego wrażliwość wobec innych osób³⁵. W piśmiennictwie wskazuje się, że praktyki moralne i wyobrażenia o moralności mogą być różne w różnych społeczeństwach i dla różnych osób, ulegają one również zmianom wraz ze zmianami w życiu społecznym³⁶. Powoduje to, że powszechnie przyjmowany w danym kraju system wartości, którego środkiem ochrony jest klauzula moralności publicznej, nie musi pokrywać się z moralnością obowiązującą w chwili obecnej w innych krajach, a szczególnie tych z innego kręgu cywilizacyjnego. Poza tym, skoro społeczne osądy co do moralności ulegają zmianom wraz ze zmianami życia społecznego, to różne zachowania kojarzone z uzewnętrznianiem religii, akceptowane w czasie oraz miejscu, gdzie dana religia powstawała³⁷, mogą być obecnie oceniane negatywnie i być uznawane za niedopuszczalne, szczególnie w państwie, w którym dany kult nie jest wyznaniem tradycyjnym, zakorzenionym³⁸. Stąd cierpienia zadawane zwierzętom podczas uboju rytualnego są działaniami uznawanymi za niemoralne w krajach, które wyrosły na fundamencie grecko-rzymskim i chrześcijańskim. Jednakże konflikt między wierzeniami religijnymi a dobrostanem zwierząt i moralnością publiczną, nie może *a priori* zawsze powodować, że dwa ostatnie będą miały bezwzględne pierwszeństwo nad wolnością uzewnętrzniania religii, stąd też ustawodawca słoweński stworzył ramy prawne, w ramach których niechrześcijańskie wyznania mniejszościowe mogą w sposób zgody z prawem uzyskać dostęp do mięsa *halal*.

Ostatecznie jednakże ubój rytualny jest przykładem wynikającego z tradycji, kultury i obyczajów znęcania się nad zwierzętami, stąd wypada mieć nadzieję, że

³⁵ Por. J. Wróbel, *Zwierzęta i ich prawa*, [w:] *Prawa człowieka, przestanie moralne kościoła*, Lublin 2010, s. 103; O różnych podejściach do relacji człowieka ze zwierzętami, patrz szerzej: M. Tietze, W. Krupa, J.S. Kamieniak, *Doświadczenia na zwierzętach i ubój rytualny...*, s. 84-89.

³⁶ Por. A. Macintyre, *Krótką historia etyki*, Warszawa 2000, s. 29. Czynniki wpływające na moralność publiczną są, jak wskazuje M. Ossowska: wpływ środowiska fizycznego; czynniki biologiczne (rasa, płeć), czynniki demograficzne; miejsce zamieszkania; pochodzenie społeczne; ustrój polityczny; religia, światopogląd; dzieje danego społeczeństwa i inne, por. M. Ossowska, *Sociologia moralności. Zarys zagadnień*, Warszawa 2005, s. 18-102.

³⁷ Przykładowo częścią obrzędów wielu religii było – w ujęciu historycznym, a rzadko jest obecnie – składanie ofiar ze zwierząt (a nawet ludzi), w tym całopalnych; używanie środków narkotycznych podczas rytuałów religijnych czy też – w świecie starożytnym – prostytucja sakralna. Niektóre religie – w tym islam – przyzwalały również na wielożenstwo (poligamię). Nie ulega wątpliwości, że tego typu obrzędy religijne zostały właśnie w wyniku zmiany ocen etycznych oraz aktywnego działania państwa usunięte, obecnie uznawane są za niedopuszczalne, a ich wykonywanie podlega karze.

³⁸ Przykładowo w Szwecji ubój rytualnego zakazano całkowicie już w 1937 r.

ustanowione ograniczenia w tym względzie – również poprzez bodźce ekonomiczne – będą sprzyjać odejściu od takiej praktyki. Analizowane rozstrzygnięcie jest również istotne dla polskiego porządku prawnego, w którym, niestety, obecnie ubój rytualny jest dopuszczony w szerokim zakresie³⁹ – więc nawet nie tylko na krajowe potrzeby wyznawców niektórych wyznań mniejszościowych – a na eksport, w skali wręcz przemysłowej⁴⁰. Podejmowane w naszym kraju od 2015 r. próby ograniczenia skali uboju rytualnego jedynie do potrzeb krajowych lub usunięcia niektórych metod jego dokonywania (np. klatek obrotowych), niestety, zakończyły się fiaskiem. I to mimo tego, że trudno sądzić, by przekonania moralne Polaków w tej kwestii odbiegały *in minus* od Słoweńców⁴¹.

Należy tu zauważyć, że choć polski Trybunał Konstytucyjny uznał, że niezgodny z Konstytucją jest bezwzględny, tj. niedoznający odstępstw zakaz dokonywania uboju rytualnego w rzeźni, to pozostawił jednak „furtkę” do dość znaczącego ograniczenia uboju rytualnego poprzez np.: ograniczenie jego skali do potrzeb krajowych wyznawców religii mniejszościowych, a co za tym idzie, zakaz eksportu takiego mięsa za granicę. Odmienne jednak niż słoweński Sąd Konstytucyjny uznał, że gwarancja wolności religii obejmuje dokonywanie wszelkich czynności (praktyk, obrzędów, rytuałów), które mają charakter religijny. Dotyczy to także czynności religijnych nietypowych, a nawet niepopularnych z punktu widzenia społecznej większości. Ochrona konstytucyjna obejmuje więc również ubój rytualny. Trybunał podniósł, że skoro akceptowany jest ubój zwierząt gospodarskich w celu uzyskania pożywienia dla człowieka, to całkowite zakazanie jednej z jego metod (metody rytualnej), chronionej w ramach wolności religii, nie znajduje uzasadnienia. Powołał się przy tym na to, że w Polsce przywiązuje się istotną wagę do religii i poszanowania wolności religijnej.

³⁹ Stanowi to, niestety, skutek wyroku TK z 10.12.2014 r., sygn. akt K 52/13. Wyrok ten spotkał się z krytyką w piśmiennictwie, patrz np.: P. Kuczma, *Ubój rytualny jako prawo mniejszości narodowych w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 5, s. 195-198.

⁴⁰ O skali tego zjawiska zob.: R. Mroczek, *Ubój rytualny w Polsce – wybrane aspekty*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2017, t. 17, z. 1, s. 109-115.

⁴¹ Potwierdzają to zresztą jednoznacznie prowadzone w tym zakresie badania opinii publicznej zarówno przeprowadzone w 2013 r. przez CBOS: *Opinie na temat dopuszczalności tzw. uboju rytualnego*, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_070_13.PDF [dostęp: 19.08.2024], jak również w 2020 r. przez Eurogroup For Animals: M. Korzeniak, *Europejczycy sprzeciwiają się ubojowi bez ogluszania – najnowsze badania*, <https://www.otwarteklatki.pl/blog/europejczycy-sprzeciwiaja-sie-ubojowi-bez-ogluszenia-najnowsze-badania> [dostęp: 19.08.2024]. W obu badaniach jednoznaczny jest sprzeciw wobec przyzwalania również na ubój na potrzeby krajowe (65% i 88%, co wskazuje na tendencję wzrostową). Tymczasem obecny stan prawny w Polsce nie gwarantuje nawet wiedzy konsumenta, czy sprzedawane mu mięso nie jest resztówką pochodzącą z uboju rytualnego: *Mięso powinno być znakowane ze względu na rodzaj uboju*, <https://instytutsprawobywatelskich.pl/mieso-powinno-byc-znakowane-ze-wzgledu-na-rodzaj-uboju/> [dostęp: 19.08.2024].

Literatura

- Cebula M., *Rytualny ubój zwierząt w kulturze Islamu. Od tradycji do nowoczesności*, [w:] *Śmierć zwierzęcia: współczesne zootanologie*, red. M. Kotyczka, Katowice 2014.
- Korzeniak M., *Europejczycy sprzeciwiają się ubojowi bez ogłuszania – najnowsze badania*, <https://www.otwarteklatki.pl/blog/europejczycy-sprzeciwiaja-sie-ubojowi-bez-ogluszenia-najnowsze-badania>.
- Kuczma P., *Ubój rytualny jako prawo mniejszości narodowych w Polsce*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 5.
- Macintyre A., *Krótką historia etyki*, Warszawa 2000.
- Mięso powinno być znakowane ze względu na rodzaj uboju*, <https://instytutprawobywatelskich.pl/mieso-powinno-byc-znakowane-ze-wzgledu-na-rodzaj-uboju/>.
- Mroczek R., *Ubój rytualny w Polsce – wybrane aspekty*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2017, t. 17, z. 1.
- Opinie na temat dopuszczalności tzw. uboju rytualnego, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_070_13.PDF.
- Ossowska M., *Socjologia moralności. Zarys zagadnień*, Warszawa 2005.
- Pudło-Jaremek A., Domagała M., *Wolność religijna a dobrostan zwierząt w prawie UE. Uwagi na tle wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE z 17 grudnia 2020 r., C-336/19 oraz Trybunału Konstytucyjnego z 10 grudnia 2014 r., K 52/13*, „Prawo i Więzy” 2022, nr 3.
- Tietze M., Krupa W., Kamieniak J.S., *Doświadczenia na zwierzętach i ubój rytualny. Międzyreligijny wymiar Encykliki Laudato si*, „Studia Oecumenica” 2015, nr 15.
- Wróbel J., *Zwierzęta i ich prawa*, [w:] *Prawa człowieka, przestanie moralne kościoła*, Lublin 2010.
- Zoethout C.M., *Ritual Slaughter and the Freedom of Religion: Some Reflections on a Stunning Matter*, „Human Rights Quarterly” 2013, vol. 35, nr 3.

Akty prawne

- Konstytucja Republiki Słowenii z dnia 23 grudnia 1991 r. (tłum. P. Winczorek), https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Slovenia_pol_010711.pdf.
- Zakon o zaščiti živali, Uradni list RS, št. 38/13 – uradno prečiščeno besedilo, 21/18 – ZNOrg, 92/20, 159/21, 109/23, 12/25 – odl. US in 60/25, <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO1353>.
- Zakon o ustavnem sodišču, radni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21, 22/25 in 57/25 – ZF, <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO325>.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 47-390, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.
- Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19930610284>.
- Europejska Konwencja o ochronie zwierząt przeznaczonych do uboju z 10 maja 1979 r., Dz.U. z 2008 r. Nr 126, poz. 810, https://www.pzhk.pl/wp-content/uploads/Europejska_konwencja_o_ochronie_zwierzat_przeznaczonych_do_uboju.pdf.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania, Dz.U. L 303 z 18.11.2009, s. 1-30, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32009R1099>.
- Dyrektywa Rady Nr 93/119/WE z dnia 22 grudnia 1993 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas uboju lub zabijania, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1993L0119:20070105:PL:PDF>.

Orzecznictwo

- Decyzja Sądu Konstytucyjnego z 24.10.2003 r., sygn., akt U-I-18/02, <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2003-01-4735/odlocba-o-ugotovitvi-da-dolocbe-160--clena->

drugega-in-tretjega-odstavka-164--clena-ter-prvega-in-druega-odstavka-188--clena-zakona-o-bancnistvu-niso-v-neskladju-z-ustavo.

Decyzja Sądu Konstytucyjnego z 12.01.2017 r., sygn. akt U-I-52/16, <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2017-01-0231/odlocba-o-ugotovitvi-da-peti-odstavek-1-a-clena-in-prvi-odstavek-v-zvezi-s-tretjim-in-cetrtem-odstavkom-6-a-clena-zakona-o-dostopu-do-informacij-javnega-znacaja-nista-v-neskladju-z-ustavo>.

Decyzja Sądu Konstytucyjnego z 25.04.2018 r. sygn. akt U-I-140/14, <https://www.us-rs.si/odlocitev/?q=zaščiti+živali&df=&dt=&af=&at=&vd=&vo=&vv=&vs=&ui=&va=&page=1&sort=&order=desc&id=112755>.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10.12.2014 r., sygn. akt K 52/13, OTK ZU 11A/2014, poz. 118.

Wyrok ETPCz z dnia 27.06.2000 r. w sprawie nr 27417/95 Cha'are Shalom Ve Tsedek przeciwko Francji, [https://hudoc.echr.coe.int/eng/#%7B%22itemid%22:\[%22001-58738%22\]%7D](https://hudoc.echr.coe.int/eng/#%7B%22itemid%22:[%22001-58738%22]%7D).

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 17.12.2020 r., sygn. akt C-336/19, Dz.U. C 53 z 15.2.2021, s. 7-7, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-12/cp200163pl.pdf>.

Piotr Solka

Prawnicze Seminarium Doktorskie Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk

ORCID 0000-0003-1592-5930

piotrsolka@onet.pl

Instytucja sygnalizacji w postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym

Słowa kluczowe: sygnalizacja, postępowanie administracyjne, termin, ponaglenie, bezczynność

Streszczenie. Artykuł przedstawia instytucję sygnalizacji uregulowaną w art. 36 k.p.a., jej rolę i znaczenie w postępowaniu administracyjnym oraz tryb jej stosowania. Argumentacja została oparta na głównej wartości rządzącej postępowaniem administracyjnym – umacnianiu zaufania obywatela do organów władzy publicznej. Rozważania uwzględniają sporną w doktrynie możliwość wielokrotnego wykorzystania mechanizmu wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy, a także rozważenie skutków zaniechania sygnalizacji w przypadku ryzyka niezakończenia sprawy w granicach maksymalnego terminu jej załatwienia. Wnioskowanie sprowadza się przede wszystkim do uznania za zasadne argumentów, które przemawiają za wąskim interpretowaniem przepisów dotyczących przedłużania czasu postępowań toczących się przed organami administracji publicznej. Artykuł zwięźczo konkluzją dotyczącą istoty postanowienia sygnalizacyjnego w korelacji do naczelných wartości rządzących administracją publiczną.

The institution of signalling in administrative jurisdictional proceedings

Keywords: signaling, administrative proceedings, deadline, reminder, inactivity

Summary. The article presents the institution of signalling regulated in Article 36 of the Code of Administrative Procedure, its role and significance in administrative proceedings and the mode of its application. The argumentation is based on the main value governing administrative proceedings – the strengthening of citizen's trust in public authorities. The considerations take into account the possibility, disputed in the doctrine, of multiple use of the mechanism of setting a new deadline for handling a case, as well as the consideration of the consequences of failure to signal in the case of the risk of not completing the case within the maximum deadline for handling the case. The conclusion mainly boils down to a recognition of the validity of the arguments in favour of a narrow interpretation of the provisions on extending the time of proceedings pending before public administrative authorities. The article concludes with a conclusion on the essence of the signalling order in correlation with the supreme values governing public administration.

Wstęp

W systemie wartości, jakimi kierować się powinno w prawie administracyjnym, można wyróżnić jedno najistotniejsze i najważniejsze – zaufanie, na podstawie

którego budowana jest relacja obywatel–władza publiczna¹. To na bazie relacji, jaka powinna łączyć aparat państwa i jednostkę, stworzono liczne mechanizmy mające na celu zabezpieczenie postępowania administracyjnego w taki sposób, aby możliwe było swobodne i sprawne korzystanie przez obywateli ze swoich praw w kontaktach z administracją publiczną. Emanacją wspomnianej dyrektywy w postępowaniu administracyjnym jest między innymi określona w art. 8 § 1 k.p.a.² zasada zaufania obywateli do władzy publicznej. Zgodnie z nią organy administracji publicznej mają obowiązek prowadzenia postępowań w sposób powszechnie uznany za słuszny³. Zarówno zakres przedmiotowy, jak i podmiotowy zasady zaufania obywateli do władzy publicznej jest szeroki⁴, zatem można odnieść go również do sprawności prowadzonych postępowań.

Najbardziej intuicyjnym sposobem, charakterystycznym nie tylko dla prawa administracyjnego, służącym zabezpieczeniu sprawności działania organów władzy publicznej, jest wprowadzanie do przepisów ustaw regulujących sposoby prowadzenia postępowań terminów ich zakończenia. Poza szeroką gamą terminów postępowań administracyjnych, związanych z dywersyfikacją procedur funkcjonujących w polskim systemie prawa, ustawodawca zdecydował się również wprowadzić do kodeksu postępowania administracyjnego w art. 36 instytucję sygnalizacji. Instytucja ta jako możliwość wydłużenia czasu prowadzenia postępowania, a tym samym oddziaływająca na sprawność funkcjonowania aparatu władzy publicznej, stała się przedmiotem licznych rozważań dotyczących praktycznych zagadnień jej stosowania. Organ administracji publicznej został nie tylko wyposażony w możliwość wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy, który odbiega od podstawowych regulacji dotyczących długości prowadzenia postępowania, ale nałożono na niego również obowiązek informowania stron o realnym ryzyku niewywiązania się z ustawowego terminu do wydania decyzji.

Celem artykułu jest ukazanie możliwości, jakie gwarantuje sygnalizacja, a także granic korzystania z tej instytucji opartych na wspomnianych już generalnych wytycznych prowadzenia postępowań. W celu właściwej realizacji tematu w opracowaniu zastosowano metodę analizy formalno-dogmatycznej, a także teoretyczno-prawnej.

¹ M. Romańska, *Zdolność administracyjnoprawna – głos w dyskusji na temat potrzeby wyodrębnienia pojęcia i ustalenia jego znaczenia*, [w:] *Fenomen prawa administracyjnego*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 13.

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572, dalej: k.p.a.

³ A. Wiktorowska, *Zasada ogólna zaufania do administracji publicznej* [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Księga dedykowana Prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Połuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemyśl–Rzeszów 2009, s. 366.

⁴ J. Chmielewski, *Jawność postępowania administracyjnego a zasada zaufania do władz publicznych – kontekst społeczny i normatywny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7-8, s. 51.

1. Zastosowanie instytucji sygnalizacji

1.1. Termin podstawowy a maksymalny

Jak już wspomniano, w polskim ustawodawstwie istnieje szeroki katalog różnych procedur rozpatrywania spraw przez administrację publiczną. Z tej przyczyny w ustawach przewidziano liczne terminy zakończenia poszczególnych postępowań. Podstawowy termin załatwienia sprawy w postępowaniu jurysdykcyjnym został określony w sposób generalny w art. 35 § 1 k.p.a., zgodnie z którym sprawy mają być załatwiane „bez zbędnej zwłoki”. Wnikliwa, a zarazem szybka praca organu administracji publicznej, o której mowa w art. 12 k.p.a., w kontekście ogólnych norm określających termin na wydanie decyzji ma polegać na ograniczeniu czasowym postępowania do tak krótkiego, jak to tylko możliwe⁵.

Jak słusznie wskazuje doktryna, obowiązek wynikający z art. 35 § 1 k.p.a. kreuje po stronie organu powinność dążenia do załatwienia sprawy „bez zbędnej zwłoki”, jeżeli w toku prowadzonych czynności okaże się, że sprawa może zostać sfinalizowana przed upływem maksymalnych terminów, o których mowa w pozostałych jednostkach redakcyjnych⁶. Zatem podstawowy termin załatwienia sprawy, zgodnie z brzmieniem k.p.a., nie jest równoznaczny z terminem maksymalnym, a pojęć tych nie można traktować synonimicznie.

Termin miesięczny, który w powszechnej praktyce utarł się jako podstawowy termin na załatwienie sprawy administracyjnej, został poprzez użyte w ustawie zwroty⁷ zakwalifikowany jako termin graniczny, po którym organ stanie się bezczynny. Wyznaczając tak krótki czas na rozpatrzenie podania bądź przeprowadzenie postępowania z urzędu, ustawodawca podkreśla swoje silne nastawienie na ekonomikę postępowań administracyjnych.

Niejednokrotnie jednak może dojść do sytuacji, w której organ będzie zmuszony do prowadzenia postępowania dłużej, niż jest to określone w przepisach. Wówczas, przy braku rozwiązań przewidzianych w omawianej instytucji sygnalizacji, organ stanąłby przed dylematem podjęcia rozstrzygnięcia na podstawie wybrakowanego materiału postępowania albo popadnięcia w bezczynność i narażenia się na stosowne sankcje.

Sama istota i sens możliwości wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy jest więc nie tylko właściwym rozwiązaniem służącym zapewnieniu wykonywania przez państwo zadań publicznych prawidłowo, ale jawi się jako instrument zabezpieczenia uprawnień obywateli do merytorycznego i zgodnego z powszechnymi

⁵ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 13, Warszawa 2021, s. 209.

⁶ A. Wróbel, [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, LEX/el. 2022, art. 35.

⁷ Art. 35 § 3 k.p.a.: załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca.

normami postępowania administracyjnego skonkretyzowania ich sytuacji faktycznej i prawnej w decyzji.

1.2. Termin na wydanie postanowienia zawiadamiającego

Należy wskazać, że obowiązek sygnalizacji z art. 36 § 1 k.p.a. będzie aktualizował się nie tylko w przypadku gdy do przekroczenia terminu łada moment dojdzie, ale przede wszystkim wówczas gdy organ poweźmie świadomość o tym, że maksymalny czas postępowania może nie wystarczyć na jego skuteczną finalizację. Przepis art. 36 § 1 k.p.a. nie ma zatem charakteru nałożenia na organ obowiązku stwierdzenia przekroczenia terminu, niejako *post factum*, a ma na celu zobligowanie organu do wyznaczenia nowego terminu przed faktycznym popadnięciem w beczynność.

Co istotne, z powyższego wynika odniesienie instytucji sygnalizacji jedynie do granicznego terminu załatwienia sprawy, a nie podstawowego. Sygnalizacja nie służy bowiem do informowania stron o tym, że postępowanie nie zakończy się „bez zbędnej zwłoki”, a stanowi możliwość przekroczenia miesięcznego, podstawowego terminu prowadzenia postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego.

Z literalnej wykładni komentowanego przepisu nie wynika wprost, że strona powinna być zawiadomiona o nowym terminie załatwienia sprawy przed upływem ustawowego terminu końcowego⁸. Niemniej jednak zaufanie obywateli do państwa, które wiąże się z opisaną we wstępie relacją na poziomie obywatel–władza państwowa, skłaniają do wykładni na rzecz sprawności funkcjonowania w zakresie nałożenia na organ obowiązku uprzedniej sygnalizacji w sytuacji braku możliwości zakończenia postępowania bez przekroczenia terminu maksymalnego.

Jak wprost wynika z definicji beczynności poczynionej w art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a., zawiadomienie o nowym terminie sprawy zwalnia organ z zarzutu beczynności. Niemożliwym jest zatem, zgodnie z literalną wykładnią przepisu, uznanie za możliwe skuteczne wydanie postanowienia zawiadamiającego po przekroczeniu terminu maksymalnego. Dopuszczenie następczego zawiadomienia o niewywiązaniu się z terminowego załatwienia sprawy prowadziłoby do nadania instytucji sygnalizacji mocy wstecznej i konwalidacji beczynności, w którą organ obiektywnie z dniem następującym po upływie ustawowego terminu popadł. Próba zaakceptowania sygnalizacji po upływie granicznego terminu na załatwienie sprawy prowadzi zatem do nadania organowi uprawnień do ingerowania w brzmienie ustawy. Pogląd ten nie zasługuje na aprobatę⁹. W demokratycznym państwie prawnym organ admini-

⁸ P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 36.

⁹ W doktrynie zauważalne są odmienne poglądy opierające się dla przykładu na dążeniu organu do załatwienia sprawy do ostatniego dnia terminu – por. M. Bursztynowicz, M. Sługocka, *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 36.

stracji publicznej odpowiada za wykonywanie przepisów prawa i zgodnie z zasadą podziału i równowagi władz nie może wkraczać swoim działaniem w swobodę ustawodawczą Sejmu i Senatu.

Brzmienie art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. należy ocenić jako uzasadnione i spójne z systemowymi wartościami procedury administracyjnej. Wyłączenie bezczynności jako stanu zachodzącego obiektywnie w momencie przekroczenia ustawowego terminu należy odróżnić od zarzutu przewlekłego prowadzenia postępowania. Pojęcia te są w swym znaczeniu rozłączne i ich zakresy nie pokrywają się wzajemnie¹⁰. Organ korzystający z sygnalizacji, przesuwając termin załatwienia sprawy, odsuwa w czasie wkroczenie w stan bezczynności, jednak nadal pozostaje możliwość kwestionowania sprawności postępowania pod zarzutem jego prowadzenia dłużej, niż jest to niezbędne dla załatwienia sprawy.

1.3. Kwestionowanie postanowienia sygnalizacyjnego

Mimo że zawiadomienie sygnalizacyjne następuje w formie niezaskarżalnego postanowienia¹¹ i oczyszcza organ z zarzutu bezczynności, to ustawodawca zabezpieczył możliwość jego pośredniego kwestionowania. Nowelizacja k.p.a. z 2017 r.¹² nałożyła na organ korzystający z dobrodziejstwa wyznaczenia nowego terminu na załatwienie sprawy obowiązek pouczenia strony o prawie do wniesienia pognaglenia. Ustawodawca ponad wszelką wątpliwość rozstrzygnął o możliwości weryfikacji, czy przekroczenie ustawowego terminu było uzasadnione, poprzez zbadanie, czy w sprawie nie doszło do przewlekłości. Korzystając z art. 36 k.p.a., organ stwierdza, że nie jest w stanie załatwić sprawy w ustawowym terminie i jednocześnie wkroczy obiektywnie w stan bezczynności, który wykluczałby przewlekłość postępowania. Skoro arbitralnie doszło do wyłączenia bezczynności, to jedyną możliwością prawnej kontroli prawidłowości podjętej czynności staje się

¹⁰ Spotykane są w doktrynie również przeciwne stanowiska. Dla przykładu pogląd wyrażony w wyroku WSA we Wrocławiu z 12.04.2019 r., III SAB/Wr 11/19, w którym sąd uzależnił zarzut przewlekłości postępowania od przekroczenia terminu do załatwienia sprawy. Zasadnie przewlekłe prowadzenie postępowania jest stanem naruszającym stan prowadzenia sprawy „bez zbędnej zwłoki”, jednak obligatoryjnie nie wiąże się z przekroczeniem maksymalnego terminu na zakończenie postępowania.

¹¹ Jak słusznie wskazała A. Gołęba, [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021: „Ustawodawca nie określa, w jakiej formie organ powinien zawiadomić stronę o niezakończonym w terminie. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie przeważnie przyjmuje się, że zawiadomienie o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy – stosownie do treści przepisu art. 123 § 1 i 2, jako dotyczące kwestii wynikłej w toku postępowania – powinno przybrać formę niezaskarżalnego postanowienia”. W doktrynie zauważalne są jednak odmienne poglądy, które kwalifikują sygnalizację jako czynność materialno-techniczną – m.in. P.M. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 36.

¹² Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r. poz. 935.

postawienie zarzutu przewlekłości prowadzonego postępowania. Organem właściwym do zbadania, czy zarzut prowadzenia sprawy dłużej niż to jest niezbędne do jej załatwienia jest zasadny, będzie zarówno organ rozpatrujący ponaglenie, jak również sąd administracyjny w przypadku skutecznego wniesienia skargi na przewlekłość.

Przez przewlekłość postępowania przed organem administracji publicznej należy rozumieć brak należytego zaangażowania organu w załatwieniu sprawy¹³. Sądy administracyjne wielokrotnie podkreślały, że sam fakt przedłużenia terminu, który wpływa na zaistnienie stanu bezczynności, nie może prowadzić do próby usprawiedliwiania organu od zbyt opieszałego prowadzenia sprawy¹⁴. Zatem zarówno literalne brzmienie przepisów, jak i wykładnia terminu przewlekłości, stanowią podstawę do uznania dopuszczalności pośredniego kwestionowania postanowienia sygnalizacyjnego poprzez wniesienie ponaglenia oraz skargi do sądu, natomiast sama sygnalizacja nie zwalnia od odpowiedzialności za przewlekłe prowadzenie postępowania.

Zawiadomienie o nowym terminie załatwienia sprawy jest zatem nie tylko potrzebnym instrumentem zabezpieczającym prawidłowy tok postępowania administracyjnego, ale również instytucją objętą przez ustawodawcę ochroną przed ewentualnymi nadużyciami. Ustawodawca nie tyle wprost wprowadza możliwość zaskarżenia postanowienia dotyczącego zawiadomienia sygnalizacyjnego, co dopuszcza możliwość badania słuszności jego podjęcia w trybie środków służących w przypadku prowadzenia sprawy dłużej niż to jest niezbędne.

1.4. Informacja wydana na podstawie art. 36 § 2 k.p.a.

Kontrowersyjnym wydaje się poddanie pod obowiązek organu zawiadomienia strony w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu, o którym mowa w art. 36 § 2 k.p.a. Przyczyną wątpliwości w słuszność tego przepisu jest regulacja art. 35 § 5 k.p.a., który stanowi, że do terminów załatwiania spraw nie wlicza się „okresów opóźnień spowodowanych z przyczyn niezależnych od organu”. A zatem skoro czas wydłużający postępowanie z przyczyny, za którą organ nie odpowiada, nie może obiektywnie skutkować wywołaniem stanu bezczynności, to nie sposób dokonywać w tym zakresie prób uchronienia się od takiego zarzutu poprzez sygnalizację. Być może celem ustawodawcy było zapewnienie informowania stron o zaistniałym opóźnieniu, co stawiałoby regulację art. 36 § 2 k.p.a. w odrębności od skutków zawiadomienia z § 1, a nawet prowadziłoby do

¹³ Wyrok WSA w Olsztynie z 5.08.2021 r., II SAB/OI 35/21.

¹⁴ M.in. Wyrok WSA w Gdańsku z 8.07.2021 r., III SAB/Gd 36/21, Wyrok WSA w Warszawie z 29.06.2021 r., II SAB/Wa 188/21.

możliwości uznania, że organ informujący strony w trybie art. 36 § 2 k.p.a. nie wydłuża terminu załatwienia sprawy, a jedynie deklaratoryjnie stwierdza o wydłużeniu terminu maksymalnego z uwagi na spełnienie ustawowej przesłanki.

Potwierdzeniem dla stanowiska, które separuje pojęcie postanowienia sygnalizacyjnego określonego w art. 36 § 1 k.p.a. od informacji organu opartej na art. 36 § 2 k.p.a. jest definicja wyrażona w art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a., w której ustawodawca ujął wyłącznie pierwszy podtyp zawiadomienia sygnalizacyjnego, który wyłącza beczynność. Brak możliwości wystąpienia beczynności skutkuje niemożnością jakiegokolwiek uwolnienia się od takiego zarzutu, a także wpływa na odrębny charakter i zakres informacji z art. 36 § 2 k.p.a.

2. Przesłanki sygnalizacji

Możliwość poddania kontroli słuszności podjęcia zawiadomienia sygnalizacyjnego za pomocą ponaglenia i skargi do sądu administracyjnego otwiera pole do dyskusji na temat dopuszczalnych powodów przesunięcia terminu załatwienia sprawy.

2.1. Właściwa organizacja pracy

Sprawność działania administracji jest wartością, której obywatel może oczekiwać od państwa. Przy czym obywatel nie musi być zainteresowany, jakie środki nadzierskie i organizacyjne podejmują organy administracji publicznej, a przede wszystkim piastunowie tych organów będący kierownikami urzędów, w celu zapewnienia sprawności działania. Jak słusznie stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie o sygn. akt I SAB/Wa 29/21 – „elementy składające się na skomplikowany charakter sprawy lub obciążenie dużą ilością pracy nie uwalniają organu od powinności zakończenia jej w ustawowym terminie”¹⁵. To na organie ciąży obowiązek zapewnienia fachowego zaplecza merytorycznego będącego na siłach do zgodnego z prawem przeprowadzenia postępowania i wydania decyzji w terminie ustawowym. Dodatkowo przepisy k.p.a. dają przecież możliwość upoważniania pracowników do prowadzenia postępowań¹⁶, co w rękach organu

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 23.11.2021 r., I SAB/Wa 29/21.

¹⁶ Zgodnie z art. 268a k.p.a. organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń. Jak trafnie stwierdza R. Robaszkowska, [w:] *Decyzja o warunkach zabudowy*, red. R. Robaszkowska, D. Kałuża, M. Płoszka, Warszawa 2014: „Upoważnienie udzielone na podstawie art. 268a k.p.a. wywiera ten skutek, że zmienia się osoba wykonująca kompetencję organu do podejmowania czynności w prawnych formach działania administracji publicznej (wyrok NSA w Warszawie z 8 listopada 2012 r., I OSK 1554/2012).”

staje się adekwatnym narzędziem do odciążania nadmiernie obciążonych pracą komórek organizacyjnych w celu terminowego wydania decyzji.

2.2. Rozległy materiał postępowania

Trudnym do przyjęcia w dużej ilości postępowań jest również fakt powoływania się przez organ na rozległy materiał postępowania jako przesłankę uzasadniającą przedłużenie czasu postępowania. Abstrakcyjnie już w terminach ogólnych ustawodawca przewidział taką możliwość i w art. 35 § 3 k.p.a. wydłużył dwukrotnie czas postępowania w sprawach szczególnie skomplikowanych, co stwarza organowi możliwość załatwienia spraw w granicach maksymalnych terminów. Właśnie z uwagi na wydłużone terminy w przypadku zawiłości sprawy, jak również na obowiązek właściwej organizacji i merytorycznego przygotowania pracowników, o którym mowa powyżej, praktyka powinna zawężająco wyklądać możliwość powoływania się na takie argumenty w zawiadomieniu sygnalizacyjnym. Przykładem dla wąskiej wykładni, wskazującej na oddzielne traktowanie wydłużenia terminu przez ustawodawcę do dwóch miesięcy i korzystania z instytucji sygnalizacji, jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sygn. akt VII SAB/Wa 172/21, w którym podkreślono, że „przedłużenie terminu do załatwienia [...] sprawy nie znajduje przekonującego uzasadnienia w stopniu skomplikowania sprawy, które byłoby determinowane koniecznością rozważenia rozległych lub zawiłych kwestii prawnych lub faktycznych dotyczących problemów poruszanych w toku prowadzonego postępowania, czy też innymi okolicznościami mającymi wpływ na wynik sprawy”¹⁷. Jakkolwiek wyrok ten nie przesądza o braku możliwości stosowania sygnalizacji przy sprawach szczególnie skomplikowanych, to jednak potwierdza, że każdorazowo stan skomplikowania sprawy musi być obiektywnie zauważalny i wykazany przez organ administracji publicznej.

Niezasadnym byłoby jednak korzystanie z sygnalizacji przed upływem dwóch miesięcy ze względu na skomplikowany charakter sprawy. Jak już wielokrotnie wspomniano, sygnalizacja jest instytucją uchylającą bezczynność i nie stanowi zastąpienia terminów maksymalnych, a jedynie dotyczy możliwości ich wydłużenia w sytuacji zajścia takiej konieczności. Nie można zatem mówić o wydłużeniu terminu na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. w sytuacji, kiedy podlegał on wydłużeniu na mocy art. 35 § 3 k.p.a. Organ powinien wówczas powiadomić strony o ustawowym maksymalnym terminie załatwienia sprawy wynikającym z jej szczególnie skomplikowanego charakteru¹⁸, a nie korzystać z postanowienia sygnalizacyjnego.

¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 29.10.2021 r., VII SAB/Wa 172/21.

¹⁸ A. Wróbel, [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, LEX/el. 2023, art. 35.

2.3. Pandemia COVID-19

Częstą praktyką, zauważalną od marca 2020 r., było powoływanie przez organy administracji publicznej na panującą pandemię COVID-19. Na stronach wielu urzędów dało się odnaleźć informację o tym, że organy starają się rozpatrywać sprawy terminowo, ale ze względu na pandemię może dojść do wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy. Należy zauważyć, że sygnalizacja jest instytucją kazuistycznie stosowaną w konkretnych stanach faktycznych spraw na zasadzie wyjątku. Niemożliwym jest zatem abstrakcyjne stwierdzenie o tym, że w konkretnym okresie w sprawach rozpatrywanych przez organ zaistnieje przekroczenie ustawowego terminu.

Usprawiedliwienie pandemią mogło stanowić silny argument na początku rozwoju zagrożenia zakażeniem, a to ze względu na niespotykaną wcześniej w XXI w. skalę zagrożenia zdrowia i życia. Jednak z upływem czasu argument ten był coraz bardziej niechętnie aprobowany w praktyce. Należy w tym zakresie wskazać chociażby na pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (sygn. akt IV SAB/Wr 614/21), który stwierdził, że wielomiesięcznego opóźnienia w rozpoznaniu sprawy nie usprawiedliwia trwający obecnie w kraju stan epidemii wywołany wirusem COVID-19¹⁹. Potencjalnie nie można jednak wykluczyć, że pandemia, w konkretnym kontekście sytuacyjnym, mogła stać się zasadną przesłanką zastosowania art. 36 § 1 k.p.a., a co bardziej prawdopodobne, wpływać na dodatkowe uzasadnienie dla możliwości skorzystania przez organ z sygnalizacji²⁰.

2.4. Pozostałe przesłanki sygnalizacji

Przytoczone powyżej przykłady wskazują tylko na nieliczne argumenty, które mogłyby stanowić podstawę sygnalizacji lub stanowiłyby asumpt do stwierdzania przewlekłości postępowania. „Ustawodawca nie określił katalogu przyczyn, z uwagi na które dopuszczalne jest wydłużenie przez organ terminu załatwienia sprawy w trybie art. 36 k.p.a. Z unormowania art. 36 k.p.a. można jedynie pośrednio wysnuć ogólny wniosek, że powinny to być przyczyny «uzasadnione».”²¹ Jak już wspomniano, każdorazowe analizowanie prawidłowości zastosowania przesunięcia terminu załatwienia sprawy powinno osadzić się na argumentach dotyczących danego postępowania²² i nigdy nie powinno przybrać formy abstrakcyjnej.

¹⁹ Wyrok WSA we Wrocławiu z 9.11.2021 r., IV SAB/Wr 614/21.

²⁰ Zob. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z 29.11.2022 r., III SAB/Wr 496/22; wyrok WSA we Wrocławiu z 5.10.2022 r., IV SAB/Wr 257/22.

²¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 23.05.2018 r., IV SAB/Po 33/18.

²² „Może chodzić tylko o przyczyny pozostające w bezpośrednim związku z rozpoznaniem i rozstrzygnięciem danej sprawy, tj. mające znaczenie dla wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności istotnych w sprawie lub dla możliwości bądź sposobu jej końcowego załatwienia”; *ibidem*.

3. Możliwość wielokrotnego stosowania sygnalizacji

W praktyce oprócz samych podstaw do przedłużenia terminu na załatwienie sprawy dyskusję wywołuje również możliwość wielokrotnego stosowania instytucji z art. 36 k.p.a. Niewątpliwie opowiedzenie się za możliwością wielokrotnej sygnalizacji lub wyrażenie zdania przeciwnego ma istotne znaczenie dla praktyki.

3.1. Wyznaczenie odpowiedniego terminu

W pierwszej kolejności należy rozważyć możliwość wielokrotnego wydania postanowienia zawiadamiającego w tym samym postępowaniu w kontekście jego skutków. Jak wskazywano wcześniej, organ wyzbywa się zarzutu beczynności w momencie zawiadomienia strony i wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy. Tak silny skutek procesowy podjętej czynności powinien raczej skłaniać do ścisłej wykładni skutków sygnalizacji zawartych w definicji beczynności, o której mowa w art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. Ustawodawca posługuje się tam zwrotem „w terminie wskazanym w art. 36 § 1”, co wskazuje na pojedynczą możliwość wyznaczenia tego terminu. Taka wykładnia jest w zgodzie z abstrakcyjnie wyrażaną zasadą szybkości postępowania administracyjnego.

Kontrargument dla powyższych rozważań może stanowić treść art. 36 § 1 k.p.a., w którym nałożono obowiązek sygnalizacji w sytuacji „każdego przypadku nie-załatwienia sprawy w terminie”. Każdego, a więc również przekroczenia nowego terminu, który organ wyznaczył samodzielnie²³. Dopuszczalność drugiego i kolejnych zawiadomień sprowadza do konstatacji, że organ niejako uwalnia się od przekroczenia terminu, który sam wcześniej uznał za wystarczający do załatwienia sprawy i może podważyć zaufanie do organów państwa.

„Organ wyznaczający na podstawie art. 36 k.p.a. nowy termin załatwienia sprawy jest związany przepisem art. 12 § 2 k.p.a. i art. 35 § 1 k.p.a., a zatem jest obowiązany do ustalenia możliwie najkrótszego terminu.”²⁴ Co istotne, organ ma za zadanie odpowiednio dobrać termin w kontekście szybkości postępowania, pod rygorem ewentualnej oceny w postępowaniu wypadkowym (rozpoznanie ponaglenia) lub sądowym (skarga na przewlekłość). Podczas korzystania z sygnalizacji należy wziąć pod uwagę realne możliwości załatwienia sprawy w wyznaczonym terminie, bowiem wykreowanie nowego czasu zakończenia postępowania ma uwzględniać kontekst sytuacyjny danego postępowania. Z tej perspektywy przychylenie się do możliwości wielokrotnej oceny organu dotyczącej długości postępowania i dopuszczalność ponownych postanowień sygnalizacyjnych jawi się jako naru-

²³ Zob. A. Gołęba, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 2, red. H. Knyś-Sudyka, Warszawa 2019, art. 36.

²⁴ Wyrok NSA z 11.07.2018 r., II OSK 10/18.

szające prawo obywatela do szybkiego i rzetelnie prowadzonego postępowania administracyjnego. Skoro organ miał swobodną możliwość wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy, to jego ponowne wyznaczanie staje się podważeniem racjonalności poprzedniego postanowienia. Organ powinien, korzystając z sygnalizacji, kompleksowo oszacować czas konieczny na sfinalizowanie postępowania i na tej podstawie określić termin jego zakończenia w sposób definitywny. Odmienne uznanie prowadzi do wniosku, że w postanowieniu sygnalizacyjnym nie wyznacza się „nowego terminu załatwienia sprawy”, a jedynie szacuje się możliwy czas jego zakończenia w sposób nieostateczny. Taka wykładania może być uznana za dokonaną *contra legem*.

3.2. Ponowna sygnalizacja

Prawidłowo wyznaczony termin załatwienia sprawy poprzez podjęcie postanowienia sygnalizacyjnego staje się nowym terminem instrukcyjnym na załatwienie sprawy, nie zaś terminem do podjęcia konkretnych czynności procesowych. Z uwagi na powyższe, w opinii przedstawianej przez Andrzeja Wróbla, termin określony w tym trybie nie może być zmieniany przez organ, który go ustalił (nie może być on następnie wydłużany)²⁵. Organ ma za zadanie wyważyć różne racje i argumenty wpływające na termin załatwienia sprawy²⁶ i na tej zasadzie, budując zaufanie do władzy publicznej, wyznaczyć w sposób jednoznaczny termin załatwienia sprawy. Organ na etapie podjęcia postanowienia sygnalizacyjnego jest już bowiem zaznajomiony z rodzajem i charakterem prowadzonego postępowania, a nawet powinien, w myśl ustawowych terminów granicznych, zmierzać do jego zakończenia, więc samo definitywne i właściwe wyznaczenie nowego terminu instrukcyjnego zakończenia postępowania nie wydaje się bardzo utrudnione.

Przeważająca jednak w praktyce pozostaje wykładnia przemawiająca za dopuszczalnością wielokrotnego sięgania przez organ do postanowienia sygnalizacyjnego²⁷. Zwolennicy takiego rozwiązania bardzo silnie przywiązują jednak uwagę na uzasadnioną przyczynę ponownego wyznaczenia terminu na załatwienie sprawy. Jak podkreślają Michał Bursztynowicz i Martyna Sługocka: „o ile w pierwszym zawiadomieniu można wskazać jedynie, że sprawa jest skomplikowana, o tyle już w kolejnych warto doprecyzować, jakie czynności spowodowały opóźnienie”²⁸.

²⁵ A. Wróbel, [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, red. M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, LEX/el. 2022, art. 36.

²⁶ J. Zimmermann, *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, s. 159.

²⁷ M.in. wyrok WSA w Warszawie z 19.12.2017 r., VIII SAB/Wa 97/17; wyrok NSA z 22.01.2013 r., II FSK 1090/11; wyrok NSA z 22.02.2007 r., II FSK 346/06.

²⁸ M. Bursztynowicz, M. Sługocka, *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 36.

Podkreślenia wymaga, że instytucja sygnalizacji zaliczana jest do środków mających na celu przeciwdziałanie beczynności i przewlekłości postępowania. Jej naczelnym zadaniem jest zatem dążenie do załatwienia sprawy „bez zbędnej zwłoki”. Nie można generalnie stwierdzić, że organ po miesiącu prowadzenia sprawy nie jest w stanie precyzyjnie określić terminu zakończenia postępowania oraz nie ma wiedzy o ewentualnych przyszłych zdarzeniach, które mogą mieć wpływ na długość postępowania. Jednakże swoboda organu w wyznaczeniu nowego terminu granicznego do sfinalizowania postępowania, nieskrępowana przez ustawodawcę żadnymi ramami czasowymi, nie pozwala na usprawiedliwienie organu od błędnego wyznaczenia terminu i przychylenia się do próby jego zmiany w kolejnej czynności dokonanej na podstawie art. 36 § 1 k.p.a.

W kontekście niniejszych rozważań, w obliczu uznawanych wartości, jakimi kierować się powinno w myśleniu o postępowaniu administracyjnym, zauważalne są zarówno racje większościowego poglądu doktryny i orzecznictwa o dopuszczalności wielokrotnej sygnalizacji w ramach jednego postępowania, jak i potencjalne uznanie za trafny poglądu o niemożliwości wielokrotnej sygnalizacji w trakcie jednego postępowania.

4. Skutki zaniechania sygnalizacji

Nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której organ, nie wydając decyzji w sprawie, nie informuje strony o przyczynach braku rozstrzygnięcia oraz o przewidywanym nowym terminie wydania decyzji²⁹. Jak już podkreślano, polski ustawodawca w sposób rygorystyczny traktuje każde przekroczenie terminu załatwienia sprawy. W przypadku zaniechania sygnalizacji przez organ wyższej instancji lub sąd administracyjny, a także zwierzchnika służbowego, mogą zostać podjęte określone prawem kroki.

4.1. Ponaglenie

Zaniechanie wydania postanowienia sygnalizacyjnego będzie w następstwie wkroczeniem organu w stan obiektywnej beczynności, tj. przekroczeniem ustawowego terminu na załatwienie sprawy. Wątpliwą wydaje się być dyskusja nad zaniechaniem sygnalizacji w kontekście rozpatrywania sprawy „bez zbędnej zwłoki”, bowiem z charakteru tej instytucji wynika jedynie skutek w postaci wyłączenia możliwości powoływania się na zarzut beczynności.

W przypadku zaistnienia beczynności na rzecz strony aktualizuje się uprawnienie do złożenia ponaglenia w trybie określonym w art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. Wów-

²⁹ Wyrok WSA w Łodzi z 12.01.2022 r., III SAB/Łd 51/21.

czas organ rozpoznający postępowanie wypadkowe³⁰, w związku ze zgłoszonym ponagleniem, będzie zobligowany do stwierdzenia beczynności, określenia, czy nastąpiła ona z rażącym naruszeniem prawa, zobowiązania organu rozpoznającego sprawę do jej rozpoznania oraz zarządzenia wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych beczynności, a także w razie potrzeby podjęcia środków zapobiegających na przyszłość naruszaniu terminów.

4.2. Skarga do sądu administracyjnego

Uprzednie wniesienie ponaglenie jest niezbędnym warunkiem dopuszczalności skierowania skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w zakresie beczynności organu³¹. Skarga na beczynność stanowi kolejną możliwość wyciągnięcia przez stronę postępowania konsekwencji wobec organu administracji publicznej, który zaniechał wymaganej sygnalizacji.

Sąd rozpatrujący skargę jest władny orzec na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a. o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej we wskazanym wyżej przepisie³². Sąd ocenia zasadność sankcji finansowej z urzędu lub działając na wniosek. Należy wskazać za Naczelnym Sądem Administracyjnym, że „zawarty w skardze na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania wniosek skarżącego o wymierzenie organowi administracji grzywny jest elementem skargi, co oznacza, że sąd powinien o nim orzec w wyroku”³³.

Ustawodawca przewidział zatem niejako dwa nakładające się na siebie uprawnienia w zakresie egzekwowania od organu rozpatrywania spraw w zgodzie z art. 35-36 k.p.a. Jak wynika z literalnej treści art. 53 § 2b p.p.s.a., do skutecznego wniesienia skargi do sądu administracyjnego wystarczającym jest wyłącznie złożenie, a nie rozpatrzenie ponaglenia. Zatem brak zastosowania instytucji sygnalizacji w tym samym czasie może być kontestowany w dwóch toczących się równoległe postępowaniach – wypadkowym ponagleniowym oraz sądowoadministracyjnym. Takie możliwości przeciwdziałania beczynności organów administracji publicznej bez wątpienia sprzyjają prawidłowej realizacji zasady szybkości postępowania.

³⁰ Rozważania odnoszą się wyłącznie do sytuacji, w której ponaglenie rozpatruje organ wyższego rzędu w rozumieniu k.p.a.

³¹ Warunek ten określony został w art. 53 § 2b ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm., dalej: p.p.s.a.

³² H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, wyd. 5, Warszawa 2021, art. 145, art. 145(a), art. 146, art. 147, art. 148, art. 149, art. 150, art. 154.

³³ Postanowienie NSA z 13.10.2016 r., II OZ 1037/16, ONSAiWSA 2017, nr 6, poz. 98.

4.3. Odpowiedzialność pracownika

Istotnym środkiem, który ustawodawca przewidział w celu wymuszenia na organach administracji publicznej terminowego załatwienia spraw, jest odpowiedzialność porządkowa lub dyscyplinarna pracownika organu administracji publicznej, jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub prowadził postępowanie dłużej niż było to niezbędne do załatwienia sprawy³⁴. Wprowadzenie realnych sankcji za pozbawienie strony prawa do rozpoznania sprawy przez aparat państwa bez zbędnej zwłoki ma za zadanie przyczynić się do zdyscyplinowania pracowników organów. W celu właściwego zastosowania tego środka konieczne jest ustalenie osób winnych beczynności lub przewlekłości postępowania w trybie wnoszonego ponaglenia.

Do zastosowania środków przewidzianych w art. 38 k.p.a. będzie uprawniony przełożony. Sąd administracyjny nie jest kompetentny do orzekania o odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa w stosunku do pracownika organu administracji publicznej, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie, nawet podczas rozpatrywanych spraw z zakresu naruszenia przepisów regulujących terminy postępowań administracyjnych³⁵.

4.4. Pozbawienie prawa do sądu

W doktrynie podnoszony jest również pośredni skutek braku zawiadomienia sygnalizacyjnego. W sytuacji, w której organ zaniecha obowiązku wynikającego z art. 36 § 1 k.p.a., strona postępowania nie zostanie pouczone o możliwości wniesienia ponaglenia³⁶, a tym samym o prawie do kontroli zasadności przekroczenia ustawowego terminu. Strona zostaje tym samym nie tylko pozbawiona informacji o możliwości wniesienia środka wewnątrzadministracyjnego, ale również pozbawia się ją prawa do wystosowania skargi do sądu administracyjnego na beczynność bądź przewlekłe prowadzenie postępowania. Wymogiem skutecznego wniesienia takiej skargi jest bowiem, jak już wcześniej wspomniano, uprzednie skorzystanie z procedury określonej w art. 37 k.p.a.³⁷ Brak zastosowania instytucji sygnalizacji można zatem rozpatrywać jako pozbawienie prawa do sądu, które w demokratycznym państwie prawnym stanowi jedno z najistotniejszych gwarancji kon-

³⁴ Art. 38 k.p.a.

³⁵ Wyrok WSA w Łodzi z 21.04.2016 r., II SAB/Łd 30/16.

³⁶ Każdorazowo organ administracji publicznej, wydając postanowienie zawiadamiające, jest na mocy art. 36 par. 1 k.p.a. zobligowany do pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia.

³⁷ N. Szczęch, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1-60*, t. 1, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, art. 36.

stytucyjnych³⁸. Skutek ten nie jest bezpośredni, ponieważ strona nawet w braku sygnalizacji posiada prawo do wniesienia środków zaskarżenia. Jednak z uwagi na brak pouczenia skorzystanie z tego uprawnienia jest wyraźnie utrudnione z uwagi na możliwy brak wiedzy po stronie obywatela.

Podsumowanie

Instytucja sygnalizacji stanowi niezbędne narzędzie w rękach sprawnej administracji. Ustawodawca, wyposażając organy w tak silne w skutkach narzędzie, nie pozostawił jednak obywateli bez mechanizmów służących kontroli prawidłowości stosowania środków wydłużających maksymalne terminy załatwiania sprawy z zakresu administracji publicznej.

Co istotne, dla podejmowanej tematyki naczelnym celem, który przyświeca wykładni art. 36 k.p.a., nie jest jedynie prawidłowe przeprowadzenie postępowania bez rygoru jego natychmiastowego zakończenia w fazie, w której nie można wydać poprawnej merytorycznie decyzji. Celem instytucji sygnalizacji jest również zabezpieczenie prawa stron do sprawnego rozpatrywania spraw w sposób, który będzie można uznać za budzący zaufanie obywateli do władzy publicznej. Organ nie tylko zostaje zobligowany do sprawnego i poprawnego merytorycznie przeprowadzenia postępowania, ale w sytuacji jego prowadzenia dłużej niż przewidział to ustawodawca, obowiązany jest zawiadomić stronę i definitywnie, na ile to możliwe, określić nowy termin załatwienia sprawy.

Należy przy tym jednoznacznie sprzeciwić się wydawaniu postanowień sygnalizacyjnych przy zaistnieniu stanu beczynności, bowiem stanowi to nieuprawnioną próbę następczej konwalidacji swojej beczynności przez sam organ. Wątpliwości na gruncie profesjonalizmu funkcjonowania administracji publicznej i zasady zaufania budzi również wielokrotne korzystanie z art. 36 k.p.a. w ramach jednego postępowania oraz nieostateczne wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy. Państwo, które z założenia służy suwerenowi, może stać się wówczas, w jego ocenie, podmiotem nierzetelnym w wykonywaniu nałożonych zadań.

W demokratycznym państwie prawnym administracja publiczna tracąca przymiot sprawnie i rzetelnie działającej staje się zagrożeniem dla poprawnie funkcjonującego państwa, które w ogólnej ocenie społecznej traci przymiot konieczny do właściwego funkcjonowania – zaufania obywateli.

³⁸ Art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Literatura

- Bursztynowicz M., Sługocka M., *Postępowanie administracyjne dla jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Chmielewski J., *Jawność postępowania administracyjnego a zasada zaufania do władz publicznych – kontekst społeczny i normatywny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 7-8.
- Jakimowicz W., Krawczyk M., Niżnik-Dobosz I., *Fenomen prawa administracyjnego*, Warszawa 2019.
- Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2022.
- Karpiuk M., Krzykowski P., Skóra A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 1–60*, t. I, Olsztyn 2020.
- Knysiak-Sudyka H., *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, Warszawa 2021.
- Knysiak-Sudyka H., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, wyd. 5, Warszawa 2021.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 13, Warszawa 2021.
- Przybysz P.M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022.
- Robaszewska R., Kałuża D., Płoszka M., *Decyzja o warunkach zabudowy*, Warszawa 2014.
- Wiktorowska A., *Zasada ogólna zaufania do administracji publicznej*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowoadministracyjnego. Księga dedykowana Prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Pośluszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemyśl–Rzeszów 2009.
- Zimmermann J., *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022.

Marcin Szydłowski

Uniwersytet Szczeciński

ORCID 0000-0002-9071-5848

marcin.szydowski@usz.edu.pl

Eugeniusz Szydłowski

Collegium Witelona Uczelnia Państwowa w Legnicy

ORCID 0009-0002-5617-167X

eugeniusz.szydowski@collegiumwitelona.pl

Działania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w formie władczej

Słowa kluczowe: Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, formy władcze działania, ustawa o drogach publicznych

Streszczenie. W artykule zostały przedstawione kompetencje Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: Generalny Dyrektor) do prawnych form działania o charakterze władczym w zakresie jego ustawowych zadań, posiadającego w strukturze organizacyjnej administracji publicznej status centralnego organu administracji rządowej, nazywanym też w doktrynie nauki administracji i prawa administracyjnego organem *stricto* wykonawczym. Podkreślenie w tym miejscu statusu analizowanego organu wydaje się celowe, ponieważ będzie determinowało dalszy tok wywodu. Generalny Dyrektor jako organ administracji rządowej na szczeblu centralnym opiera swoją działalność (przy pomocy jednostki organizacyjnej – Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad¹) na regulacjach zawartych w ustawodawstwie zwykłym. Zatem, Generalny Dyrektor jako organ administracji publicznej nie jest wymieniony w Konstytucji RP (tzw. organ pozakonstytucyjny), w związku z czym nie ma kompetencji do stanowienia aktów prawa powszechnie obowiązującego. Ma natomiast uprawnienia do stanowienia prawa o charakterze wewnętrznym. Podstawą jego działań są przepisy zawierające normy kompetencyjne. Realizacja istotnej części zadań i funkcji Generalnego Dyrektora przyjmuje formy władcze. Nie są one typowe, które można by przypisać tylko temu organowi. Znaczny zakres i duża różnorodność zadań nałożonych na ten organ wymusza wykorzystywanie różnorodnych prawnych działań.

Generalny Dyrektor Dróg krajowych i Autostrad jest podstawowym organem struktur państwa odpowiedzialnym za sprawy funkcjonowania dróg publicznych. Jak już wspomniano, jest on centralnym organem administracji publicznej (rządowej) nadzorowanym przez ministra właściwego do spraw transportu. Mamy tu zatem instytucję nadzoru, a nie podległości, co jest istotne dla funkcjonowania tego organu i dla dalszego toku rozważań².

¹ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad jako jednostka pomocnicza ma ustawowo przyznane zadania, co należy rozpatrywać w kategorii wyjątku. Np. zgodnie z art. 18a ust.1 ustawy z dnia 21 marca 2025 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 889, dalej: u.d.p.) wykonuje również zadania zarządu dróg krajowych.

² Zob. art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1370.

Generalny Dyrektor powoływany jest spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru ogłoszonego przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw transportu³. Wskazana osoba może pełnić obowiązki organu na podstawie aktu powołania, który nie jest decyzją administracyjną, tylko aktem administracyjnym. Wyraża bowiem, jednostronnie i władczo, wolę właściwego organu (Prezesa Rady Ministrów)⁴. Załatwia administracyjną sprawę kadrową. Ma charakter ustrojowy, ponieważ kreuje piastuna organu administracji publicznej (rządowej). Funkcję pracodawcy w stosunku do Generalnego Dyrektora pełni Prezes Rady Ministrów przy pomocy swojej Kancelarii⁵. W niniejszym artykule uwaga została poświęcona władczym formom działania analizowanego organu, w szczególności w postaci decyzji administracyjnej oraz umocowaniu w prawie do takiej formy działania.

Actions of the General Director for National Roads and Motorways of a legislative nature

Keywords: the General Director of National Roads and Motorways, actions of a legislative nature, The Public Roads Act

Abstract. The article presents the powers of the General Director of National Roads and Motorways (hereinafter: General Director), who, as a central government body in the organizational structure of public administration, has the authority to take legal forms of action of a legislative nature within the scope of its statutory tasks. At this point, highlighting the status of the body under review seems expedient, as it will determine the further course of the argument. The General Director, being a central government body, bases its activities on regulations contained in ordinary legislation. Significantly, the General Director, as a public administration body, is not mentioned in the Constitution of the Republic of Poland (an extra-constitutional body), and as a result, lacks the authority to enact generally applicable laws. Instead, it possesses the power to establish laws of an internal nature. Its activities are grounded in regulations that define competence standards. A substantial portion of the tasks and functions of the General Director are carried out through various legislative forms. They are not typically attributable to this body alone. The extensive scope and diverse range of tasks assigned to this body necessitate the utilization of various legal forms of action. This article focuses on legislative forms of action, particularly such as administrative decisions, and the legal authorization for employing such forms of action.

Wprowadzenie. Kompetencje a prawne formy działania

Pojęcie kompetencji jest ściśle związane z pojęciem prawnych form działania poszczególnych organów administracji publicznej i jest szeroko omawiane w lite-

³ Zob. art. 18 ust. 3 u.d.p.

⁴ Odmienne J. Boć, [w:] *Administracja publiczna*, red. *idem*, Wrocław 2004 s. 167. Autor twierdzi, że powołanie jest zindywidualizowaną decyzją administracyjną o władczym charakterze, dającą prawną możliwość kształtowania zwierzchniego sytuacji prawnej innych podmiotów w ramach przyznanych w drodze ustawowej kompetencji. Nie rozstrzygając w tym miejscu powyższej kwestii, należy jednoznacznie stwierdzić, że osoba powołana na stanowisko Generalnego Dyrektora staje się piastunem tego organu, a co za tym idzie, może uruchomić (realizować) zespół kompetencji przyznanych organowi prawem.

⁵ Zob. art. 29 pkt 4 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 o Radzie Ministrów, t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 780.

raturze przedmiotu⁶. Celem poniższego opracowania nie jest pogłębiona analiza pojęcia kompetencji, systematyka jego ujęć czy różnorodnych kontekstów jego zastosowania. Ze względu jednak na omawianą tu problematykę wydaje się zasadnym, aby na zagadnienie kompetencji spojrzeć w niezbędnym zakresie i w kontekście omawianego w tym miejscu zagadnienia – prawnych form działania Generalnego Dyrektora. Pojęcie kompetencji zatem zostanie ograniczone do niezbędnego zakresu, tj. do pojęcia wyłączności, przejrzystości, pojemności kompetencyjnej, pojęcia kompetencji szczególnej i kompetencji ogólnej oraz podstawy prawnej kompetencji.

Przytoczone powyżej pojęcia mają na uwadze przede wszystkim organizację pracy administracji, w tym, co wydaje się oczywiste, przypisanie zakresu kompetencji odpowiednim organom⁷. Wyłączność kompetencji według Wojciecha Góralczyka polega na tym, iż „do podjęcia pewnego działania prawnego lub faktycznego uprawniony jest tylko jeden organ. Te same działania lub te same sprawy mogą być wprowadznie podejmowane przez różne współdziałające organy, lecz każdy z nich wykonuje tylko sobie właściwe kompetencje”⁸. Ten sam autor posługuje się pojęciem pojemności kompetencyjnej, którą rozumie jako zbiór kompetencji przydany konkretnemu organowi w celu umożliwienia mu wykonywania ustawowych zadań. Natomiast pojęcie przejrzystości kompetencyjnej jest najczęściej definiowane jako „stan, gdy uprawnienia i obowiązki organów administracyjnych są określone jednoznacznie, a więc gdy każdy organ zna swoje kompetencje oraz uprawnienia współdziałających z nim podmiotów”⁹.

⁶ Zob. m.in. M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004; *idem*, *Z rozważań nad normą kompetencyjną*, [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja*, red. A. Bator, Wrocław 1999; *idem*, *Kompetencja w prawie administracyjnym*, [w:] (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010; W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986; E. Bojanowski, *Konstrukcja kompetencji organu administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego” 1981, nr 9; D. Mazurkiewicz, *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 9 i inni oraz przytoczona poniżej literatura. Obfity w kwestii kompetencji jest również dorobek orzecniczy. Por. m.in.: wyrok SN z 23.04.1976 r., IV PR 98/76, OSNC 1977, Nr 1, poz. 13; wyrok SN z 2.12.1986 r., I PR 77/86, PiZS 1987, Nr 4, s. 60; wyrok NSA z 16.11.1994 r., SA/Łd 2283/94, „Wokanda” 1995, nr 4, s. 36; wyrok NSA z 9.06.1995 r., IV SA 346/93, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego” 1996, nr 3, poz. 125; wyrok NSA z 3.11.1999 r., II SA/Łd 1115/99, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2000, nr 2, s. 51; wyrok NSA z 29.06.1995 r. III SA 1179/95, „Wokanda” 1996, nr 2, s. 29; wyrok NSA z 28.08.1991 r., SA/Wr 553/91, „Wspólnota” 1992, nr 18, s. 17; wyrok NSA z 17.10.1997 r., I SA/Lu 1055/96 niepubl.; uchwała SN z 14.11.2007 r., niepubl.; postanowienie NSA z 18.10.2007 r., II GSK 199/ 07, niepubl.; wyrok TK z 27.06.2008 r., K 52/07, OKT-A 2008, nr 5, poz. 88 i inne.

⁷ Podobnie M. Matczak, *Kompetencja w prawie administracyjnym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System prawa administracyjnego. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 351 i n.

⁸ W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 19.

⁹ *Ibidem*, s. 21.

Natomiast podział kompetencji na ogólną i szczególną pojawia się w pracach Mariana Zimmermanna, Janusza Borkowskiego i Jana Jendrośki¹⁰. Podział taki, wg przytoczonych autorów, wynika z faktu, że kompetencje danego organu mogą zostać określone na dwa sposoby. Pierwszy z nich to określenie ogólne, polegające na generalnym wskazaniu spraw, jakimi dany organ ma się zajmować, tzw. określenie resortowe – np. w przypadku Generalnego Dyrektora – „sprawy z zakresu dróg krajowych”. Drugi sposób to określenie bardziej szczegółowe – „numery drógom krajowym nadaje Generalny Dyrektor”. W tym przypadku o rodzaju kompetencji decyduje sposób jej sformułowania¹¹.

Z pojęciem kompetencji powiązane jest pojęcie podstawy prawnej. Oczywiście jest, że kompetencje muszą mieć podstawę prawną, skoro ich przedmiotem jest stosowanie (tworzenie) prawa. Mówiąc inaczej, są one sytuacją prawną organu rozumianą jako możliwość określonego działania, a wówczas naturalnym pytaniem jest, co stanowi podstawę tej możliwości. Zależność ta jest często wskazywana w literaturze administracyjnoprawnej¹².

Przedstawione poglądy wskazują, że pojęcie podstawy prawnej nie tyle służy do ujmowania sytuacji prawnej organu, co do uzasadniania dokonywanych przez niego czynności jako zgodnych z prawem¹³. Przedstawione powyżej rozumienie wybranych pojęć dotyczących kompetencji będzie podstawą dla uzasadnienia przedstawionych poniżej prawnych i faktycznych działań Generalnego Dyrektora w formie władczej.

1. Władcze formy działania Generalnego Dyrektora

Na zagadnienie prawnych form działania Generalnego Dyrektora należy spojrzeć również poprzez kontekst legislacji administracyjnej (tj. kompetencji prawotwórczej), aby w pełni zrozumieć pojęcie i katalog prawnych form działania tego organu.

¹⁰ M. Zimmermann, *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, Warszawa 1967, s. 77; J. Borkowski, *Zagadnienia kompetencji ogólnej i szczególnej*, „Studia Prawnicze” 1971, nr 31; J. Jendrośka, *Z problematyki prawnej działań administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1997, t. 37, s. 73.

¹¹ Zob. także M. Matczak, *Pojęcie kompetencji w nauce prawa administracyjnego...*, s. 375.

¹² Zob. np. W. Góralczyk, *Zasada kompetencji...*, s. 32; J. Homplewicz, *Zarządzanie administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1970, s. 77; W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 84 i n.

¹³ Zob. też: E. Bojanowski, K. Kaszubowski, *Urzędowe akty wykładni w sferze prawa powszechnego a formy działania administracji publicznej (wybrane problemy)*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 155-161; E. Bojanowski, *Uchwałodawcza działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego i jej znaczenie w systemie prawa*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Gdańsk 2007, s. 141.

Generalny Dyrektor jest, jak wspomniano powyżej, centralnym organem administracji rządowej¹⁴. Czerpie on swój byt ustrojowy wyłącznie z regulacji zawartych w ustawodawstwie zwykłym. Funkcjonuje zatem w tym obszarze organów wspólnie ze wskazanymi bezpośrednio w Konstytucji, tworzącymi poziom pierwszy organów administracji rządowej, wyróżnionymi w ustawodawstwie polskim jako naczelne organy administracji rządowej. Organy te, zaliczane wprawdzie do jednego filaru administracji rządowej (publicznej), różnią się pewnymi istotnymi cechami¹⁵. Jednym z wyróżników jest to, że pozakonstytucyjne organy szczebla centralnego, do których zaliczamy również Generalnego Dyrektora, nie są wyposażone w kompetencję do stanowienia aktów normatywnych. Generalny Dyrektor, jak i pozostałe organy pozakonstytucyjnego szczebla administracji rządowej, dysponuje natomiast uprawnieniami do stanowienia prawa o charakterze wewnętrznym. Może też tworzyć inne źródła prawa poza aktami normatywnymi, które są zarazem prawnymi formami jego działania, takich jak umowa w rozumieniu dwojakim: jako umowa cywilnoprawna i jako porozumienie administracyjne¹⁶. Chociaż umowa jest najczęściej źródłem prawa na gruncie prawa cywilnego, to należy w tym miejscu podkreślić, że jest ona również jedną z form działania administracji publicznej, o czym będzie mowa w opracowaniu na temat niewładczych form działania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Zatem ciągle podstawową formą działania administracji pozostaje, chociaż w przypadku Generalnego Dyrektora nie jest to już takie pewne, decyzja administracyjna jako forma rozstrzygnięcia kwalifikowanego organu¹⁷.

Decyzje administracyjne są najbardziej rozpowszechnioną kategorią aktów administracyjnych. Należą one jednocześnie do tych aktów, które są najpełniej regulowane przepisami prawa administracyjnego. Szczególne wymogi prawne formułowane są bowiem w odniesieniu do podstaw prawnych decyzji administracyjnych¹⁸.

Zdarza się, że przepisy prawa nie określają wyraźnie formy rozstrzygnięcia. W takich przypadkach formy rozstrzygnięcia określa w ramach przyznanej samodzielności prawnej organ administracji publicznej. Nie jest to jednak nieskrępowana

¹⁴ Zob. M. Burtowy, *Drugi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 307-311.

¹⁵ Por. A. Pakuła, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.

¹⁶ L. Grzonka, *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011, s. 53. Zob. także E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004, s. 115.

¹⁷ Postulat prawnego określenia formy rozstrzygnięcia organu administracji publicznej odnosi się w szczególności do rozstrzygnięć kwalifikowanych jako decyzje administracyjne. Sformułowany został on wyraźnie i dawno w orzecznictwie NSA. Por. uzasadnienie wyroku z 16.07.1982 r., sygn. SAWR 220/82.

¹⁸ Zob. wyrok NSA z 6.02.1981 r., sygn. SA 819/80.

samodzielność¹⁹. I tak np. organ administracji publicznej uzyskując w ramach swej prawnej samodzielności prawo wyboru formy rozstrzygnięcia, obowiązany jest wybrać formę decyzji administracyjnej dla każdego rozstrzygnięcia, które załatwia sprawę co do jej istoty w całości lub części, albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji, chyba że przepisy kodeksu postępowania stanowią inaczej²⁰.

Podstawą działań, a tym samym wyznaczeniem pola aktywności Generalnego Dyrektora, są przepisy zawierające normy kompetencyjne (uprawnienia, właściwość). Są to zarówno normy kompetencyjne wyraźnie określone przepisami prawa, jak i określone ogólnie, polegające na generalnym wskazaniu spraw, jakimi organ ten ma się zajmować (tzw. określenie resortowe). W tym przypadku możemy zamiennie stosować pojęcie kompetencji z pojęciem właściwości w odniesieniu do prawnych form działania Generalnego Dyrektora. Przykładem kompetencji ogólnej (właściwości) jest m.in. art. 19 ustawy o drogach publicznych (u.d.p.)²¹ lub art. 18 ust. 1 u.d.p., gdzie ustawodawca stanowi, że centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor. Takie ogólne określenie kompetencji (właściwości) nie przesądza jeszcze o formie rozstrzygnięcia spraw związanych z funkcjonowaniem sieci dróg krajowych, jak i spraw związanych z pełnieniem określonej funkcji (np. funkcji zarządcy dróg krajowych). Podstawą do wydania decyzji przez Generalnego Dyrektora są zazwyczaj konkretne przepisy prawa ustanawiające kompetencję szczegółową. Przepisy takie zawiera wiele przepisów aktów normatywnych regulujących sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, utrzymania, ochrony dróg, ich finansowania i zarządzania ruchem na drogach. Podstawowym aktem prawnym w tym zakresie jest zatem ustawa o drogach publicznych. Przytoczony akt zawiera przepisy wyraźnie wskazujące na podmiot i formę prawną rozstrzygnięcia, np. art. 18 ust. 2 pkt 3 u.d.p. stanowi, że wydawanie zezwoleń na jednorazowy przejazd pojazdu nienormatywnego w określonym czasie i po ustalonej trasie należy do właściwości rzeczowej Generalnego Dyrektora. Tę kompetencję Generalny Dyrektor wykonuje na podstawie procedur określonych w Prawie o ruchu drogowym²² i przepisach wykonawczych do tej ustawy, w których ustalane są min. kategorie pojazdów nienormatywnych na podstawie takich parametrów pojazdu, jak:

¹⁹ A. Błaś, J. Boć, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 322.

²⁰ Zob. art. 104 k.p.a. oraz uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 29 grudnia 1986 r., sygn. III AZO 13/86.

²¹ Por. art. 19 u.d.p., który stanowi, że organ administracji rządowej, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg jest zarządcą drogi. W ust. 2 przytoczonego artykułu Generalnego Dyrektora wskazuje jako zarządcę dróg krajowych.

²² Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, dalej: p.r.d. Por. także ustawę o drogach publicznych. Podobnie J. Kurek, A. Mezgowski, M. Nowikowska, *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 168-176.

nacisk normatywny na oś, długość i szerokość pojazdu wraz z ładunkiem.²³ Co do formy prawnej konkretyzacji właściwości rzeczowej Generalnego Dyrektora przesądza ustawa p.r.d., stanowiąc, że jest to decyzja o szczególnej nazwie – zezwolenie. Charakteryzując dalej decyzję, należy zauważyć, że jest ona aktem administracyjnym związanym, ponieważ warunki jej podjęcia zostały wyraźnie określone normami prawa. Jest też aktem administracyjnym zewnętrznym. Podmioty, do których jest adresowana, nie są podporządkowane organizacyjnie Generalnemu Dyrektorowi.

Inne przykłady prawnych form działania Generalnego Dyrektora, dla których ustawodawca przewidział formę decyzji dla załatwienia określonych spraw wynikają także z pełnienia przez ten organ funkcji zarządcy dróg krajowych. Art. 38 ust. 3 u.d.p. *expressis verbis* nakazuje Generalnemu Dyrektorowi jako zarządcy dróg krajowych, aby odmowa wyrażenia zgody na przebudowę lub remont obiektów budowlanych lub urządzeń znajdujących się w pasie drogowym niezwiązanych z gospodarką drogową lub obsługą ruchu nastąpiła w drodze decyzji administracyjnej. Natomiast niezajęcie stanowiska w terminie 14 dni od dnia wystąpienia z wnioskiem o taką zgodę, uznaje się jako wyrażenie zgody (instytucja milczącego załatwienia sprawy). Innym przykładem obowiązku wydania decyzji wynikającym z prawa materialnego w sposób niebudzący wątpliwości co do formy jest art. 39 ust. 3 u.d.p. Ustawodawca stanowi, aby zezwolenie na lokalizację obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego wydane było przez właściwego zarządcę drogi (Generalnego Dyrektora w przypadku dróg krajowych) w drodze decyzji administracyjnej. Co więcej, ust. 3a przytoczonego przepisu określa też elementy niezbędne, jakie powinna zawierać taka decyzja. Charakteryzując dalej decyzję, należałoby dodać, że pod względem sposobu kształtowania stosunków prawnych jest aktem konstytucyjnym. Tworzy stosunek prawny podmiotu (adresata) nie z mocy samej ustawy, ale z mocy tej właśnie decyzji i obowiązuje *ex nunc*.

Natomiast przykładem wydania decyzji, co do której przepisy prawa materialnego *expressis verbis* nie określają takiej formy²⁴, jest decyzja o odmowie zwrotu uiszczonej opłaty za przejazd pojazdu nienormatywnego. W praktyce odmowa Generalnego Dyrektora wyrażana jest w formie decyzji administracyjnej. Na podstawie wykładni art. 104 k.p.a., potwierdzonej uchwałą SN z 29 grudnia 1986 r., organ administracji publicznej w sytuacji, kiedy przepisy prawa nie określają wyraźnie formy rozstrzygnięcia, obowiązany jest w ramach swojej prawnej samodzielności

²³ Por. art. 64c ust. 3 pkt 2 p.r.d.

²⁴ Forma decyzji nie jest podstawową, a już na pewno nie jedyną formą prawną, jaką posługuje się Generalny Dyrektor. Zakres tej formy jest zależny od domeny (funkcji, obszaru) jego działalności. Niewątpliwie będzie to podstawowa forma działania przy wykonywaniu funkcji porządkowej (policyjno-reglamentacyjnej).

wybrać formę decyzji administracyjnej dla każdego rozstrzygnięcia, które załatwia sprawę co do jej istoty w całości lub części, albo w inny sposób kończy sprawę²⁵. Natomiast sam zwrot uiszczonej, a nie „wykorzystanej” opłaty następuje w formie czynności materialno-technicznej tego organu, który pobrał opłatę.

Nie budzi wątpliwości, że znaczna część zadań i funkcji Generalnego Dyrektora realizowana jest za pomocą form władczych. Nie są to formy typowe, właściwe tylko temu organowi. Wykonuje on swoje zadania, wydając decyzje administracyjne i postanowienia²⁶. Naukowe rozprawy na ten temat są liczne, a poglądy przedstawicieli doktryny na istotę aktów administracyjnych są dość spójne²⁷.

2. Czynności materialno-techniczne o charakterze działań władczych

Wiele czynności Generalnego Dyrektora wynikających z jego normatywnie określonych zadań i funkcji przyjmuje postać czynności materialno-technicznych. Wśród nich są i takie, które pośrednio wpływają na sytuację prawną obywatela, w czym upodabniają się do władczych form działania²⁸.

Jak wspomniano powyżej, ustalenie wysokości opłaty za przejazd pojazdu nie-normatywnego następuje w drodze decyzji administracyjnej, podobnie jak odmowa zwrotu uiszczonej opłaty. Natomiast zwrot „opłaty” w przypadku odstąpienia od przejazdu przed terminem określonym w zezwoleniu następuje w formie czynności materialno-technicznej.

²⁵ A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne...*, red. J. Boć, s. 322.

²⁶ W praktyce wydawanie postanowień przez Generalnego Dyrektora następuje na podstawie art. 106 k.p.a. ust. 5, kiedy to organ ten występuje w roli organu zajmującego stanowisko w sprawie na wniosek innego organu. Możliwe jest również wydanie postanowienia w postępowaniu administracyjnym w celu załatwienia sprawy przez wydanie decyzji. W praktyce postanowienia wydawane są najczęściej w postępowaniu na podstawie art. 29 ust. 1 u.d.p. dotyczącym uzyskania zgody w drodze decyzji administracyjnej przez właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi na budowę lub przebudowę zjazdu oraz postępowaniu administracyjnym na podstawie art. 39 ust. 3 w związku z art. 40 ust 1 i art. 22 ust 1 u.d.p. w celu uzyskania zgody w formie decyzji na lokalizację w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania pasem drogowym lub potrzebami ruchu drogowego.

²⁷ Zob. np. A. Błaś, *Prawne formy działania...*, s. 318-336; Z. Niewiadomski, *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. *idem*, Warszawa 2011, s. 219-220; B. Jaworska-Dębska, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 444-450; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009 i inni. Zob. także orzecznictwo sądowe z tego zakresu m.in.: wyrok SN z 13.12.1990 r., III ARN 34/90, OSN 1992/5/82; wyrok z 16.05.1991 r., SA/Wr 371/91, OSPIKA 1991/11-12/268; wyrok z 10.02.1995 r., SA/Łd 1058/94, niepubl.; wyrok NSA z 27.11.1996 r., I SA/Lu 139/96, niepubl.; wyrok NSA z 20.09.1984 r., SA/Ka 324/84, OSP 1986/7/135.

²⁸ Szerzej zob. J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania...*, s. 47 i n.

Innym przykładem działań przyjmujących formę czynności materialno-technicznych jest pobór opłat za przejazd przez obiekt mostowy lub tunel oraz opłat za przewóz promem. Wyłącznie właściwym do nakładania obowiązku uiszczania opłat za korzystanie z tych obiektów jest minister właściwy do spraw transportu w przypadku dróg krajowych. Ich wprowadzenie należy traktować jako instrument polityki fiskalnej, a nie jako element organizacji ruchu, jak to ma miejsce w przypadku stref płatnego parkowania²⁹. Potrzeby utrzymania i remontu obiektów mostowych, tuneli oraz promów znajdujących się w ciągu dróg krajowych stanowią podstawowy motyw korzystania z możliwości, jakie daje Generalnemu Dyrektorowi jako zarządcy tej kategorii dróg, czyli pobieranie opłat³⁰. Obowiązek uiszczania opłaty za przejazd obiektem mostowym lub tunelem powstaje *ex lege*. Natomiast sposób ich poboru ustalają właściwe organy³¹. Poniesienie jednego rodzaju opłat nie zwalnia od ciężaru poniesienia opłaty innego rodzaju z tytułu poruszania się po drogach publicznych, jeżeli przepisy ustawowe taką opłatę przewidują i została ona przez właściwy organ ustalona.

Do czynności materialno-technicznych zaliczymy także pobór opłaty elektronicznej³². W przypadku opłaty elektronicznej wskazanie Generalnego Dyrektora jako podmiotu uprawnionego do pobierania tych opłat następuje *expressis verbis* przez przepis ustawy o drogach publicznych³³. Jest to zatem kompetencja szczególna, a używając zamiennie pojęcia kompetencji z pojęciem właściwości – właściwość wyłączna Generalnego Dyrektora. Zachowana zostaje w tym przypadku logiczna konsekwencja. Zarządzanie drogami krajowymi należy do ustawowych zadań Generalnego Dyrektora oraz kierowanej przez ten organ jednostki organizacyjnej – Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Ulokowanie w kompetencjach wymienionego organu administracji drogowej zadań związanych z poborem zarówno opłaty elektronicznej, jak i innych opłat z tytułu poruszania się po drogach

²⁹ O takiej konstrukcji opłaty za przejazd przez obiekt mostowy lub tunel oraz opłaty za przewóz promem decyduje wykładnia językowa art. 13d i 13e w związku z art. 13 ust. 1 i 2 u.d.p.

³⁰ Pewną trudność może sprawić ustalenie rodzaju kompetencji (właściwości), na podstawie której Generalny Dyrektor jest podmiotem uprawnionym do pobierania wspomnianych opłat. Za kompetencją ogólną przemawiałoby ogólne odesłanie sformułowane przez ustawodawcę „...zarządcy dróg publicznych”, z drugiej strony ustawodawca wyraźnie przesądza w art. 19 ust. 2 pkt 1, że zarządcą dróg krajowych jest Generalny Dyrektor. Należałoby zatem przyjąć, że uprawnienie Generalnego Dyrektora do pobierania wszelkich opłat z tytułu poruszania się po drogach krajowych, przewidzianych przez ustawodawcę w art. 13 ust. 1 i 2, 13b-13k u.d.p jest kompetencją szczególną tego organu.

³¹ Organem właściwym w sprawach opłat za poruszanie się po drogach krajowych jest minister właściwy do spraw transportu.

³² W tym miejscu należy wspomnieć ustawę z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz.U. z 2023 r. poz. 1193, znoszącej opłaty za przejazd autostradami płatnymi zarządzanymi przez Generalnego Dyrektora przez pojazdy lekkie. Ustawa weszła w życie w dniu 1 lipca 2023 r.

³³ Por. art. 13hb u.d.p.

krajowych jest konsekwencją założeń kompetencyjnych (ustawowe przydzielenie Generalnemu Dyrektorowi funkcji zarządcy dróg krajowych) przyjętych przez ustawodawcę przede wszystkim w u.d.p., ale także w ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (u.a.p.)³⁴, jak i w p.r.d. Dla porządku należy dodać, że Generalny Dyrektor może przenieść swoje uprawnienia w zakresie zarządzania, pobierania opłat za korzystanie z dróg krajowych na inne podmioty w zależności od rodzaju tych opłat, np. na drogową spółkę specjalnego przeznaczenia lub partnera prywatnego (opłata elektroniczna, opłata za przejazd przez obiekt mostowy lub tunel), partnera prywatnego (opłata za przewóz promem)³⁵.

Kształtowanie sytuacji prawnej podmiotu ubiegającego się o uprawnienie do korzystania w oznaczonym czasie i miejscu z dróg krajowych poprzez uiszczenie odpowiedniej opłaty przypomina swym charakterem kształtowanie stosunków prawnych poprzez akt administracyjny deklaratoryjny. Czynności materialno-techniczne w postaci uiszczania opłaty za korzystanie z dróg krajowych potwierdzają prawa i obowiązki, które dla określonych podmiotów (nabywających uprawnienie) wynikają z ustawy. Jednak dopiero w chwili uiszczenia odpowiedniej opłaty podmiot może skutecznie powoływać się na swoje prawa. Czynności te potwierdzają prawa i obowiązki podmiotów do korzystania z dróg publicznych, które wynikają z ustawy, same zaś takich praw i obowiązków nie tworzą.

Innego rodzaju czynnościami materialno-technicznymi pośrednio wywołującymi skutki prawne, którymi posługuje się Generalny Dyrektor przy wykonywaniu swoich zadań i funkcji zarządcy dróg krajowych, są m.in.: prawo wstępu na nieruchomości przylegające do pasa drogowego, jeśli uzna to za niezbędne do wykonywania zadań związanych z utrzymaniem i ochroną dróg krajowych (publicznych)³⁶, zarządzanie czasowego przejazdu przez grunty przyległe do pasa drogowego na czas przerwy w komunikacji na drodze³⁷, ustawienie zasłon przeciwnieżnych na nieruchomości przylegającej do tego pasaj³⁸. Wprawdzie ustawodawca określił te uprawnienia w przepisie dotyczącym zarządów dróg samorządowych działających w imieniu (zarządcy) i w wyniku dekoncentracji wewnętrznej³⁹, to nie wydaje się jednak, aby istniały jakieś przeszkody do odniesienia tych uprawnień również do

³⁴ Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz.U. z 2023 r. poz. 760 i 1193, dalej: u.a.p.

³⁵ Por. odpowiednio art. 13c ust. 9 u.d.p.; art. 4 ust. 1 pkt 1a i 2 ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia, Dz.U. Nr 23, poz. 136 z późn. zm., dalej: u.d.s.s.p.; art. 13h w związku z art. 13 ust. 2 u.d.p.

³⁶ Por. art. 21 ust. 2 pkt 1 u.d.p.

³⁷ Por. art. 21 ust. 2 pkt 2 u.d.p.

³⁸ Por. art. 21 ust. 2 pkt 3 u.d.p.

³⁹ Zarządcami dróg samorządowych (wojewódzkich, powiatowych, gminnych) są organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t., odpowiednio: zarząd województwa, zarząd powiatu, wójt, burmistrz, prezydent miasta). Por. art. 21 ust. 1 u.d.p.

zarządcy dróg krajowych – Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Ustawodawca, mając świadomość istnienia problemów z zarządzaniem drogami publicznymi, umożliwił tworzenie wyspecjalizowanych w sprawach infrastruktury drogowej jednostek organizacyjnych jak wspomniana już Generalna Dyrekcja DKiA oraz odpowiednio zarządy dróg samorządowych. Pracownicy Generalnej Dyrekcji DKiA działają w imieniu Generalnego Dyrektora na podstawie przekazanych im w wyniku dekoncentracji wewnętrznej uprawnień, które nie należy zawężać tylko do uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych⁴⁰.

Generalna Dyrekcja DKiA przy wypełnianiu funkcji zarządu drogi krajowej, wykonując zadania w imieniu Generalnego Dyrektora, jak i zadania własne⁴¹, ściślej – jej upoważnieni pracownicy mogą korzystać z prawa wstępu na nieruchomości przylegające do pasa drogowego, jeśli uznają to za niezbędne do wykonywania zadań związanych z utrzymaniem i ochroną dróg publicznych. Ustawodawca w ustawie o drogach publicznych doprecyzował, jakie dokładnie działania należy rozumieć przez pojęcie utrzymania i ochrony dróg publicznych⁴². Mając na względzie treść tych wypowiedzi, prawo wstępu na grunty przyległe będzie możliwe, jeżeli w inny sposób nie można wykonać robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odsnieżania i zwalczania śliskości zimowej na drodze krajowej (utrzymanie drogi).

Zarząd drogi krajowej (Generalna Dyrekcja DKiA) może urządzać czasowy przejazd przez grunty przyległe do pasa drogowego na czas przerwy w komunikacji na drodze⁴³. Przerwa w komunikacji może być spowodowana wprowadzonym przez właściwe organy i służby zakazem ruchu po oznaczonej drodze krajowej. Zakazy i ograniczenia ruchu na drodze publicznej będą wprowadzane w przypadkach określonych przepisami wykonawczymi do ustawy Prawo o ruchu drogowym⁴⁴. Według § 10 ust. 1 pkt 2 r.z.r. zarząd dróg publicznych w nagłym przypadku awarii urządzenia w pasie drogowym lub w jego pobliżu, w wyniku której nastąpiło zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego lub możliwość wystąpienia szkód materialnych, może wprowadzić tymczasowe ograniczenie lub zakaz ruchu. Wprowadzając te ograniczenia lub zakazy ruchu, zarząd obowiązany

⁴⁰ W ten sposób należy tłumaczyć użyty w art. 18a ust. 5 u.d.p. zwrot: „a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych”. Zob. też E. Bojanowski, K. Kaszubowski, *Urzędowe akty wykładni...*, s. 155-161.

⁴¹ O posiadaniu własnych zadań decyduje wykładnia literalna art. 18 ust. 1 zd. 2.

⁴² Por. art. 20 u.d.p.

⁴³ Por. art. 21 ust. 2 pkt 2 u.d.p.

⁴⁴ Przykładem aktu wykonawczego jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, Dz.U. Nr 177, poz. 1729, dalej: r.z.r.

jest wyznaczyć niezbędne objazdy. Zarząd drogi, powiadamiając zarządcę ruchu, przedstawia przewidywany termin przywrócenia stanu poprzedniego, czyli także termin obowiązywania przejazdu przez nieruchomości przyległe.

Inny rodzaj ograniczenia korzystania z prawa własności nieruchomości rzadko stosowanym przez pracowników Generalnej Dyrekcji polega na ustawianiu zasłon przeciwnieźnych na nieruchomości przylegającej. Słowniczek ustawowy u.d.p. nie wyjaśnia określenia „zasłona przeciwnieźna”. Ustawianie zasłon przeciwnieźnych ma zapobiegać nawiewaniu na jezdnię śniegu, a tym samym sprzyjać zwiększeniu bezpieczeństwa w ruchu drogowym w okresie zimy. Ustawienie zasłon przeciwnieźnych wiąże się z bardziej ogólnym zadaniem zarządu drogi, jakim jest utrzymanie dróg publicznych. Utrzymanie drogi polega m.in. na odśnieżaniu i zwalczaniu śliskości zimowej⁴⁵. Funkcje zasłon przeciwnieźnych nakazują zaliczyć te zasłony do urządzeń technicznych związanych z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu.

Procedura podejmowania wyżej wymienionych czynności przez zarząd dróg krajowych (Generalną Dyrekcję DKiA) nie została w prawie wyraźnie określona. Ustawodawca poprzestał na wskazaniu okoliczności faktycznych warunkujących uznanie ich za legalne pod warunkiem poinformowania przez zarządcę drogi właściciela lub użytkownika nieruchomości o zamiarze dokonania danej czynności. Jednakże w pewnych okolicznościach mogą być one przeprowadzone niezwłocznie bez wiedzy właściciela lub użytkownika nieruchomości, jeżeli w inny sposób nie można chronić bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego⁴⁶. Ponieważ efektem wspomnianych czynności faktycznych jest ograniczenie praw rzeczowych do nieruchomości gruntowej, oznacza to, że w sposób pośredni powodują skutki prawne. Co prawda, nie przyjmują postaci pisemnej, ale mają charakter władczej konkretyzacji właściwego wyrażonego w u.d.p.⁴⁷ obowiązku udostępnienia nieruchomości na potrzeby wykonania zadań publicznych. Adresatem czynności zarządu dróg publicznych może być właściciel lub użytkownik nieruchomości przyległej do pasa drogowego⁴⁸. Ze względu na charakter przepisów ustawy o drogach publicznych oraz rodzaj zadań zarządu (Generalnej Dyrekcji DKiA), którym służy prawo ograniczenia korzystania z nieruchomości gruntowych, obowiązkiem udostępnienia nieruchomości jest obowiązkiem administracyjnoprawnym⁴⁹.

⁴⁵ Por. art. 20 u.d.p.

⁴⁶ W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o drogach publicznych*, Warszawa 2010, s. 366-368.

⁴⁷ Por. art. 21 ust. 2 u.d.p.

⁴⁸ W. Maciejko, P. Zaborniak, *op. cit.*, s. 367.

⁴⁹ Por. M. Jaśkowska, *Akty i czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA jako przedmiot kontroli*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003, s. 160 i n.

Podsumowanie

Działania podejmowane przez Generalnego Dyrektora jako podstawowego organu administracji rządowej odpowiedzialnego za funkcjonowanie sieci dróg krajowych są skomplikowane i wielopłaszczyznowe. Taki stan rzeczy uwarunkowany jest zakresem i różnorodnością nałożonych na ten organ zadań, co z kolei rodzi konieczność skorzystania z wielu różnych prawnych form w celu ich realizacji.

Specyfika i różnorodność stojących przed Generalnym Dyrektorem zadań często wymaga skorzystania przez ten organ z formy działania o władczym charakterze, w tym działania jednostronnego, a tym samym ciągle znaczącą jest i będzie decyzja administracyjna. Wprawdzie Generalny Dyrektor, podejmując działanie w formie decyzji administracyjnej, władczo wkracza w sferę praw i obowiązków innego podmiotu, niemniej cały proces wydawania decyzji został szczegółowo unormowany przepisami prawa procesowego, które gwarantują prawidłowe uregulowanie stosunku prawnego. Pomimo że od decyzji Generalnego Dyrektora stronie nie przysługuje odwołanie, to strona niezadowolona z rozstrzygnięcia może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie uruchomić kontrolę sprawowaną przez dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne lub – kiedy podejmuje działania w formie umowy cywilnoprawnej – wszcząć postępowanie przed sądami powszechnymi.

Współcześnie, w wyniku postępującego procesu prywatyzacji wykonywania zadań publicznych, a na gruncie sfery publicznej, jaką są drogi krajowe, proces ten jest szczególnie zauważalny, administracja publiczna (Generalny Dyrektor) powinna dysponować obok form o charakterze władczym, również formami o charakterze niewładczym, które są równorzędnymi narzędziami służącymi do wykonywania stojących przed badanym organem różnorodnych zadań.

Literatura

- Bator A., *Kompetencja w prawie administracyjnym*, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 1, Warszawa 2010.
- Błaś A., Boć J., *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Bojanowski E., *Konstrukcja kompetencji organu administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego” 1981, nr 9.
- Bojanowski E., *Uchwałodawcza działalność Naczelnego Sądu Administracyjnego i jej znaczenie w systemie prawa*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski, Gdańsk 2007.
- Bojanowski E., Kaszubowski K., *Urzędowe akty wykładni w sferze prawa powszechnego, a formy działania administracji publicznej (wybrane problemy)*, [w:] J. Boć, A. Chajbowicz, *Norwe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Burtowy M., *Drogi publiczne. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Borkowski J., *Zagadnienia kompetencji ogólnej i szczególnej*, „Studia Prawnicze” 1971, nr 31.
- Dawidowicz W., *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978.

- Góralczyk W., *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Grzonka L., *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011.
- Hompiewicz J., *Zarządzanie administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1970.
- Jaśkowska M., *Akty i czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA jako przedmiot kontroli*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz, Lublin 2003.
- Jaworska-Dębska B., *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.
- Jendrośka J., *Z problematyki prawnej działań administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1997, t. 37.
- Kurek J., Mezglewski A., Nowikowska M., *Prawo o ruchu drogowym. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Maciejko W., Zaborniak P., *Ustawa o drogach publicznych*, Wrocław 2010.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
- Matczak M., *Kompetencja w prawie administracyjnym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, Mazurkiewicz D., *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 9.
- Niewiadomski Z., *Prawne formy działania administracji i ich sądowa kontrola*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Pakuła A., [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009.
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawne formy działania administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009.
- Wróbel A., *System prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010.
- Zimmermann M., *Funkcjonowanie administracji w świetle orzecznictwa*, Warszawa 1967.
- Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Konstytucja*, red. A. Bator, Wrocław 1999.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071.
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, Dz.U. z 2023 r. poz. 645, 760, 1193.
- Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz.U. z 2022 r. poz. 2483.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia, Dz.U. z 2007 r. Nr 23, poz. 136 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym i niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2011 r. Nr 222, poz. 1321.

Orzecznictwo

- Postanowienie NSA z 18.10.2007 r., II GSK 199/07, niepubl.
- Uchwała SN z 29.12.1986 r., sygn. III AZO 13/86.
- Uchwała SN z 14.11.2007 r., niepubl.
- Wyrok NSA z 6.02.1981 r., sygn. SA 819/80.
- Wyrok NSA z 16.07.1982 r., sygn. SAWR 220/82.
- Wyrok NSA z 28.08.1991 r., SA/Wr 553/91, Wspólnota 1992, Nr 18, s. 17.
- Wyrok NSA z 16.11.1994 r., SA/Łd 2283/94, Wokanda 1995, Nr 4, s. 36.
- Wyrok NSA z 9.06.1995 r., IV SA 346/93, ONSA 1996, Nr 3, poz. 125.

Wyrok NSA z 29.06.1995 r. III SA 1179/95, Wokanda 1996, Nr 2, s. 29.

Wyrok NSA z 27.11. 1996 r., I SA/Lu 139/96, niepubl.

Wyrok NSA z 17.10. 1997 r., I SA/Lu 1055/96 niepubl.

Wyrok NSA z 3.11.1999 r., II SA/Łd 1115/99, OSS 2000, Nr 2, s. 51.

Wyrok NSA z 20.09.1984 r., SA/Ka 324/84, OSP 1986/7/135.

Wyrok SN z 23.04.1976 r., IV PR 98/76, OSNC 1977, Nr 1, poz. 13.

Wyrok SN z 2.12.1986 r. I PR 77/86, PiZS 1987, Nr 4, s. 60.

Wyrok SN z 13.12.1990 r., III ARN 34/90, OSN 1992/5/82.

Wyrok TK z 27.06.2008 r., K 52/07, OKT-A 2008, Nr 5, poz. 88.

Wyrok z 16.05.1991 r., SA/Wr 371/91, OSPiKA 1991/11-12/268.

Wyrok z 10.02.1995 r., SA/Łd 1058/94, niecopubl.

Elżbieta Zębek

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID 0000-0002-8637-8391

elzbieta.zebek@uwm.edu.pl

Prawna ochrona i odbudowa zdegradowanych ekosystemów wodnych na przykładzie rzeki Odry

Słowa kluczowe: prawo ochrony środowiska, odbudowa zdegradowanych ekosystemów rzecznych, instrumenty prawne, działania naprawcze, rewitalizacja

Streszczenie. Celem artykułu jest przedstawienie stanu i instrumentów prawnych w zakresie ochrony i odbudowy zdegradowanych ekosystemów wodnych ze wskazaniem uwarunkowań ekologicznych i rozwiązań technicznych na przykładzie katastrofy ekologicznej w rzece Odrze w 2022 r., czego konsekwencją było powstanie szkód w środowisku wodnym oraz w gatunkach i siedliskach przyrodniczych. W celu naprawy tych szkód ustanowiono procedury monitoringu stanu wód pod względem zagrożenia występowania złotej algi oraz system przekazywania informacji, a także poszerzono katalog przesłanek do cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego. Uchwalono także ustawę o rewitalizacji rzeki Odry z 2023 r., która dotyczy jedynie działań mających na celu zabudowę rzeki, a pomijane są zasadnicze kwestie jej rewitalizacji. Ponadto w ustawie należy doprecyzować kwestie dotyczące siatki pojęciowej, systemu informacyjnego i analizy skutków inwestycji prowadzonych na tej rzece.

Legal protection and restoration of degraded aquatic ecosystems on the example of the Oder River

Keywords: environmental law, restoration of degraded river ecosystems, legal instruments, corrective actions, revitalization

Summary. The purpose of the article is to present the status and legal instruments for the protection and restoration of degraded aquatic ecosystems, with an indication of ecological conditions and technical solutions. The example of the ecological disaster in the Oder River in 2022, which resulted in damage to the aquatic environment and natural species and habitats, is used. In order to remedy this damage, procedures for monitoring the state of the water with regard to the threat of golden algae and a system for providing information have been established, and the catalogue of reasons for revoking or limiting a water permit has been expanded. In addition, the Law on the Revitalization of the Oder River of 2023 was enacted, which deals only with activities aimed at building up the river and ignores the fundamental issues of revitalizing the river. In addition, this act needs to clarify issues related to the conceptual framework, the information system and the analysis of the impact of investments on the river.

Wprowadzenie

Ekosystem to funkcjonalna jednostka ekologiczna, układ utworzony przez wszystkie organizmy zasiedlające dany obszar i tworzące zespół biotyczny czyli organizmów występujących na danym obszarze powiązanych ze sobą w jedną całość wieloma różnymi zależnościami, wraz z ich środowiskiem abiotycznym. Ekosystemy wodne to takie, których biotop stanowi środowisko wodne, tj. oceany, morza, jeziora, rzeki, źródła¹.

Przedmiotem analizy niniejszego opracowania będzie jeden z takich ekosystemów wodnych, jakim są rzeki w kontekście ochrony prawnej i uwarunkowań ekologicznych. W UE prawne zasady ochrony zbiorników wodnych, w tym rzek, zostały ustanowione na mocy przepisów Ramowej Dyrektywy Wodna nr 2000/60/WE (RDW)². Rzeka w rozumieniu art. 2 pkt 4 RWD oznacza część wód śródlądowych płynących w przeważającej części po powierzchni lądu, ale mogących na pewnym odcinku swojego biegu płynąć pod ziemią. Do głównych celów dyrektywy wodnej należy m.in. ochrona i poprawa stanu ekosystemów wodnych oraz dążenie do zwiększonej ochrony i poprawy środowiska wodnego przez redukcję i wyeliminowanie zrzutów substancji niebezpiecznych (art. 1). W tym celu każde państwo członkowskie na mocy art. 11 RWD jest zobligowane do ustanowienia programu środków działania dla wszystkich obszarów dorzeczy dla osiągnięcia celów środowiskowych. Do takich środków należy m.in. zakaz wprowadzania zanieczyszczeń do wody dla zrzutów ze źródeł punktowych mogących spowodować zanieczyszczenie bez uprzedniego zezwolenia lub rejestracji oraz kontrole emisji dla danych zanieczyszczeń.

Przepisy RDW zostały implementowane do prawodawstwa polskiego w ustawie z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (u.p.w.)³, która reguluje gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi. Zgodnie z art. 16 pkt 5 u.p.w. rzeki należą do cieków wodnych. W ujęciu hydrobiologicznym ciekami są wszystkie liniowe obiekty hydrograficzne, do których należą cieki naturalne, tj. wody płynące w korycie naturalnym, czyli wyłobionym przez płynącą wodę i transportowane nią rumowisko⁴. Takimi ciekami naturalnymi są przede wszystkim rzeki oraz mniejsze cieki: strumyki, strumienie, strugi i potoki. Rzeki należą do ekosystemów dynamicznych, podlegających stałym i natural-

¹ *Słownik hydrologiczny*, hasło 'ekosystem', <https://iigw.pl/new/strony/slownik.htm> [dostęp: 11.06.2024].

² Dyrektywa nr 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, (Dz.U. UE L 2000.327.1).

³ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 960.

⁴ E. Bajkiewicz-Grabowska, Z. Mikulski, *Hydrologia ogólna*, Warszawa 2006, s. 67.

nym zmianom o liniowym charakterze oraz ukierunkowanym przepływie materii i energii w formie spirali, co ma znaczenie dla utrzymania ciągłości morfologicznej i ekologicznej w funkcjonowaniu takich ekosystemów, o czym stanowi koncepcja kontinuum rzecznej Vannote'a⁵. Rzeki zgodnie z art. 10 u.p.w. podlegają zasadom zarządzania i ochrony zasobów wodnych, które służą ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami, w szczególności w zakresie ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem oraz niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją utrzymywania lub poprawy stanu ekosystemów wodnych i zależnych od wód. W tym celu w ustawie ustanowiono katalog instrumentów prawnych, do których zaliczamy m.in. planowanie, zgody wodnoprawne, kontrolę i ocenę stanu wód oraz monitoring⁶. Obecnie rzeki podczas ich użytkowania często ulegają nadmiernemu zanieczyszczeniu wskutek wprowadzania ścieków bytowych i przemysłowych. Takie działania prowadzą do degradacji ekosystemów rzecznych oraz zależnych od nich innych ekosystemów wodnych i lądowych, czego konsekwencją jest zanik gatunków i siedlisk przyrodniczych. Takie zjawisko określane jest mianem szkody środowiskowej, co wymaga podjęcia odpowiednich działań naprawczych.

Problematyka odpowiedzialności za szkody w środowisku oraz podejmowania działań zapobiegawczych jest jedną z bardziej złożonych w obowiązującym systemie ochrony środowiska. Jednocześnie kwestia ta może być unormowana przy wykorzystaniu różnorodnych metod cywilnych czy administracyjnych⁷. Dlatego w celu ujednolicenia praktyki w tym zakresie oraz wprowadzenia jednolitych standardów w UE uchwalono tzw. dyrektywę szkodową środowiskową nr 2004/35/WE⁸. Zgodnie z art. 2 pkt 1b dyrektywy szkody wyrządzone w wodach stanowią dowolną szkodę mającą znaczący negatywny wpływ na ekologiczny, chemiczny i/lub ilościowy stan i/lub ekologiczny potencjał określony w RDW. Zatem dotyczy to pogorszenia wartości wskaźników jakości wody. W celu naprawienia tych szkód określono środki zaradcze, polegające na działaniach, włącznie ze środkami łagodzącymi lub tymczasowymi, podejmowanych w celu przywrócenia, odbudowania

⁵ E.P. Odum, *Podstawy ekologii*, Warszawa 1982, s. 123; W. Lampert, U. Sommer, *Ekologia wód śródlądowych*, Warszawa 1996, s. 111; R.L. Vannote, G.W. Minshall, K.W. Cummins, J.R. Sedel, C.E. Cushing, *River continuum concept*, „Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences” 1980, vol. 37(1), s. 130-137; E. Zębek, *Seasonal dynamics of phytoplankton with relation to physicochemical water parameters above and below the hydroelectric plant on the Pasłęka River (north-east Poland)*, „Water Resource” 2014, vol. 41(5), s. 583-591.

⁶ Zob. więcej: E. Zębek, A. Napiórkowska-Krzebietke, *Działania prawne i naprawcze wobec szkód w środowisku wodnym. Studium przypadku katastrofy ekologicznej na rzece Odrze*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2023, nr 3(79), s. 65.

⁷ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. 6, LEX WKP 2022, komentarz do art. 7(a).

⁸ Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, Dz.Urz. UE L 143 z 30 kwietnia 2004 r., s. 56.

właściwego stanu lub zastąpienia zasobów naturalnych, które doznały uszczerbku i/lub ich osłabionej użyteczności, lub zapewnienia równoważnej alternatywy dla tych zasobów, lub użyteczności⁹. Przepisy te zostały implementowane w prawie polskim do ustawy z 3 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (u.o.z.sz.)¹⁰, która określa zasady odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku (art. 1), a także obowiązki administracji publicznej w tym zakresie. Szkada według art. 6 pkt 11 u.o.z.sz. oznacza negatywną, mierzalną zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, ocenioną w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio przez działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska, m.in. w wodach, mającą znaczący negatywny wpływ na potencjał ekologiczny, stan ekologiczny, chemiczny lub ilościowy wód, ale także w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków lub siedlisk przyrodniczych. Definicja szkody w środowisku zatem oparta jest na założeniu, że możliwe jest zmierzenie zmian w środowisku dokonanych poprzez porównanie stanu środowiska po tych zmianach ze stanem początkowym. Szkada jest zatem konsekwencją pewnych działań prowadzonych przez określony podmiot, przy czym niezbędne jest zaistnienie związku przyczynowego pomiędzy działaniami konkretnego podmiotu a jej skutkami w postaci szkody w środowisku. Szkody w środowisku powodują jego negatywne zmiany poprzez pogorszenie stanu środowiska lub jego zasobów, ograniczenie czy utratę możliwości normalnego funkcjonowania danego elementu środowiska. Zatem szkoda w środowisku jest pojęciem bardzo szerokim i dlatego ustawodawca, określając szkody poszczególnych elementów środowiska, stosuje określenie „znaczącego” negatywnego wpływu¹¹. Z drugiej strony pojęcie szkody w środowisku jest wąskie, ponieważ obejmuje jedynie trzy elementy środowiska – gatunki i siedliska chronione, powierzchnię ziemi i wody, a to oznacza, że nie w każdym przypadku naruszenia środowiska lub jego elementu znajdzie zastosowanie definicja szkody w środowisku¹².

⁹ M. Bar, J. Jendrośka, *Odpowiedzialność prawna za szkody ekologiczne w Unii Europejskiej*, [w:] *Europa w Polsce – Polska w Europie*, cz. II, red. H. Mruk, B. Koszela, Poznań 2004; B. Rakoczy, *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku, dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady*. Komentarz, Toruń 2010.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 2187.

¹¹ B. Rakoczy, *Szkoda w środowisku a szkoda wyrządzona oddziaływaniem na środowisko*, [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchalek, Warszawa 2010, s. 332. Zob. także E. Zębek, *Rola i zadania służb mundurowych w likwidacji szkód powstałych w środowisku – aspekt prawny i organizacyjny*, [w:] *Policia między historią a prawem*, red. J. Dobkowski, N. Kasperek, A. Misiuk, Olsztyn 2022, s. 541-556.

¹² A. Jaworowicz-Rudolf, *Odpowiedzialność z tytułu zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2015, vol. 74, s. 139.

Celem artykułu jest przedstawienie stanu prawnego i instrumentów prawnych w zakresie ochrony i odbudowy zdegradowanych ekosystemów wodnych ze wskazaniem uwarunkowań ekologicznych i rozwiązań technicznych. Problematyka ta zostanie przedstawiona w kontekście katastrofy ekologicznej, która miała miejsce w lipcu 2022 r. w rzece Odrze, czego konsekwencją było powstanie szkód w środowisku wodnym oraz w gatunkach (w tym też chronionych) i siedliskach przyrodniczych.

1. Działania naprawcze szkód w ekosystemach wodnych w prawie krajowym

W odniesieniu do wód oraz gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych naprawa polega na przywróceniu środowiska, elementów przyrodniczych lub ich funkcji do stanu początkowego oraz usunięcie zagrożenia dla zdrowia ludzi (art. 6 pkt 8 u.o.z.sz.). Działania naprawcze to wszelkie działania, w tym ograniczające lub tymczasowe, podejmowane w celu naprawy lub zastąpienia w równoważny sposób elementów przyrodniczych lub ich funkcji, które uległy szkodzie, a także działania kompensacyjne. Do takich działań zalicza się w szczególności przeprowadzenie remediacji, przywracanie naturalnego ukształtowania terenu, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności oraz reintrodukcję zniszczonych gatunków. Zatem działania te prowadzą do usunięcia zagrożenia dla zdrowia ludzi oraz przywracania równowagi przyrodniczej na danym terenie (art. 6 pkt 3 u.o.z.sz.). Ustawodawca w katalogu ww. działań wskazał remediację oraz reintrodukcję. To pierwsze pojęcie w prawie krajowym zostało zdefiniowane w artykule 3 pkt 31b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (p.o.ś.)¹³, według którego remediacja oznacza poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska. W tych działaniach należy uwzględnić obecny i, o ile jest to możliwe, planowany w przyszłości sposób użytkowania terenu. Remediacja może polegać na samooczyszczaniu, jeżeli przynosi największe korzyści dla środowiska. Samooczyszczanie w odniesieniu do wód obejmuje procesy biologiczne, chemiczne i fizyczne, których skutkiem jest ograniczenie ilości, ładunku, stężenia, toksyczności, dostępności oraz rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń w wodach. Należy zaznaczyć, że procesy te przebiegają w wodach samoistnie, czyli bez ingerencji człowieka, ale których przebieg może być przez niego wspomagany (art. 3 pkt 32d p.o.ś.).

¹³ Tj. DzU. z 2025 r. poz. 647, 1080.

Samooczyszczanie wód jest zatem naturalnym zjawiskiem likwidacji zanieczyszczeń, które dostały się do wody, zachodzącym w wyniku kompleksowego działania procesów fizycznych, chemicznych i biologicznych¹⁴. Natomiast reintrodukcja gatunków polega na ponownym wprowadzaniu na stare miejsca bytowania rodzimych gatunków zwierząt i roślin, kiedyś tam żyjących, lecz wcześniej wytępionych. Reintrodukcja jest środkiem do restytucji gatunku, tj. odbudowania jego populacji¹⁵ i może mieć zastosowanie np. do odbudowy ichtiofauny w zdegradowanych ekosystemach wodnych (rzeki).

Zasady odpowiedzialności za szkody w środowisku zostały określone w ustawie szkodowej z 2007 r. Należy jednak podkreślić, że jest to odpowiedzialność przede wszystkim o charakterze administracyjnym, oparta na ustawowym ustaleniu zobowiązań adresowanych do określonych podmiotów, których egzekwowanie ma się odbywać poprzez stosowanie przez upoważnione organy administracji ustalonych instrumentów o charakterze głównie administracyjnoprawnym¹⁶. W przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie podjąć działania zapobiegawcze. Podmioty objęte tym obowiązkiem muszą prowadzić działalność stwarzającą ryzyko szkody w środowisku, wskazaną w art. 3 u.o.z.sz. Wyliczenie to ma charakter enumeratywny i zamknięty, ponieważ zgodnie z art. 2 cytowanej ustawy przepisy te mają zastosowanie do bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub do szkody w środowisku spowodowanej przez działalność podmiotu korzystającego ze środowiska stwarzającą ryzyko szkody w środowisku lub przez inną działalność w przypadku szkody w gatunkach chronionych i chronionych siedliskach przyrodniczych. Zatem w świetle tego przepisu szkoda lub zagrożenie jej wystąpienia jest ściśle związane z działalnością prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska, ponieważ szkoda w środowisku jest jej efektem głównym lub ubocznym. Definicja legalna działań zapobiegawczych została określona w art. 6 pkt 4 u.o.z.sz. jako działania podejmowane w związku ze zdarzeniem, działaniem lub zaniechaniem powodującym bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku w celu zapobieżenia szkodzie lub zmniejszenia szkody, w szczególności wyeliminowania lub ograniczenia emisji zanieczyszczeń. Ustawodawca w powołanej definicji posługuje się jednak pojęciami „nieostrymi”, co w założeniu ma umożliwić „elastyczne” stosowanie do szerokiego spektrum przypadków, a w praktyce może

¹⁴ T. Umiński, *Ekologia. Środowisko. Przyroda*, Warszawa 1995, s. 186.

¹⁵ *Encyklopedia PWN*, hasło 'reintrodukcja', <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/reintrodukcja;3966840.html> [dostęp: 20.06.2024].

¹⁶ M. Górski, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008, s. 25; zob. także W. Radecki, *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2008; B. Rakoczy, *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, LexisNexis, Warszawa 2014.

jednak prowadzić do nadużywania przepisu przez organy ochrony środowiska w celu odmowy wszczynania postępowań z uwagi na brak możliwości stwierdzenia szkody w środowisku¹⁷.

Natomiast w przypadku wystąpienia szkody w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany do podjęcia działań w celu ograniczenia szkody w środowisku, zapobieżenia kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszemu osłabieniu funkcji elementów przyrodniczych, w tym natychmiastowego opanowania, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia w inny sposób zanieczyszczenia lub innych szkodliwych czynników (art. 9 u.o.z.sz.). Należy podkreślić, że usuwanie bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku odbywa się w dwóch etapach: najpierw podmiot podejmuje działania samodzielnie, a gdy nie przyniesie to spodziewanego rezultatu, podejmowane są działania organów właściwych. Rozpoczęcie tego etapu zaczyna się w momencie przedłożenia zgłoszenia bezpośredniego zagrożenia lub szkody w środowisku¹⁸. Zgodnie z art. 7 u.o.z.sz. organem ochrony środowiska właściwym w sprawach odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i naprawę szkód w środowisku jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Po wystąpieniu szkody w środowisku podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany do podjęcia działań w celu ograniczenia szkody w środowisku, zapobieżenia kolejnym szkodom i negatywnym skutkom dla zdrowia ludzi lub dalszemu osłabieniu funkcji elementów przyrodniczych, w tym natychmiastowego opanowania, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia w inny sposób zanieczyszczenia lub innych szkodliwych czynników, a także podjęcia działań naprawczych. Ustawodawca przewidział dwa rodzaje działań: 1) doraźne i zapobiegawcze, których celem jest uniknięcie dalszych skutków szkody, 2) zmierzające do usunięcia negatywnych skutków szkody w środowisku¹⁹.

W celu zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony środowiska w pierwszej kolejności należy ocenić rozmiar szkód wyrządzonych w środowisku. Kryteria takiej oceny zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 22 lipca 2019 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku²⁰. Cytowane rozporządzenie określa kryteria oceny wystąpienia szkody w środowisku w 3 obszarach, tj. gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych, wodach oraz powierzchni ziemi (§ 1). Dla potrzeb niniejszego opracowania analiza tych przepisów zostanie ograniczona do kryteriów w odniesieniu do wód oraz gatunków i siedlisk przyrodniczych. Zatem kryterium oceny wystąpienia szkody

¹⁷ B. Krupa, *Zasady odpowiedzialności za szkodę w środowisku – aspekty administracyjnoprawne*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2013, tom 23, nr 3, s. 187-189.

¹⁸ P. Ćwiek, *Szkoda w środowisku – procedura podejmowania działań naprawczych*, LEX/el. 2021.

¹⁹ B. Krupa, *op. cit.*, s. 190; E. Zębek, *Rola i zadania służb mundurowych...*, s. 549.

²⁰ Dz.U. poz. 1383.

w środowisku w wodach obejmuje mierzalną znaczącą negatywną zmianę albo zmiany przynajmniej jednego z elementów jakości lub ilości służących do klasyfikacji. Do takich elementów w odniesieniu do wód powierzchniowych należą: a) potencjał ekologiczny, b) stan ekologiczny oraz c) stan chemiczny (§ 3). Są to wskaźniki jakości wód, w tym rzek, z tym że potencjał ekologiczny dotyczy cieków sztucznych, przekształconych antropogenicznie, np. do celów energetycznych, a stan ekologiczny – cieków naturalnych. Stan ekologiczny obejmuje zespół bioindykatorów, tj. fitoplankton, fitobentos, makrofity, makrobezkręgowce bentosowe i ichtiofauna²¹. Następnie kryterium oceny wystąpienia szkody w środowisku w gatunku chronionym obejmuje zmianę albo zmiany powodujące jeden albo więcej z mierzalnych skutków mających znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych gatunków. Do takich skutków należą: 1) zniszczenie siedliska gatunku chronionego w całości lub w części; 2) pogorszenie stanu lub funkcji populacji gatunku chronionego, polegające w szczególności na: a) zmniejszeniu liczebności populacji gatunku chronionego, zmniejszeniu jej zagęszczenia lub zmniejszeniu zajmowanej przez nią powierzchni lub b) pogorszeniu możliwości rozmnażania się populacji gatunku chronionego, jej rozprzestrzeniania się lub pogorszeniu innych funkcji życiowych, lub c) zwiększeniu śmiertelności, lub d) ograniczeniu możliwości kontaktu populacji gatunku chronionego z populacjami sąsiednimi (§ 2 ust. 1). Natomiast kryterium oceny wystąpienia szkody w środowisku w chronionym siedlisku przyrodniczym jest zmiana albo zmiany powodujące jeden albo więcej z mierzalnych skutków mających znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych siedlisk. Takimi skutkami są: 1) zniszczenie chronionego siedliska przyrodniczego w całości lub w części; 2) pogorszenie stanu lub funkcji chronionego siedliska przyrodniczego, polegające w szczególności na: a) utracie części związanej z nim różnorodności biologicznej lub b) utracie lub pogorszeniu specyficznych cech jego struktury, lub c) pogorszeniu lub utracie realizacji jego funkcji ekosystemowych; oraz 3) pogorszenie stanu ochrony gatunków typowych dla chronionego siedliska przyrodniczego (§ 2 ust. 2)²².

W przypadku wystąpienia szkody w środowisku, podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany niezwłocznie zgłosić ten fakt organowi ochrony środowiska i wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska. Dla stwierdzenia wystąpienia szkody konieczne jest zaistnienie takiego związku przyczynowego między zmianą stanu i funkcji elementów przyrodniczych a działaniem lub zaniechaniem określo-

²¹ Zob. więcej: E. Zębek, *Międzynarodowe i krajowe podstawy prawne i bioindykatory (glony) oceny stanu jakości wód powierzchniowych*, [w:] *Odpowiedzialność za środowisko w ujęciu normatywnym*, red. E. Zębek, M. Hejbudzki, Olsztyn 2017 s. 119-138; E. Zębek, A. Napiórkowska-Krzebietke, *Rozwój przepisów prawnych w zakresie bioindykacji środowiskowej a stan jakości wód jeziorowych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 43, s. 375-393.

²² E. Zębek, *Rola i zadania służb mundurowych...*, s. 560.

nego podmiotu korzystającego ze środowiska. Wtedy dopiero występuje prawny obowiązek podjęcia działań naprawczych. Działania naprawcze zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie działań naprawczych²³. Zgodnie z § 2 cytowanego rozporządzenia wyróżniamy takie działania naprawcze, jak: podstawowe, uzupełniające i kompensacyjne, które są prowadzone w przypadku szkody w środowisku w gatunkach chronionych, chronionych siedliskach przyrodniczych lub w wodach. W pierwszej kolejności przeprowadzane są podstawowe działania naprawcze, które powinny spowodować przywrócenie stanu początkowego albo przybliżonego do stanu początkowego, w możliwie najkrótszym czasie (§ 3 ust. 1 i 2). W przypadku gdy podstawowe działania naprawcze nie doprowadziły lub mogą nie doprowadzić do przywrócenia stanu początkowego albo przybliżonego do stanu początkowego, podejmowane są uzupełniające działania naprawcze. Takie działania należy przeprowadzić w sposób zapewniający osiągnięcie podobnego stanu elementów przyrodniczych lub ich funkcji, jaki byłby zapewniony przez podstawowe działania naprawcze.

Należy zaznaczyć, że uzupełniające działania naprawcze prowadzone są w innym miejscu niż miejsce wystąpienia szkody w środowisku, jeżeli osiągnięcie podobnego stanu elementów przyrodniczych lub ich funkcji w miejscu wystąpienia szkody w środowisku nie jest możliwe (§ 4 ust. 1-3). Natomiast kompensacyjne działania naprawcze są podejmowane w sytuacji gdy w wyniku przeprowadzenia podstawowych lub uzupełniających działań naprawczych elementy przyrodnicze nadal nie spełniają swoich funkcji lub nie są użyteczne dla innych elementów przyrodniczych lub dla ludzi. Kompensacyjne działania naprawcze prowadzi się w sposób zapewniający zrekompensowanie powstałych strat w okresie od chwili wystąpienia szkody w środowisku do przywrócenia stanu początkowego albo przybliżonego do stanu początkowego, albo do osiągnięcia podobnego stanu elementów przyrodniczych lub ich funkcji. Zatem ustawodawca przewiduje 3 stany naprawy elementów środowiska lub ich funkcji, tj. stan początkowy, przybliżony do stanu początkowego albo stan podobny do początkowego. Jest to logiczne i uzasadnione ze względu na brak często możliwości przywrócenia niektórych elementów środowiska przyrodniczego, np. tych unikatowych do stanu początkowego. Ponadto działania kompensacyjne powinny spowodować poprawę stanu elementów przyrodniczych lub ich funkcji (§ 5 ust. 1-3). Ustawodawca w § 6 rozporządzenia z 2016 r. określił również kolejność uzupełniających lub kompensacyjnych działań naprawczych. W pierwszej bowiem kolejności takich działań należy uwzględnić zastępowanie elementów przyrodniczych lub ich funkcji, które uległy szkodzie w środowisku, tożsamymi pod względem jakości i ilości elementami przyrodniczymi lub ich

²³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1396.

funkcjami. Następnie, jeżeli zastąpienie elementów przyrodniczych lub ich funkcji nie jest możliwe, należy uwzględnić zastąpienie elementów przyrodniczych lub ich funkcji alternatywnymi elementami przyrodniczymi lub ich funkcjami.

W takim przypadku obniżenie jakości elementów przyrodniczych lub ich funkcji rekompensuje się ich ilością. Zatem w ramach działań naprawczych może zostać wykonane m.in. przywrócenie naturalnego ukształtowania terenu, zalesienie, zadrzewienie lub utworzenie skupień roślinności oraz reintrodukcja zniszczonych gatunków²⁴. Natomiast w ekstremalnych przypadkach, np. katastrofy ekologicznej, przewidziano naprawienie szkody w środowisku zamiast jakościowo (konkretne gatunki i siedliska przyrodnicze), to ilościowo (możliwość wprowadzenia innych gatunków w celu odbudowy biocenozy).

2. Metody techniczne odbudowy zdegradowanych ekosystemów rzecznych

W celu odbudowy zdegradowanych ekosystemów rzecznych stosowany jest proces renaturyzacji, który polega na przywróceniu rzece, uprzednio uregulowanej, do stanu zbliżonego do naturalnego, który istniał przed ich regulacją. Niekiedy zastosowanie ma również rewitalizacja rzek, która jest zabiegiem o węższym zakresie niż rewitalizacja. Proces ten polega bowiem na przywróceniu rzece jej funkcji ekologicznych przez poprawę jakości wody nadmiernie zanieczyszczonej bez działań technicznych przywracających naturalne cechy koryta rzeki, brzegów czy doliny. Głównymi celami renaturyzacji rzek są: a) wzrost zróżnicowania biologicznego i zwiększenie walorów przyrodniczych, b) wzrost walorów krajobrazowych, rekreacyjnych i turystycznych, c) poprawa jakości wody i zwiększenie możliwości retencyjnych oraz zachowanie (przywrócenie) ciągłości ekosystemu rzeki. Renaturyzacja jest procesem długotrwałym, w skład którego wchodzi różnego rodzaju przedsięwzięcia techniczne oraz samoistne przekształcenia wód i związanych z nimi terenów.

Działania takie mogą być realizowane w korycie rzeki, w strefie brzegowej na obszarze doliny oraz na dopływach i w zlewni. Przedsięwzięcia techniczne obejmują więc elementy koryta i związane z nim różne obiekty i mają na celu przywrócenie wodom cech naturalnych poprzez stworzenie warunków umożliwiających migrację organizmów wodnych czy likwidację szczelnych umocnień. Działania te obejmują często roboty, których efektem końcowym nie jest utworzenie elementu zrenaturyzowanej wody, jednak zapoczątkowują one proces przyrodniczy przywracający cechy naturalne, np. nasadzenia roślin. Ponadto wykonywane są zabiegi pielęgnacyjne i konserwacyjne mające na celu ochronę i poprawę jakości

²⁴ W. Ćwiek, P. Ćwiek, *Szkody w środowisku – decyzje naprawcze i zapobiegawcze*, LEX/el. 2023; E. Zębek, *Rola i zadania służb mundurowych...*, s. 562.

wody. Renaturyzacja polega również na zaniechaniu niektórych działań („obcych” środowisku) z zakresu utrzymania wód i pozostawienie ich samym tylko oddziaływaniom przyrodniczym. Należy jednak zaznaczyć, że pełne przywrócenie cech naturalności rzece jest w praktyce niemożliwe²⁵.

W przypadku wód rzecznych działaniami naprawczymi może być ich rekultywacja. W prawie polskim pojęcie to w odniesieniu do wód nie zostało zdefiniowane, jedynie ma zastosowanie do gruntów w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁶. Zgodnie z art. 4 pkt 18 ustawy rekultywacja gruntów polega na nadaniu lub przywróceniu gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg. Może warto rozważyć opracowanie podobnie sformułowanej definicji legalnej rekultywacji wód. W ujęciu literaturowym rekultywacja rzek to proces zmierzający do przywrócenia naturalnego stanu zanieczyszczonych zbiorników wodnych. Z wody usuwane są zanieczyszczenia lub przetwarzane są na związki nieszkodliwe dla środowiska wodnego²⁷. Rekultywacja rzek polega m.in. na: usuwaniu osadów dennych, wód nadennych oraz strącaniu fosforu i innych związków z powierzchni wody, budowie progów i kaskad zwiększających napowietrzenie wód oraz eliminowaniu zastoisk, gdzie łatwo może dojść do wyczerpania się tlenu. Warunkiem efektywnej rekultywacji wód, szczególnie silnie zdegradowanych, jest odcięcie i ograniczenie dopływu ścieków²⁸.

3. Działania prawne i organizacyjne w zakresie odbudowy ekosystemu rzeki Odry

Przykładem cieką wodnego wymagającego odbudowy naturalnego ekosystemu jest rzeka Odra, w której latem 2022 r. stwierdzono zjawisko określone mianem katastrofy ekologicznej. Jako przyczynę tego zdarzenia wskazano zespół czynników pogodowych, hydrologicznych oraz środowiskowych, a także wynikających z działalności antropogenicznej, tj. wysoka temperatura, niski stan wód i ich wolny przepływ, duże nasłonecznienie oraz bardzo wysokie wartości przewodnictwa elektrolitycznego

²⁵ J. Żelazo, *Renaturyzacja rzek i dolin*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2006, nr 4/1, s. 12-14.

²⁶ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 82.

²⁷ *Encyklopedia PWN*, hasło ‘rekultywacja środowiska zdegradowanego’, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/rekultywacja-srodowiska-zdegradowanego;3966955.html> [dostęp: 22.06.2024].

²⁸ J.A. Dunalska, J. Grochowska, G. Wiśniewski, A. Napiórkowska-Krzebietke, *Can we restore badly degraded urban lakes?*, „Ecological Engineering” 2015, vol. 82, s. 432-441; E. Zębek, A. Napiórkowska-Krzebietke, *Działania prawne i naprawcze...*, s. 66.

wody, w tym jonów chlorkowych, siarczanowych i sodowych mogących świadczyć o wpływie działalności górniczej. Według Raportu ds. rzeki Odry jednocześnie wystąpienie tych czynników przyczyniło się do stworzenia optymalnych warunków dla masowego rozwoju w postaci zakwitów wody tzw. złotej algi – *Prymnesium parvum* – gatunku charakterystycznego dla środowisk słonych w morzach (np. w Morzu Norweskim czy Morzu Bałtyckim) oraz na terenach przemysłowych. Gatunek ten wytwarzał toksyny zabójcze dla ryb, zwane prymnezynami, powodujące uszkodzenie ich skrzeli, co było najprawdopodobniej przyczyną nagłego i masowego śnięcia ryb w skali dotychczas nienotowanej w tej rzece na poziomie 249 ton. Śnięcia ryb obejmowały 5 województw (śląskie, opolskie, dolnośląskie, lubuskie i zachodniopomorskie) i dotyczyły takich gatunków, jak: leszcz, krąp, płoć, wzdręga, sandacz, okoń, sum, brzana, klen, boleń, różanka, świnka. Wśród tych gatunków ryb były chronione wymienione w zał. II (np. boleń i różanka) oraz w zał. V dyrektywy nr 92/43/EWG²⁹, a w polskim prawodawstwie w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000 (Dz.U. z 2014 r. poz. 1713)³⁰. Warto wspomnieć, że na odcinku rzeki Odry znajdują się obszary Natura 2000, m.in. Grądy Odrzańskie (kod obszaru PLB020002), Łęgi Odrzańskie (kod obszaru PLB020008), Dolina Środkowej Odry (kod obszaru PLB080004) i Dolina Dolnej Odry (kod obszaru PLB320003)³¹.

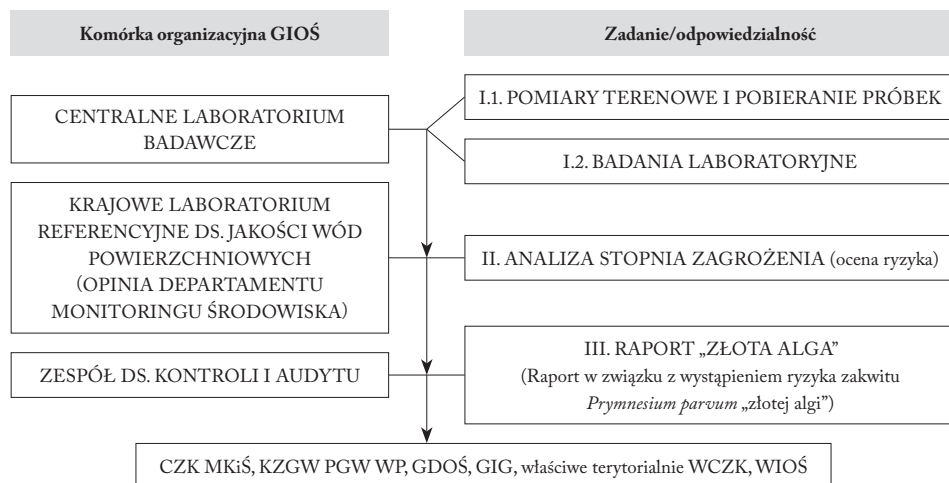
W ramach działań naprawczych rzeki Odry wypracowano rekomendacje, m.in. dotyczące stworzenia systemu ciągłego pomiaru jakości wód w zakresie wybranych parametrów powiązanych z zakwitami, a także okresowy monitoring samych glonów *Prymnesium parvum* oraz fauny (m.in. ryby, mięczaki) pod kątem skażeń środowiskowych (dioksyny, metale ciężkie, pestycydy, związki toksyczne). W tym zakresie GIOŚ opracował odpowiednią procedurę dotyczącą monitorowania występowania złotej algi w rzece Odrze. Procedura uwzględnia 3 stopnie zagrożenia (I-III) wskazujące odpowiednio na średnie, wysokie i bardzo wysokie ryzyko wystąpienia zakwitów spowodowanego obecnością *Prymnesium parvum*. Ponadto wypracowano system przekazywania informacji obejmujący 3 etapy:

²⁹ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. UE L 1992.206.7.

³⁰ IOS-PIB, Wstępny raport zespołu ds. sytuacji na rzece Odrze, red. A. Kolada, 30 września 2022 r., <https://ios.edu.pl/aktualnosci/wstepny-raport-zespołu-ds-sytuacji-na-rzece-odrze>; Zob. więcej: E. Zębek, A. Napiórkowska-Krzebietke, *Działania prawne i naprawcze...*, s. 52-54.

³¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 roku w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO), Dz.U. z 2011 r. Nr 25, poz. 133, zmienione Rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 22 czerwca 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków, Dz.U. z 2017 r. poz. 1416.

- 1) pomiary terenowe i pobieranie próbek przy użyciu metod referencyjnych oraz badania laboratoryjne – oddział CLB (Centralne Laboratorium GIOŚ) działający na zlecenie WIOŚ/GIOŚ (Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska/ Główny Inspektor Ochrony Środowiska);
- 2) analiza stopnia zagrożenia – KLRW (Krajowe Laboratorium Referencyjne do spraw jakości wód powierzchniowych GIOŚ), informacja zostanie przekazana do DMŚ (Departament Monitoringu Środowiska GIOŚ), a następnie do ZKiA (Zespół do spraw Kontroli i Audytu GIOŚ) o przekroczeniu poziomów alarmowych;
- 3) informacja na zewnątrz – Raport „złota alga” – ZKiA informuje o przypisanym stopniu ostrzegawczym/zagrożenia wystąpienia zakwitu CZK MKiŚ (Centrum Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Klimatu i Środowiska), KZGW PGW WP (Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie), GDOŚ (Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska), GIG (Główny Instytut Górnictwa) oraz właściwych terytorialnie WCZK (Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego) i WIOŚ (Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska)³². Schemat przekazywania informacji przedstawiono na rys. 1.



Rys. 1. Schemat przekazywania informacji

Źródło: GIOŚ, *op. cit.*, s. 8.

³² GIOŚ, Procedura monitorowania interwencyjnego *Prymnesium parvum* „złotej algi”, wyd. 3 z 7.11.2023, <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Procedura+monitorowania+interwencyjnego+Prymnesium+parvum+%E2%80%9Ez%C5%82otej+algi%E2%80%9D> [dostęp: 22.06.2024].

Do innych rekomendacji dotyczących działań naprawczych na rzece Odrze należą m.in. kontynuacja kontroli podmiotów prowadzących zrzut wód zanieczyszczonych do Odry i jej dopływów, niezwłoczna likwidacja nielegalnych wyłotów zrzutów ścieków, przegląd i weryfikacja obowiązujących pozwoleń na zrzut ścieków do wód w dorzeczu Odry, usprawnienie przepływu informacji, wdrożenie systemu wczesnego ostrzegania i reagowania oraz usprawnienie procedur w obrębie zarządzania kryzysowego. Istotną kwestią w odbudowie ekosystemu rzeczno jest inwentaryzacja gatunków po katastrofie, analiza struktury populacji, stworzenie banku genów i odtworzenie ekosystemów odrzańskich zgodnie z założeniami tworzonego obecnie planu naprawczego dla odbudowania ekosystemów Odry³³. Obecnie realizowane są programy odbudowy ekosystemu Odry finansowane przez WFOŚiGW. Celem tych programów jest odbudowa ekosystemu i różnorodności biologicznej Odry w latach 2022-2025. W ramach programu dofinansowane przez WFOŚiGW będzie zarybianie, w tym m.in. pozyskiwanie tarlaków jako genetycznej bazy wyjściowej do produkcji materiału zarybieniowego; odtworzenie tarlisk jako naturalnych miejsc odbudowy ekosystemu flory i fauny związanych z namnażaniem ryb i skorupiaków, a także monitoring ichtiofauny Odry³⁴.

Należy również wspomnieć o uchwalonej w 2023 r. ustawie o rewitalizacji rzeki Odry (u.r.rz.o.)³⁵ i, niestety, poddać krytyce niektóre przepisy w niej zawarte. Przedmiotem regulacji ustawy są m.in. szczegółowe zasady i warunki przygotowania inwestycji mających na celu poprawę warunków środowiskowych rzeki Odry w zakresie ilości i jakości wody w tej rzece, a także środowiska wodnego oraz zwiększenie możliwości retencjonowania wody na obszarze zlewni tej rzeki. Uwzględniono także działania mające na celu ustalenie zakresu oddziaływania antropogenicznego na rzekę Odrę oraz zasady realizacji działań mających na celu odbudowę ichtiofauny w rzece Odrze (art. 1). W art. 2 ustawodawca wskazał katalog 51 inwestycji mających na celu głównie uregulowanie koryta rzeki, np. budowa stopni wodnych, przepustów, budowli piętrzących³⁶. Ustawodawca używa pojęć renaturyzacji, rewitalizacji i rekultywacji bez ich zdefiniowania. Warto zauważyć, że renaturyzacja, w tym rewitalizacja, jest zabiegiem odwrotnym do zabudowy

³³ IOŚ-PIB, Wstępny raport..., s. 258-259; IOŚ-PIB, Raport kończący prace zespołu ds. sytuacji w Odrze, s. 180-182, <https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/12/raport-konczacy-prace-zespołu-ds-sytuacji-w-odrze-2.pdf> [dostęp: 23.06.2024]; E. Zębek, A. Napiórkowska-Krzebietke, *Działania prawne i naprawcze...*, s. 64-65.

³⁴ WFOŚiGW w Opolu, Program „Odbudowa ekosystemu i różnorodności biologicznej rzeki Odry”, <https://www.wfosigw.opole.pl/oferta/program-odbudowa-ekosystemu-i-roznorodnosci-biologicznej-rzeki-odry/> [dostęp: 23.06.2024].

³⁵ Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry, Dz.U. z 2023 r. poz. 1963.

³⁶ Zgodnie z art. 16 pkt 2 u.p.w. budowle piętrzące są budowlami hydrotechnicznymi umożliwiającymi stałe lub okresowe piętrzenie wody ponad przyległy teren albo akwen. Do takich budowli należą zapory, jazy, śluzy i stopnie wodne.

rzek. W katalogu tym w odniesieniu do odbudowy rzeki Odry można jedynie dopatrzeć się tylko kilku działań mających na celu rzeczywistą poprawę stanu ekosystemu rzecznoego (rewitalizacji – jak wskazuje tytuł ustawy), tj. zawartych w pkt 9 d-f, polegających na renaturyzacji rzeki Barłóżnej i części rowu A, prowadzących do połączenia rzeki Odry ze starym korytem, rekultywacji terenu i wykonaniu przesłony przeciwfiltracyjnej lewostronnego wału przeciwpowodziowego, a także wykonania korytarzy migracyjnych dla zwierząt wraz z nasadzeniami roślinności. O jakimkolwiek zarybianiu mającym na celu odbudowę biocenozy w dalszej części ustawy nie ma mowy.

Ponadto ustawodawca w art. 6 u.r.r.z.o. wskazuje system przekazywania informacji o wystąpieniu zagrożenia lub zdarzenia mogących spowodować zmianę jakości wody na ujęciu wody wykorzystywanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi lub na obszarze zasilania ujęcia wody. System ten obejmuje właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, właściwego państwowego granicznego inspektora sanitarnego, właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego lub wojskowego inspektora sanitarnego, właściwego terytorialnie wojskowego ośrodka medycyny prewencyjnej i właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska; właścicieli lub zarządców ujęć wody wykorzystywanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi; właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie; Prezesa Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie oraz Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Jednakże wydaje się, że przepis jest sformułowany zbyt ogólnie i powinien uwzględnić inne odcinki rzeki Odry, której stan wód może wpływać ostatecznie na jakość wody ujmowanej.

W art. 7 u.r.r.z.o. zawarto przepisy nakładające na Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie obowiązek działań w zakresie planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza Odry przyjętego w 2022 r. Katalog tych działań w pierwszej kolejności zawiera: 1) analizę możliwości przebudowy budowli piętrzących w celu zapewnienia ciągłości biologicznej i morfologicznej oraz spełnienia celów środowiskowych na rzekach; 2) ocenę wpływu budowli poprzecznych na ciągłość biologiczną i cele środowiskowe jednolitych części wód powierzchniowych. W przypadku stwierdzenia negatywnego wpływu tych budowli na ciągłość biologiczną i cele środowiskowe, należy wykonać analizę możliwości wdrożenia działań zapewniających ciągłość biologiczną; 3) kontrolę funkcjonowania urządzeń do migracji ryb w celu ustalenia ich prawidłowego działania i umożliwienia odpowiedniej migracji ryb oraz 4) monitoring skuteczności istniejących urządzeń do migracji ryb w celu weryfikacji prawidłowego funkcjonowania tych urządzeń. W przypadku stwierdzenia negatywnego wpływu budowli na ciągłość biologiczną i cele środowiskowe – analizy

możliwości wdrożenia działań zapewniających ciągłość biologiczną i spełnienie celów środowiskowych. Analizując ten katalog działań, należy uznać za uzasadnione minimalizację skutków zabudowy rzeki Odry i przywrócenie jej ciągłości i naturalnego biegu, umożliwiającą migrację ryb (które należy wcześniej wprowadzić do środowiska poprzez zarybianie), co jednak jest niespójne z przepisami zawartymi w art. 2 – katalog inwestycji dotyczących regulacji rzeki. Zatem najpierw wykonujemy roboty przekształcające naturalne cechy rzeki, a następnie zastanawiamy się nad naprawą takich działań? Wszelkie działania zawarte w art. 2 powinny być poprzedzone analizami ich skutków na środowisko wodne, a działania ochronne uwzględnione w dokumentach planistycznych, co należałoby wyraźnie wskazać w przepisach analizowanego artykułu.

W analizowanej ustawie jednakże można się dopatrzyć pozytywnych aspektów, pozwalających wzmocnić ochronę ekosystemu rzecznych. W zarządzaniu zasobami wodnymi istotnym instrumentem prawnym są pozwolenia wodnoprawne³⁷, które w uzasadnionych przypadkach można cofnąć lub ograniczyć. W przypadku środowiska wodnego organy administracji odpowiedzialne za utrzymanie wód we właściwym stanie w każdym przypadku powinny dokonać analizy, czy zastosowanie akurat takich rozwiązań jest rzeczywiście niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu, czyli doprowadzenia stanu wód do poziomu gwarantującego zrównoważony rozwój. W polskim systemie prawnym występuje bowiem wiele rozwiązań pozwalających na nałożenie obowiązków o charakterze dostosowawczym, których wykonanie może umożliwić konkretnemu podmiotowi dalsze korzystanie z wód. Dlatego organy powinny w każdym przypadku dokonać odpowiednich ustaleń dotyczących rodzaju środków prawnych, których zastosowanie jest wystarczające do osiągnięcia zamierzonego efektu. Jeśli z przeprowadzonej oceny będzie wynikało, że takie rozwiązania występują, to powinny być one stosowane w pierwszej kolejności. Sytuacja uległa jednak istotnej zmianie po dodaniu przez art. 13 pkt 30 ustawy o rewitalizacji rzeki Odry do art. 415 pkt 9 u.p.w. pozwalającego na cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia wówczas, gdy „dalsze korzystanie z wód na warunkach ustalonych w pozwoleniu wodnoprawnym stwarza stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi lub stan zagrażający powstaniu poważnych szkód w środowisku, w szczególności z uwagi na występujące zmiany w środowisku wodnym”. Wprowadzenie tego przepisu może się przyczynić do podejmowania szybszych działań, tj. przez organ właściwy do spraw pozwoleń wodnoprawnych³⁸.

³⁷ Zob. więcej: E. Zębek, *Water-law permission as an administrative and legal instrument for the management and protection of water resources*, „Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum” 2020, issue 19/2, s. 119-130, <https://doi.org/10.31648/aspal.4866>.

³⁸ K. Gruszecki, *Prawo wodne. Gospodarowanie wodami. Komentarz*, LEX WKP 2024.

Podsumowanie

W ramach podsumowania należy wskazać, że w ciągu dwóch lat od wystąpienia katastrofy ekologicznej na rzece Odrze podjęto wiele działań prawnych i organizacyjnych w celu odbudowy tego zdegradowanego ekosystemu rzeczno. Działania te częściowo realizują rekomendacje zawarte we wstępnym raporcie ws. rzeki Odry z 2022 r., obejmujące m.in. podjęcie działań legislacyjnych i organizacyjnych mających na celu usprawnienia tego systemu, szczególnie w zakresie kontroli i monitoringu, a także zwiększenie kontroli w odniesieniu do identyfikacji źródeł dopływu ścieków oraz częstą weryfikację wydanych pozwoleń wodnoprawnych na odprowadzanie ścieków do wód w celu uszczelnienia tego systemu. Jednak działania naprawcze powinny przede wszystkim polegać na odtworzeniu fauny i flory oraz siedlisk przyrodniczych, szczególnie gatunków chronionych, co jest procesem długotrwałym i w niektórych wypadkach niemożliwym do zrealizowania, czy zastąpienia innym równoważnym elementem przyrodniczym. Działania te powinny być realizowane na podstawie uprzednio opracowanego kompleksowego programu naprawczego odbudowy ekosystemu rzeki Odry sporządzonego przez zespół specjalistów w zakresie ekologii, hydrobiologii, ichtiologii, botaniki, ornitologii, ochrony środowiska itd.

Analizując obecny stan prawny i działania organizacyjne podejmowane w celu odbudowy rzeki Odry, można wskazać mocne i słabe strony. Do tych pierwszych należy bez wątpienia opracowanie przez GIOŚ procedury monitoringu stanu wód nadające skalę 3-stopniowego zagrożenia na podstawie stanu chemicznego wód oraz liczebności występowania *Prymnezium parvum* (złotej algi), a także stworzenia kompleksowej procedury dotyczącej poboru prób, analizy laboratoryjnej, oceny stanu zagrożenia oraz kolejności przekazywania informacji poszczególnym organom i instytucjom. Taki system pozwoli na wczesną ocenę zagrożenia zakwitami złotej algi i sprawnego przepływu informacji o tym zagrożeniu. Kolejną mocną stroną jest ustanawianie programów odbudowy rzeki Odry na poziomie województw, w ramach których finansowane są działania przez WFOŚiGW w zakresie zarybiania rzeki i w ten sposób odbudowy bioróżnorodności. Następną kwestią jest rozszerzenie katalogu przesłanek do cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawne po dodaniu przez art. 13 pkt 30 ustawy o rewitalizacji rzeki Odry do prawa wodnego. Dotyczy to podmiotów, których działalność powoduje, że dalsze korzystanie z wód na warunkach ustalonych w pozwoleniu wodnoprawnym stwarza stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi lub stan zagrażający powstaniu poważnych szkód w środowisku, w szczególności z uwagi na występujące zmiany w środowisku wodnym. Wprowadzenie tego przepisu może się przyczynić do podejmowania szybszych działań przez organ właściwy do spraw pozwoleń wodnoprawnych.

Natomiast za słabe strony tego systemu można uznać niektóre przepisy zawarte w ustawie o rewitalizacji rzeki Odry z 2023 r. Po pierwsze ustawodawca w tym akcie prawnym używa trzech różnych pojęć, tj. renaturyzacja, rewitalizacja i rekultywacja (nie są synonimami, o czym wskazano w niniejszym opracowaniu) bez ich zdefiniowania, co może skutkować brakiem możliwości praktycznego ich zastosowania. W przypadku tego trzeciego pojęcia, niestety, w prawie polskim taką definicję sformułowano jedynie w odniesieniu do gruntów. Stąd postulat *de lege ferenda* o dookreślenie pojęcia rekultywacji wód, które ma powszechne zastosowanie w naukach hydrobiologicznych, na wzór przepisów art. 6 pkt 18 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Na przykład rekultywacja wód może polegać na nadaniu lub przywróceniu wodom zanieczyszczonym albo zdegradowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych poprzez poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych oraz ekologicznych, odtworzenie składu gatunkowego biocenozy wodnej oraz odbudowanie ich siedlisk przyrodniczych. Kolejną niedoprecyzowaną w ustawie z 2023 r. kwestią są przepisy art. 2 i 7. W art. 2 wskazano wykaz inwestycji, które teoretycznie, jak wynika z nazwy ustawy, powinny przyczynić się do rewitalizacji rzeki Odry. Tymczasem katalog ten zawiera aż 51 działań mających głównie na celu sztuczne przekształcenie koryta rzeki Odry przez budowę stopni wodnych i budowli piętrzących, co właściwie jest odwrotnością renaturyzacji, w zakres której wchodzi rewitalizacja, co wykazano, analizując ich definicje we uprzedniej części niniejszego opracowania. Ustawodawca uwzględnił jedynie kwestię migracji ryb. W art. 7 natomiast wskazano obowiązki planistyczne Wód Polskich, w których powinny być uwzględnione analizy skutków wpływu ww. inwestycji na ekosystem rzeczny oraz działań ochronnych. Wydaje się zasadne, aby wyraźnie wskazać w przepisach, że takie analizy należy wykonać przed realizacją wspomnianych inwestycji, a nie po ich zakończeniu. Pozwoli to na wcześniejsze wprowadzenie zabiegów ochronnych zapobiegających negatywnemu wpływowi zabudowy rzeki Odry. Warto też wskazać, że rewitalizacja rzeki Odry, jak już uprzednio wspomniano, powinna polegać przede wszystkim na odbudowie biocenozy, np. poprzez zarybianie, a tymczasem w ustawie kwestia ta została uwzględniona jedynie w art. 1, po czym zupełnie pominięta w dalszej części aktu prawnego. Wreszcie ochrona wód w rzece Odrze powinna być ujęta całościowo, na co nie wskazują przepisy art. 6 ustawy analizowanej ustawy, w którym mowa jest o systemie informowania o wystąpieniu zagrożenia lub zdarzenia, które mogą spowodować zmianę jakości wody na ujęciu wody wykorzystywanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia, pomijając inne odcinki rzeki Odry. Należy bowiem pamiętać, że stan wód rzecznych nawet tych odległych od ujęcia wody może mieć wpływ na jakość ujmowanej wody. Należałoby zatem doprecyzować brzmienie tego przepisu. Reasumując: biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że aby odbudowa ekosystemu rzeki

Odry była efektywna, należy wdrażać i kontynuować już ustanowione procedury przez GIOŚ, a także przepisy ustawy rewitalizacyjnej, jednak z rozważeniem ich uzupełnienia i doprecyzowania ww. kwestii.

Literatura

- Bajkiewicz-Grabowska E., Mikulski Z., *Hydrologia ogólna*, Warszawa 2006.
- Bar M., Jendrośka J., *Odpowiedzialność prawna za szkody ekologiczne w Unii Europejskiej*, [w:] *Europa w Polsce – Polska w Europie*, cz. II, red. H. Mruk, B. Koszela, Poznań 2004.
- Ćwiek P., *Szkoda w środowisku – procedura podejmowania działań naprawczych*, LEX/el. 2021.
- Ćwiek W., Ćwiek P., *Szkody w środowisku – decyzje naprawcze i zapobiegawcze*, LEX/el. 2023.
- Dunalska J.A., Grochowska J., Wiśniewski G., Napiórkowska-Krzebietke A., *Can we restore badly degraded urban lakes?*, „Ecological Engineering” 2015, vol. 82.
- Górski M., *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008.
- GIOŚ, Procedura monitorowania interwencyjnego *Prymnesium parvum* „złotej algi”, wyd. 3 z 7.11.2023, <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Procedura+monitorowania+interwencyjnego+Prymnesium+parvum+%E2%80%9Ez%C5%82otej+algi%E2%80%9D>.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, wyd. VI, LEX WKP 2022.
- Gruszecki K., *Prawo wodne. Gospodarowanie wodami. Komentarz*, LEX WKP 2024.
- IOŚ-PIB, Wstępny raport zespołu ws. sytuacji na rzece Odrze, 30 września 2022 r., red. A. Kolada, <https://ios.edu.pl/aktualnosci/wstepny-raport-zespołu-ds-sytuacji-na-rzece-odrze>.
- IOŚ-PIB, Raport kończący prace zespołu ds. sytuacji w Odrze, <https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/12/raport-konczacy-prace-zespołu-ds-sytuacji-w-odrze-2.pdf>.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Odpowiedzialność z tytułu zapobiegania i naprawiania szkód w środowisku*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2015, vol. 74.
- Krupa B., *Zasady odpowiedzialności za szkodę w środowisku – aspekty administracyjnoprawne*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2013, t. 23, nr 3.
- Lampert W., Sommer U., *Ekologia wód śródlądowych*, Warszawa 1996.
- Odum E.P., *Podstawy ekologii*, Warszawa 1982.
- Radecki W., *Ustawa o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Rakoczy B., *Odpowiedzialność za szkodę w środowisku, dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Komentarz*, Toruń 2010.
- Rakoczy B., *Szkoda w środowisku a szkoda wyrządzona oddziaływaniem na środowisko*, [w:] *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, red. B. Rakoczy, M. Pchalek, Warszawa 2010.
- Rakoczy B., *Komentarz do ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie*, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Umiński T., *Ekologia. Środowisko. Przyroda*, Warszawa 1995.
- Vannote R.L., Minshall G.W., Cummins K.W., Sedell J.R., Cushing C.E., *River continuum concept*, „Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences” 1980, vol. 37(1).
- WFOŚiGW w Opolu, Program „Odbudowa ekosystemu i różnorodności biologicznej rzeki Odry”, <https://www.wfosigw.opole.pl/oferta/program-odbudowa-ekosystemu-i-roznorodnosci-biologicznej-rzeki-odry/>.
- Zębek E., *Seasonal dynamics of phytoplankton with relation to physicochemical water parameters above and below the hydroelectric plant on the Pasłęka River (north-east Poland)*, „Water Resources” 2014, vol. 41(5).
- Zębek E., *Międzynarodowe i krajowe podstawy prawne i bioindykatory (glony) oceny stanu jakości wód powierzchniowych*, [w:] *Odpowiedzialność za środowisko w ujęciu normatywnym*, red. E. Zębek, M. Hejbudzki, Olsztyn 2017.
- Zębek E., Napiórkowska-Krzebietke A., *Rozwój przepisów prawnych w zakresie bioindykacji środowiskowej a stan jakości wód jeziorowych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 43.

Zębek E., *Water-law permission as an administrative and legal instrument for the management and protection of water resources*, „Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum” 2020, issue 19/2.

Zębek E., *Rola i zadania służb mundurowych w likwidacji szkód powstałych w środowisku – aspekt prawny i organizacyjnych*, [w:] *Policja między historią a prawem*, red. J. Dobkowski, N. Kasperek, A. Misiuk, Olsztyn 2022.

Zębek E., Napiórkowska-Krzebietke A., *Działania prawne i naprawcze wobec szkód w środowisku wodnym. Studium przypadku katastrofy ekologicznej na rzece Odrze*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2023, nr 3(79).

Żelazo J., *Renaturyzacja rzek i dolin*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2006, nr 4/1.

Agnieszka Ziółkowska

Uniwersytet Śląski

ORCID 0000-0002-9933-2667

Agnieszka.ziolkowska@us.edu.pl

Beata Kozicka

Uniwersytet Opolski

ORCID 0000-0001-8329-1023

Beata.kozicka@uni.opole.pl

Rozpiętość kontroli sądowoadministracyjnej dokonywanej na skutek zaskarżenia decyzji uznaniowych w sprawach studenckich

Słowa kluczowe: kontrola sądowoadministracyjna, sprawa studencka, uznanie administracyjne, kryterium legalności, decyzja administracyjna

Streszczenie. Rektor oraz upoważnione przez niego inne podmioty wydają wiele decyzji administracyjnych, rozstrzygając w nich sprawy studentów na podstawie konstrukcji uznania administracyjnego. Student musi mieć gwarancję ochrony prawnej przed działaniami organów uczelni w postaci sądowej kontroli administracji, zwłaszcza gdy mają one wpływ na jej status administracyjnoprawny. Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem (legalności), jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Dotyczy to także decyzji uznaniowych wydawanych w sprawach studenckich. Celem artykułu jest wskazanie rozpiętości, zakresu i metodologii kontroli sądowoadministracyjnej decyzji uznaniowych w sprawach studenckich oraz wskazanie postulatów *de lege ferenda* w zakresie zmiany dotychczasowego modelu kontroli.

Scope of judicial and administrative review is exercised through appeals control against discretionary decisions in student matters

Keywords: judicial-administrative review, student case, administrative discretion, legality criterion, administrative decision

Summary. The Rector and other entities authorized by him issue several administrative decisions, resolving student cases based on the construction of administrative discretion. A student must have guarantees of legal protection against the actions of university bodies in the form of judicial control of the administration, mainly when they affect its administrative and legal status. Administrative courts administer justice by controlling the activities of public administration, and this control is exercised in terms of compliance with the law (legality) unless the acts provide otherwise. This also applies to discretionary decisions issued in student cases. The article aims to indicate the scope and methodology of judicial and administrative control of discretionary decisions in student cases and to indicate *de lege ferenda* postulates regarding changing the current control model.

Wprowadzenie

Na uczelniach indywidualne sprawy studenckie stanowią najczęstszą przyczynę wydawania decyzji administracyjnych przez rektora lub inne upoważnione przez niego podmioty. Rozstrzygnięcia te mają różny charakter: od konstytutywnych (np. decyzja o skreśleniu z listy studentów), przez deklaratoryjne (np. stwierdzenie nieważności dyplomu), związane (np. większość decyzji stypendialnych) po uznaniowe. Zwłaszcza wydawanie tych ostatnich w praktyce przysparza wiele trudności, gdyż uznanie administracyjne bywa wadliwie utożsamiane z dowolnością. Tymczasem ich prawną podstawę stanowią przepisy prawa powszechnie obowiązującego, głównie ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z 20 lipca 2018 r.¹ (dalej: p.s.w.n.) oraz przepisy prawa wewnątrzzakładowego, w tym przede wszystkim regulaminy studiów (uchwalane na podstawie art.75 p.s.w.n.) stanowiące ramy prawne stosowania tzw. luzu decyzyjnego wynikającego z uznania administracyjnego będącego zakresem swobody w danej sytuacji decyzyjnej i polegającego na prawnej możliwości wyboru przez decydenta jednego wariantu działania spośród określonego zbioru działań wyznaczonego przez daną normę prawną. Cechą decyzji uznaniowych jest to, że sfera luzu decyzyjnego ulokowana jest w dyspozycji normy prawnej, w konsekwencji ustawodawca pozostawia organowi (rektorowi lub innemu upoważnionemu podmiotowi) pewien zakres swobody rozstrzygnięcia w sprawie. Decyzje wydane w ramach uznania administracyjnego w sprawach studenckich wymagają kontroli zarówno instancyjnej (wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy – instancyjność pozioma²), jak też sądowej, sprawowanej przez sądy administracyjne, której jednak rozpiętość jest inna niż w odniesieniu do decyzji o innym charakterze. W polskim modelu kontroli działalności administracji publicznej wszakże – co do zasady – działania organów państwowych w sferze imperium, jako działania administracji państwowej, poddane są kontroli sądów administracyjnych z odstępstwem na rzecz kontroli sprawowanej przez sądy powszechne³. Rolą sądu administracyjnego przy tym nie jest przejście od organu

¹ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.

² Zob. np. A. Ziółkowska, G. Krawiec, *Władza dyskrecyjna organów uczelni w rozstrzygnięciach indywidualnych spraw studenckich w świetle ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz regulaminów studiów*, „Forum Prawnicze” 2026, nr 1, w druku.

³ Szerzej zob. np. K. Małysa-Ptak, *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne*, Warszawa 2019, *passim*, s.72-93; G. Łaszczyca, W. Piątek, *Kontrola działalności administracji publicznej. Sądowa kontrola administracji. Kontrola sądownoadministracyjna*, [w:] *System prawa sądownictwa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, t. 1, red. G. Łaszczyca, W. Piątek, Warszawa 2023, s.49-51, P. Osowy, *Kontrola administracji publicznej w sądowym postępowaniu cywilnym (zarys problematyki)*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Połuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemysław-Rzeszów 2009, s. 268 i nast.

sprawy administracyjnej jako takiej do załatwienia, lecz skontrolowanie działania tego organu⁴. Zakres przedmiotowy kontroli obejmuje konkretną formę działalności organu administracji publicznej bądź jego bezczynność lub przewlekłość w indywidualnej sprawie, nie zaś całokształt jego działalności czy bezczynności albo przewlekłości. W odniesieniu do decyzji administracyjnych o charakterze uznaniowym podejmowanych w sprawach studenckich, kontrola sądu administracyjnego obejmuje zarówno zgodność z prawem samego aktu, jak też postępowania, które doprowadziło do jego wydania. Rozpiętość kontroli obejmuje wszystkie kwestie związane z procesem stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym w sprawach studenckich. Zatem kontroli podlega to, czy organy (podmioty) uczelni dokonały prawidłowych ustaleń co do obowiązywania zastosowanej normy prawnej (zawartej najczęściej w pswn oraz przepisach wewnętrznych wydanych na jej podstawie), czy normę tę właściwie zinterpretowały i nie naruszyły reguł dowodzenia faktów o charakterze prawotwórczym⁵.

1. Decyzje uznaniowe w sprawach studenckich

Rozważania odnoszące się do decyzji uznaniowych w sprawach studenckich wymagają początkowej refleksji dotyczącej uznania administracyjnego będącego formą luzu decyzyjnego stanowiącego przejaw władzy dyskrecjonalnej. W prawie unijnym dyskrecjonalność pojawia się w Rekomendacji nr R (80) 2 Komitetu Rady Ministrów Rady Europy, przyjętej 11 marca 1980 r.⁶ i dotyczącej wykonywania dyskrecjonalnych kompetencji administracji, która to kompetencja „przyznaje władzy administracyjnej pewien zakres oceny [...] co do podjęcia decyzji, pozwalając jej dokonywać wyboru – spośród wielu rozwiązań prawnie uzasadnionych – takiego, które wydaje się jej najbardziej stosownym”. Organy powinny w sferze przyznanej im dyskrecjonalności zachowywać bezstronność oraz dokonać wyboru rozstrzygnięcia najbardziej właściwego, realizując cel wskazany w przepisach prawa. Granice kompetencji dyskrecjonalnych każdorazowo wyznaczają zasady praworządności, proporcjonalności, obiektywności, bezstronności czy równości wobec prawa i stosowanie ogólnych dyrektyw administracyjnych w sposób konsekwentny i stały. Ponadto organ ma obowiązek stosować zasady administracyjne w sposób konsekwentny, mając na względzie okoliczności konkretnej sprawy⁷. W systemie

⁴ R. Hauser, *Rozstrzyganie sporów o właściwość między sądami administracyjnymi a powszechnymi*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górznińska, Warszawa 2011, s. 36.

⁵ Por. Wyrok WSA we Wrocławiu z 15.02.2023 r., sygn. IV SA/Wr 556/22.

⁶ A także w innych aktach, jak np. Karta Praw Podstawowych UE czy Europejski Kodeks Dobrej Administracji.

⁷ Por. G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 113.

francuskim „dość jednolicie wskazuje się, że *pouvoir discrétionnaire* (rozumiany jako subiektywizm organu stosującego normę prawną) oznacza pewien margines luzu decyzyjnego (swobody) pozostawiony organom administracji publicznej, aby mogły w sposób elastyczny i dostosowany do aktualnych potrzeb wykonywać postawione przed nimi zadania”⁸. André de Laubadere definiuje władzę dyskrejonalną jako możliwość „samodzielnego wartościowania w każdym konkretnym przypadku o celowości użycia w tym czy innym kierunku powierzonej kompetencji”⁹. Odmienne podejście w odniesieniu do polskiego systemu prawnego stanowi przy tym konsekwencje innego rozumienia praworządności w administracji publicznej, która w systemie francuskim oznacza niesprzecznność z prawem, a nie zgodność z nim¹⁰. Takie rozumienie legalności w Polsce właściwe jest dla prawa cywilnego. Z kolei w prawie niemieckim *Ermessen* – traktowane jako władza dyskrejonalna – nie dotyczy tylko skutków normy prawnej, ale również ustalenia stanu faktycznego. W konsekwencji *Ermessen* to uznanie administracyjne wymagające interpretacji pojęć nieostrych.

W polskiej doktrynie prawa administracyjnego uznanie administracyjne nie ma legalnej definicji i jest rozumiane dwojako. *Sensu largo* związane jest z luzem decyzyjnym w procesie interpretacji klauzul generalnych w stosowanych przepisach prawa i oceną stanu faktycznego¹¹. Z kolei wąskie ujęcie oznacza uprawnienie organu do wyboru konsekwencji prawnej spośród kilku różnych wariantów mających zastosowanie do danego stanu faktycznego¹², dotyczy więc ostatniego etapu stosowania prawa, jakim jest ustalenie konsekwencji prawnych zaistniałych okoliczności faktycznych¹³ i jest związane z jego władzą (sferą) dyskrejonalną. Przedmiotem uznania nie jest zatem ani ustalenie znaczenia tekstu prawnego, ani ocena występujących faktów, lecz określenie skutku prawnego¹⁴. Jan Zimmermann podkreśla, że uznanie administracyjne sprowadza się do przyznania organom administracji publicznej możliwości dokonania wyboru dwóch lub więcej dopuszczalnych przez

⁸ M. Sobol, *Władza dyskrejonalna w poglądach francuskiej nauki prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 5, s. 73–74, szerzej zob. M. Jędrzejczak, *Władza dyskrejonalna organów administracji publicznej*, Warszawa 2021, s. 4–14.

⁹ A. de Laubadere, *Traité de droit administratif*, t. 1, wyd. 8, „Revue internationale de droit comparé” 1980, nr 32–3, s. 669–671, cyt. za: K. Nowacki, *Problem dyskrejonalności działania administracji we Francji*, „Nowe Prawo” 1980, nr 2, s. 102.

¹⁰ Por. M. Jędrzejczak, *Władza dyskrejonalna organów administracji publicznej*, Warszawa 2021, s. 4–5.

¹¹ Zob. np. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 168.

¹² J. Jagielski, J. Piecha, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 139.

¹³ M. Jaśkowska, *Pojęcie uznania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8B, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 271.

¹⁴ Zob. np. M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 54–66.

ustawę, a równowartościowych prawnie rozwiązań, przy czym wybór ten nie jest zupełnie dowolny i swobodny, ale jest ograniczony przez ustawodawcę w samej normie wprowadzającej uznanie¹⁵. Pogląd ten jest dominujący w doktrynie i orzecznictwie sądowym.

W indywidualnych sprawach studentów załatwianych w drodze decyzji administracyjnych przepisy k.p.a.¹⁶ powinny być stosowane wprost, do całego postępowania przed organami uczelni, choć oczywiście przy uwzględnieniu specyfiki działania uczelni wyższej, której główną misją jest działalność edukacyjna¹⁷. Decyzje uznaniowe w sprawach studenckich mogą być wydawane przez rektora jako jednego z organów uczelni (art.17 ust.1 pkt 1 i 2 p.s.w.n.), do którego zadań należą sprawy dotyczące uczelni, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych przez ustawę lub statut do kompetencji innych organów uczelni (art.23 ust.1 p.s.w.n.) lub inne upoważnione przez niego podmioty. Podkreślenia przy tym wymaga, że rektor nie jest organem administracji publicznej *sensu stricte*, lecz organem administrującym, a zatem organem administracyjnym w ujęciu funkcjonalnym. Decyzje w ramach uznania administracyjnego podejmowane są w odniesieniu do zapomogi, o której mowa art. 86 ust. 1 pkt 3 p.s.w.n. Może ją wydać rektor lub komisja stypendialna i odwoławcza komisja stypendialna, której większość członków stanowią studenci (art. 86 ust. 3 p.s.w.n.). Podobnie rektor (zgodnie z ustanowionym przez ustawodawcę domniemaniem właściwości) lub z jego upoważnienia – o którym mowa w art. 268a k.p.a. – prorektor ds. studenckich i kształcenia studentów albo dziekan lub prodziekan ds. studentów i kształcenia lub inny podmiot wydaje decyzję uznaniową, której treścią jest skreślenie z listy studentów w trybie art. 108 ust.2 p.s.w.n., odmowa przyjęcia na studia w formie przeniesienia z innej uczelni czy odmowa wznowienia studiów, stosując przy tym przepisy regulaminu studiów. Rektor jest właściwym organem także w odniesieniu do decyzji uznaniowych dotyczących cudzoziemców: np. przyjęcie cudzoziemca na studia w trybie art. 323 ust. 1 pkt 6 (z pominięciem kryteriów rekrutacyjnych określonych dla tej grupy osób w uchwale senatu, o której mowa w art. 70 p.s.w.n.), zwolnienia cudzoziemca z opłaty lub obniżenia opłaty za usługi edukacyjne (art. 324 ust.1 pkt 1 p.s.w.n.). Wydaje nadto rozstrzygnięcie o takim charakterze w związku z postępowaniem dyscyplinarnym dotyczącym czynu dyscyplinarnego studenta (zawieszenie w prawach studenta przez rektora w przypadkach, o których mowa w art. 312 ust. 5 p.s.w.n., do czasu wydania orzeczenia przez komisję dyscyplinarną).

¹⁵ Zob. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 116; wyrok NSA z 12.07.2023 r., sygn. I GSK 1623/19.

¹⁶ Ustawa Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r., t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.

¹⁷ Wyrok NSA z 7.04.2022 r., sygn. III OSK 4974/21.

ną oraz zawieszenie w trybie w art. 316 ust. 4 ustawy w przypadku uporczywego nieusprawiedliwionego niestawiania się na wezwanie rzecznika dyscyplinarnego do spraw studentów w postępowaniu wyjaśniającym lub na posiedzenie komisji dyscyplinarnej mimo prawidłowego zawiadomienia). Rozstrzygnięcia te powinny spełniać wymagania stawiane decyzjom administracyjnym, określone w art. 107 k.p.a., zwłaszcza w zakresie pełnego uzasadnienia faktycznego i prawnego, *ut infra*, w postaci zmodyfikowanej, co wynika z istoty i charakteru zadań wykonywanych przez szkoły wyższe, jak i posiadaną przez nie autonomią.

Dopuszczalność wydawania decyzji administracyjnych w sprawach studenckich na podstawie konstrukcji uznania administracyjnego wymaga pozytywnej oceny, gdyż rozwiązanie to pozwala na indywidualizację rozstrzygnięć, tj. dostosowanie ich do okoliczności konkretnej sprawy oraz zachowania studenta (co określa się jako względy „celowościowe”)¹⁸. Korzystanie z uznania administracyjnego jest ograniczone treścią art. 6 i 7 k.p.a. a stosowanie kryteriów słusznościowych jest wpisane w istotę instytucji uznania administracyjnego. Decyzja w sprawach studenckich wydana w warunkach uznania administracyjnego nie oznacza dowolnej decyzji, lecz musi wynikać także z wszechstronnego i dogłębnego rozważenia wszystkich okoliczności faktycznych sprawy¹⁹. Co więcej, organ działając w granicach uznania administracyjnego, zanim podejmie rozstrzygnięcie i zadecyduje, w jakim zakresie będzie korzystać ze swojej władzy, ma także obowiązek wszechstronnego zbadania stanu faktycznego sprawy w perspektywie wszystkich przepisów prawa materialnego mogących mieć zastosowanie w sprawie²⁰. Podmioty wydające decyzje uznaniowe adresowane do studentów są zobligowane do szczegółowego zbadania stanu faktycznego i odzwierciedlenia w aktach sprawy wyniku postępowania dowodowego. Na organie spoczywa obowiązek wyważenia interesu społecznego (publicznego) oraz słusznego interesu strony, o których mowa w art. 7 kpa. Ustawodawca nie określił w dyspozycji tego przepisu hierarchii wartości ani też zasad rozstrzygania kolizji pomiędzy interesem społecznym i słusznym interesem strony. W konsekwencji niezbędne staje się każdorazowe zidentyfikowanie zarówno interesu publicznego, jak i słusznego interesu strony oraz przyznanie jednemu z nich prymatu, co powinno zostać wyczerpująco wyjaśnione w motywach decyzji, tak aby w specyficznych okolicznościach sprawy możliwe było wyprowadzenie wniosku, na czym polegało wartościowanie doniosłości konkretnego interesu²¹. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypad-

¹⁸ Por. J. Starościak, *Szwobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948, s. 50-53.

¹⁹ Wyrok NSA z 17.09.2024 r., sygn. III OSK 291/23.

²⁰ Por. wyrok NSA z 9.10.2001 r., sygn. II SA 1075/01.

²¹ Zob. np. wyrok NSA z 11.06.1981 r., sygn. SA 820/81, ONSA 1981/1/57.

ku interesu publicznego nad indywidualny muszą podlegać wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej²².

Samo uznanie administracyjne, w ramach którego podejmowane są rozstrzygnięcia wobec studentów, generalnie nie podlega kontroli sądów administracyjnych z wyjątkiem „przypadku błędów wynikających z naruszenia granic uznania”²³. Na rozpiętość kontroli wpływają w tym przypadku prawne granice uznania: zewnętrzne²⁴ i wewnętrzne. Pierwsza granica kształtowana jest przez normy prawne stanowiące pochodną celów, dla realizacji których ustawodawca wyposaża organ w możliwość działania uznaniowego. Cele te zazwyczaj wynikają wprost z przepisów ustawy, w której regulacjach znajduje się norma materialnoprawna zawierająca upoważnienie do korzystania z uznania, ale też z norm zawartych w innych aktach prawnych. W szczególności granice te wyznacza ustawa p.s.w.n. Prawo materialne zatem określa kierunkowe dyrektywy (pozytywne bądź negatywne) korzystania z uznania w normach stanowiących podstawę rozstrzygnięcia. Granice „wewnętrzne” uznania administracyjnego zaś to pewne wartości, dyrektywy, którymi organ (rektor lub inne podmioty z jego upoważnienia) powinien się kierować przy podejmowaniu rozstrzygnięcia. To cele dla realizacji (ochrony) których ustawodawca wyposaża organ w możliwość działania uznaniowego. Mogą one znajdować swoje umocowanie w normie materialnoprawnej zawierającej upoważnienie do korzystania z uznania, ale także ich źródłem może być Konstytucja RP, jak również prawo wspólnotowe, umowy międzynarodowe, a także ogólne zasady prawa lub zasady prawa administracyjnego, jak i regulacje regulaminowe (studiów czy stypendiów). Jeśli chodzi o przepisy prawa procesowego, to ramy te wyznacza przede wszystkim zasada ogólna uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli wskazana w art. 7 k.p.a., *ut supra*. Przekroczenie granic zewnętrznych przez rektora lub inne upoważnione podmioty skutkuje naruszeniem prawa, wewnętrznych zaś – nadużyciem prawa. Innymi słowy w przypadku decyzji uznaniowych w sprawach studenckich przekroczenie granic uznania może mieć dwojaką postać, tj. nadużycie uznania w następstwie kierowania się faktami niemającymi znaczenia dla sprawy i/albo pominięcia faktów o istotnym znaczeniu bądź wykorzystania władzy w niewłaściwym celu²⁵. Również w judykaturze zostały sformułowane ogólne przesłanki limitujące granice uznania administracyjnego²⁶.

²² Wyrok SN z 18.11.1993 r., sygn. III ARN 49/93, OSNCP 1994/9/181.

²³ M. Jaśkowska, *op.cit.*, s. 169.

²⁴ W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 5, s. 42-54.

²⁵ Zob. A. Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow 2009, s. 322-323.

²⁶ Zob. wyrok NSA z 11.06.1981 r., sygn. SA 820/81, ONSA 1981/1/57.

2. Kryterium kontroli sądowoadministracyjnej decyzji uznaniowych

Decyzje uznaniowe w sprawach studenckich mogą stanowić przedmiot kontroli sądowoadministracyjnej na skutek wniesienia przez legitymowany podmiot skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, właściwego ze względu na siedzibę uczelni. Sądowa kontrola decyzji uznaniowych nie stanowi przy tym nowatorskiego rozwiązania i jest stosowana także we wcześniej wspomnianym systemie francuskim²⁷ i niemieckim²⁸ (zob. § 114 Verwaltungsgerichtsordnung z 21.01.1960 r.). Rozpiętość kontroli sądów administracyjnych determinuje zakres przyznanych organom luzów decyzyjnych.

Zakres kontroli sądu administracyjnego w odniesieniu do decyzji uznaniowych w sprawach studenckich jest ograniczony, gdyż sąd nie bada celowości jej podjęcia. Kontrola tego rodzaju decyzji polega na ustaleniu, czy wydanie decyzji na podstawie obowiązujących przepisów prawa było dopuszczalne, czy organ przy jej wydaniu nie przekroczył granic uznania administracyjnego oraz czy uzasadnił rozstrzygnięcie dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami w ten sposób, aby nie można mu było zarzucić dowolności²⁹. Wskazać też należy, iż granicę sądowo-administracyjnej kontroli decyzji administracyjnej wyznacza kryterium legalności rozumianej jako zgodność z powszechnie obowiązującym prawem i tylko do badania tej kwestii ogranicza się kognicja sądu administracyjnego. Kontrola sądów administracyjnych wykonywana na podstawie kryterium legalności skutkuje tym, że sąd ten formułuje oceny wyłącznie o charakterze prawnym³⁰. Legalność działania administracji publicznej w świetle art. 7 Konstytucji RP oznacza nakaz jej działania nie tylko na podstawie prawa, ale także w jego granicach. Sądy administracyjne dokonują weryfikacji legalności konkretyzacji norm prawa administracyjnego³¹, a w sprawach studenckich jest to przede wszystkim p.s.w.n. W konsekwencji należy przyjąć, że celem postępowania sądowoadministracyj-

²⁷ Szerzej zob. np. J.-M. Woehrling, *Le Contrôle Juridictionnel Du Pouvoir Discrétionnaire En France*, „La Revue Administrative” 1999, vol. 52, nr 7, s. 75-97, <http://www.jstor.org/stable/40773467> [dostęp: 17.03.2025]; G. Cartier, *Le contrôle de l'exercice du pouvoir discrétionnaire: le difficile passage de la théorie à la pratique*, [w:] *Actes de la XVIe Conférence des juristes de l'État*, Canada 2004, s. 187-215.

²⁸ Szerzej zob. np. O. Bachoff, *Die Verwaltungsgerichtliche Ermessenskontrolle*, „Süddeutsche Juristen-Zeitung” 1948, vol. 3, nr 12, s. 741/742-749/750, <http://www.jstor.org/stable/23321625> [dostęp: 17.03.2025]; K.-E. Hain, V. Schlette, T. Schmitz, *Ermessen und Ermessensreduktion – ein Problem im Schnittpunkt von Verfassungs- und Verwaltungsrecht*, „Archiv Des Öffentlichen Rechts” 1997, nr 122(1), s. 32-64, <http://www.jstor.org/stable/44316294> [dostęp: 17.03.2025].

²⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z 11.10.2024 r., sygn. II SA/GI 422/24.

³⁰ R. Hauser, K. Celińska-Grzegorzczak, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 10, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 160.

³¹ Szerzej zob. M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 364.

nego jest sformułowanie zwrotu stosunkowego o zgodności zaskarżonej decyzji uznaniowej w sprawach studenckich z prawem. Jak podniesiono w uchwale NSA z 26 października 2009 r. „Dokonywane przez nie oceny są zawsze konsekwencją formułowania zwrotów stosunkowych o zgodności/niezgodności z prawem poddanego kontroli aktu lub czynności (bezczynności) organu administracyjnego. Dla wydania orzeczenia zawierającego tego rodzaju zwrot, zamykającego proces badania legalności zakwestionowanego aktu bądź czynności (bezczynności), niezbędna jest znajomość dwójakiego typu norm prawnych: odniesienia i dopełnienia”³². Fundamentalna norma odniesienia znajduje się w przepisach art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a.³³, gdzie drugi z przywołanych przepisów zawiera dyspozycję prowadzenia kontroli administracji publicznej na podstawie kryterium legalności, czyli zgodności zaskarżonego aktu z prawem. Kolejne normy zostały ujęte w art.145 i n. p.p.s.a., wskazując formy naruszenia prawa przez organ administracji publicznej. Za każdym razem, gdy sąd administracyjny po przeprowadzonym postępowaniu nie dostrzega w sprawie naruszenie przepisów prawa materialnego bądź regulacji procesowej, które uzasadniałyby wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonego aktu, wydaje wyrok oddalający skargę (por. art.151 p.p.s.a.). Oznacza to, że proces kontroli zgodności z prawem zaskarżonego aktu nie ujawnił wad postępowania, które obligowałyby sąd do wydania innego rozstrzygnięcia w sprawie. Regulacje te są przepisami kompetencyjnymi – dającymi sądowi administracyjnemu kompetencje do podejmowania przewidzianych prawem rozstrzygnięć oraz wynikowymi, mówiącymi o tym, jaki może być wynik sprawy³⁴. Normy odniesienia wyznaczają zakres, kryteria i zasady kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Normy dopełnienia zaś to te, które są istotne dla norm odniesienia i powinny znaleźć zastosowanie w konkretnym kontrolowanym przypadku. Są to zarówno normy prawa administracyjnego materialnego, procesowego, jak i ustrojowego, gdyż kontrola sądowa nie zostaje zredukowana wyłącznie ostatniego etapu stosowania prawa. To regulacje odnoszące się do organów administracji publicznej, których działanie poddane zostało kontroli sądu. Są nimi przepisy prawa materialnego (także p.s.w.n.), przepisy k.p.a. lub inne przepisy procesowe, które stanowią podstawę działań procesowych organów nakierowanych na zastosowanie przepisów prawa materialnego. Normy dopełnienia determinują ewentualny rodzaj naruszeń prawa

³² Sygn. I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, Nr 1, poz. 1. Teoretyczne założenia tej koncepcji przedstawił J. Wróblewski, *Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Społeczno-Humanistyczne”, seria I, „Prawo” 1969, z. 62, s. 3 i n.

³³ Ustawa Prawo o ustroju sądów administracyjnych z dnia 25 lipca 2022 r., t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1267 ze zm.

³⁴ Por. wyrok NSA z 5.05.2023 r., sygn. I OSK 1026/22.

skutkujących uwzględnieniem skargi przez sąd administracyjny³⁵. W konsekwencji należy przyjąć, że zakres orzekania sądów administracyjnych w odniesieniu do kontrolowanych rozstrzygnięć „nie jest w pełni wyznaczony przez kryterium zgodności z prawem i ostatecznie zamyka się w katalogu pewnych typów wadliwości”³⁶.

Sądy administracyjne, kierując się wspomnianym kryterium legalności, dokonują oceny zgodności treści zaskarżonej decyzji uznaniowej w sprawach studenckich oraz procesu jej wydania z normami prawnymi – ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi, przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego i zasadniczo na podstawie akt sprawy istniejących w dniu wydania zaskarżonej decyzji. Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną (por. art. 134 p.p.s.a.). Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w sprawie studenta, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze, w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim określonym w skardze przedmiotem zaskarżenia³⁷, nie przekraczając dyspozycji art. 1 § 2 p.u.s.a. – to tzw. „głębokość” orzekania sądu administracyjnego, która zwiększa skuteczność kontroli sądowej poprzez uporządkowanie stanu prawnego sprawy i przesądzenie o działaniach zmierzających do jej załatwienia³⁸. Innymi słowy sądy administracyjne dokonują oceny zgodności treści zaskarżonej decyzji w sprawach studenckich oraz procesu jego wydania z normami prawnymi – odpowiednio: ustrojowymi, proceduralnymi i materialnymi – przy czym ocena ta jest dokonywana według stanu prawnego obowiązującego w dniu wydania zaskarżonego aktu. Tym samym ocena legalności decyzji w sprawach studenckich przez sąd administracyjny musi uwzględniać nie tylko regulacje prawne rangi ustawowej, ale także regulacje zawarte w regulaminie studiów, który określa organizację studiów oraz prawa i obowiązki studenta.

Konkludując, należy podkreślić, że stosowane przez sądy administracyjne kryterium legalności jest innego rodzaju indykatorem realizacji wymiaru sprawiedliwości niż kryterium prawdy materialnej. Oznacza to, że w ramach takiej kontroli sąd nie może się kierować względami słuszności, zasadami współżycia społecznego ani celowości wydania decyzji uznaniowej i rozstrzygnięcia w niej zawartego. Sądy

³⁵ D. Gregorczyk, *Sądowa weryfikacja legalności działania administracji publicznej*, [w:] *System prawa sądownictwa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, t. 1, red. G. Łaszczyca, W. Piątek, Warszawa 2023, s. 95-96; *idem*, *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018, s. 371-375.

³⁶ M. Kamiński, *Legalnościowe oceny decyzji administracyjnej w działalności kontrolnej sądów administracyjnych*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 2, s. 61; J. Zimmermann, *O kryterium kontroli*, [w:] *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 162.

³⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z 30.01.2024 r., sygn. III SA/Po 745/23.

³⁸ Z. Kmiecik, *Głębokość orzekania w sprawach objętych kognicją sądów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 4, s. 40.

administracyjne wszakże nie są uprawnione do dokonywania oceny tego, w jaki sposób organy administracji, w tym także rektor i inne upoważnione przez niego podmioty, wypełniają treści pozasystemowych kryteriów słusznościowych czy celowościowych, realizując określoną politykę stosowania prawa administracyjnego³⁹ w sprawach studenckich.

3. Zakres sądowej kontroli decyzji uznaniowych organów uczelni

Z punktu widzenia dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego kwestia charakteru decyzji, tzn. czy jest to decyzja związana (*sensu stricto*), czy decyzja wydana na podstawie uznania administracyjnego, nie ma charakteru prawnie relewantnego. Kluczową sprawą stają się granice kontroli sądowej nad decyzjami uznaniowymi, albowiem każde ograniczenie tej kontroli zwiększa automatycznie sferę uznania administracyjnego organów uczelni. Kontrola decyzji uznaniowych polega na ustaleniu, czy wydanie decyzji na podstawie obowiązujących przepisów prawa było dopuszczalne (a zatem czy w systemie prawnym obowiązują normy prawne, które mogą stanowić podstawę do wydania decyzji przez organ uczelni wyższej i czy został prawidłowo odkodowany na etapie stosowania prawa), czy organ przy jej wydaniu nie przekroczył granic uznania administracyjnego (rozpiętość kontroli sądowoadministracyjnej nie redukuje się w tym przypadku do badania materialnych podstaw uznania administracyjnego i nie ogranicza się do kwestii proceduralnych, niezbędne staje ustalenie, czy organ właściwie skorzystał z przysługującej mu kompetencji i nie przekroczył granic uznania, a nadto czy należycie zostały wyważone interesy społeczne i uzasadnione interesy studenta – strony postępowania) oraz czy organ uczelni uzasadnił rozstrzygnięcie dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami w ten sposób, aby nie można mu było zarzucić dowolności, przy czym oczywistym jest, że „wydawanie decyzji opartych na uznaniu administracyjnym nie może oznaczać woluntaryzmu, dowolności czy arbitralności”⁴⁰ (co wpisuje się w tzw. kulturę uzasadniania decyzji uznaniowych przez organ uczelni i pozwala sądowi zbadać prawidłowo zgromadził materiał dowodowy, czy wyciągnięte wnioski w zakresie merytorycznym mają swoje uzasadnienie w zebranych w sprawie materiale dowodowym, tj. czy ustalenie tego stanu pozostaje w zgodności z wynikami postępowania dowodowego, oraz czy dokonana ocena mieści się w ustalonych prawem granicach, a wyciągnięte wnioski są logiczne i poprawne, argumentacja

³⁹ Por. wyrok NSA z 19.05.2011 r., sygn. I OSK 301/11.

⁴⁰ Zob. np. wyrok NSA z 5.11.1999 r., sygn. V SA 820/99, wyrok NSA z 14.01.2011 r., sygn. OSK 1496/10, LEX nr 951967.

spójna⁴¹ i należyte odzwierciedlona w uzasadnieniu decyzji, które powinno również zawierać prawidłowo umotywowany wybór rozstrzygnięcia sprawy studenta, a także czy studentowi jako stronie zapewniono należyty udział w postępowaniu, umożliwiając wypowiedzenie się co do zebranych w sprawie dowodów i materiałów. W konsekwencji oznacza to kontrolę prawidłowości postępowania poprzedzającego wydanie decyzji i jego zgodności z art. 7, art. 10 § 1, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., a w szczególności z treścią art. 107 § 3 k.p.a.).

Innymi słowy w zakresie zakresu kontroli sądowej decyzji uznaniowych organów uczelni wyższych istotne staje się to, czy organ uczelni wyższej dopuścił się naruszenia prawa materialnego i przepisów postępowania w stopniu, który mógł mieć wpływ na wynik indywidualnej sprawy studenckiej. Kontrola sądowa decyzji uznaniowej sprowadza się zatem do oceny prawidłowości przyjętego trybu postępowania organu, prawidłowej wykładni obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych, nie wnikając w kwestie stosowanego uznania. Sąd administracyjny zatem w ramach sprawowanej kontroli takiego aktu dokonana po pierwsze ustalenia, czy w sposób poprawny organ przeprowadził postępowanie, zebrał niezbędne dla sprawy dowody i poddał je wszechstronnej i zgodnej z wymogami prawa ocenie, wyprowadzając właściwe wnioski. Po drugie, czy w sposób prawidłowy organ zinterpretował obowiązujące w sprawie przepisy prawa materialnego i właściwie je zastosował (przyjmując, że wystąpiły lub nie istotne dla sprawy przesłanki). Ponieważ sposób zakończenia postępowania, czyli wybór jednej z prawnych możliwości ustanowionych prawem leży w wyłącznej gestii organu uczelni wyższej i pozostaje poza zakresem kontroli sądowej, to też kluczową rolę odgrywa uzasadnienie przyjętego stanowiska. Ocenie sądu nie podlegają natomiast kryteria słuszności (związanego z kryterium sprawiedliwości społecznej) czy celowości podjętego rozstrzygnięcia⁴² *ut supra*, gdyż stanowiłoby to niedopuszczalną ingerencję w sferę administrowania zastrzeżoną do wyłącznej kompetencji organów administracji publicznej⁴³ (w tym organów uczelni wyższej).

Zakończenie

Rozpiętość obecnej kontroli decyzji uznaniowych wydanych w sprawach studenckich jest ograniczona. Jej zakresem nie może zostać objęty wybór rozstrzygnięcia, którego dokonały podmioty legitymowane do jego wydania. Sąd nie jest uprawniony do badania merytorycznej zasadności decyzji administracyjnej. Uznaniowy

⁴¹ Zob. A. Błaś, *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych (problemy jednolitości orzecznictwa NSA)*, [w:] *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowo-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, red. L. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Kraków 1999, s. 67.

⁴² Por. wyroki NSA z 20.04.2010 r., sygn. I OSK 130/10 i z 6.11.2014 r., sygn. I OSK 1981/14, CBOSA.

⁴³ Tak: WSA w Gliwicy w wyroku z 6.04.2017 r., sygn. IV SA/GI 823/16.

charakter decyzji sprawia, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym nie kontroluje się merytorycznej zasadności decyzji⁴⁴. Ponadto sąd administracyjny nie może zastąpić tych podmiotów, kształtując uprawnienia lub obowiązki studenta. Przyjęte rozwiązanie z jednej strony oznacza respektowanie przyznanych organom uprawnień do działania w granicach uznania administracyjnego, ale z drugiej rodzi pytanie o efektywność kontroli⁴⁵, zwłaszcza w kontekście tego, że decyzje uznaniowe w sprawach studenckich są podejmowane przez podmioty często nieposiadające wykształcenia prawniczego. Orzekanie merytoryczne sądów administracyjnych w sprawach studenckich wydaje się stanowić wzmocnienie gwarancji ochrony praw studenta, zwłaszcza w odniesieniu do spraw studenckich, które dotyczą jego sytuacji administracyjnoprawnej albo – jak w przypadku skreślenia z listy studentów – stanowią bardzo daleko idącą i dotkliwą sankcję. *De lege ferenda* należy postulować poszerzenie kompetencji sądów administracyjnych do orzekania merytorycznego, a co za tym idzie, konieczna staje się również refleksja nad kryteriami kontroli decyzji uznaniowych⁴⁶. Tymczasem kontrola sądów administracyjnych w zasadzie zostaje zredukowana do przestrzegania procedury i właściwego uzasadnienia, pozostając przy tym jedynym instrumentem ochrony studenta przez nadużyciem kompetencji dyskrejonalnych przez podmioty legitymowane do wydawania decyzji w sprawach studenckich. Drugi postulat *de lege ferenda* odnosi się do potrzeby przeszkolenia rektora i podmioty przez niego upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych w materii procedowania w sprawach studenckich, w szczególności zaś w zakresie prowadzenia postępowania wyjaśniającego i uzasadniania decyzji. Skutkowałoby to nie tylko poprawą jakości tych procedur i decyzji, zwłaszcza zaś uznaniowych, ale także sprzyjało realizacji zasad k.p.a., które znajdują w nich zastosowanie oraz poprawą kultury procedowania w szkolnictwie wyższym.

Literatura

- Bachof O., *Die verwaltungsgerichtliche Ermessenskontrolle*, „Süddeutsche Juristen-Zeitung” 1948, nr 3(12), s. 741-742, 749-750, <http://www.jstor.org/stable/23321625>.
 Błaś A., *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych (problemy jednolitości orzecznictwa NSA, [w:] Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądowo-administracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*, red. L. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, Kraków 1999.

⁴⁴ Por. Wyrok WSA w Lublinie z 30.01.2013 r., sygn. I SA/Lu 944/12.

⁴⁵ Szerzej zob. np. Z. Kmiecik, J. Wegner-Kowalska, *O ułomności formuły sądowej kontroli uznania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 5, s. 26-30; P. Daniel, *Sądowa kontrola rozstrzygnięć wydanych w ramach uznania administracyjnego w Stanach Zjednoczonych – uwagi prawnoporównawcze*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, R. 13, nr 6, s. 115.

⁴⁶ Zob. też postulaty dotyczące zmiany modelu orzekania sądów administracyjnych: A. Ziółkowska, *Sądowoadministracyjna kontrola orzeczeń odwoławczych komisji dyscyplinarnych wydanych w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym w stosunku do studentów i doktorantów*, „Prawo i Więzy” 2024, nr 2, s. 356, <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI49.365>.

- Cartier G., *Le contrôle de l'exercice du pouvoir discrétionnaire: le difficile passage de la théorie à la pratique*, [w:] *Actes de la XVIe Conférence des juristes de l'État*, Canada 2004.
- Daniel P., *Sądowa kontrola rozstrzygnięć wydanych w ramach uznania administracyjnego w Stanach Zjednoczonych – uwagi prawnoporównawcze*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2017, R. 13, nr 6.
- de Laubadere A., *Traité de droit administratif*, t. 1, wyd. 8, „Revue internationale de droit comparé” 1980, nr 32-3.
- Gregorczyk D., *Sądowa weryfikacja legalności działania administracji publicznej*, [w:] *System prawa sądownictwa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, t. 1, red. G. Łaszczyca, W. Piątek, Warszawa 2023.
- Gregorczyk D., *Legalność jako kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, Warszawa 2018.
- Łaszczyca G., Piątek W., *Kontrola działalności administracji publicznej. Sądowa kontrola administracji. Kontrola sądowniczoadministracyjna*, [w:] *System prawa sądownictwa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, t. 1, red. G. Łaszczyca, W. Piątek, Warszawa 2023.
- Hain K.-E., Schlette V., Schmitz T., *Ermessen und Ermessensreduktion – ein Problem im Schnittpunkt von Verfassungs- und Verwaltungsrecht*, „Archiv Des Öffentlichen Rechts” 1997, nr 122(1), <http://www.jstor.org/stable/44316294>.
- Hauser R., *Rozstrzyganie sporów o właściwość między sądami administracyjnymi a powszechnymi*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzynska, Warszawa 2011.
- Hauser R., Celińska-Grzegorzczak K., *Sądowa kontrola administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 10, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Jagielski J., Piecha J., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Jakimowicz W., *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 5.
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6.
- Jaśkowska M., *Pojęcie uznania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego. Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8B, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Jędrzejczak M., *Władza dyskrejonalna organów administracji publicznej*, Warszawa 2021.
- Kmiecik Z., *Głębokość orzekania w sprawach objętych kognicją sądów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 4.
- Kmiecik Z., Wegner-Kowalska J., *O ułomności formuły sądowej kontroli uznania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 5.
- Kamiński M., *Mechanizm i granice weryfikacji sądowniczoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016.
- Kamiński M., *Legalnościowe oceny decyzji administracyjnej w działalności kontrolnej sądów administracyjnych*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 2.
- Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Małyś-Ptak K., *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne*, Warszawa 2019.
- Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.
- Nowacki K., *Problem dyskrejonowości działania administracji we Francji*, „Nowe Prawo” 1980, nr 2.
- Osowy P., *Kontrola administracji publicznej w sądowym postępowaniu cywilnym (zarys problematyki)*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądowniczoadministracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Posłuszny, Z. Czarnik, R. Sawuła, Przemyśl-Rzeszów 2009.
- Sobol M., *Władza dyskrejonalna w poglądach francuskiej nauki prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 5.
- Starościk J., *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948.
- Woehrling J.-M., *Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire en France*, „La Revue Administrative” 1999, nr 52(7), <http://www.jstor.org/stable/40773467>.

- Wróblewski J., *Zwroty stosunkowe – wypowiedzi o zgodności z normą*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Społeczno-Humanistyczne”, seria I, „Prawo” 1969, z. 62.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *O kryterium kontroli*, [w:] *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Ziółkowska A., *Sądownoadministracyjna kontrola orzeczeń odwoławczych komisji dyscyplinarnych wydanych w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym w stosunku do studentów i doktorantów*, „Prawo i Więź” 2024, nr 2, <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI49.365>.
- Ziółkowska A., Krawiec G., *Władza dyskrejonalna organów uczelni w rozstrzygnięciach indywidualnych spraw studenckich w świetle ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz regulaminów studiów*, „Forum Prawnicze” 2026, nr 1, w druku.

Akty prawne

- Ustawa Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r., t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.
- Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce z dnia 20 lipca 2018 r., t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.
- Ustawa Prawo o ustroju sądów administracyjnych z dnia 25 lipca 2022 r., t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1267 ze zm.

Orzecznictwo

- Uchwała NSA z 26.10.2009 r., sygn. I OPS 10/09, ONSAiWSA 2010, Nr 1, poz. 1.
- Wyrok SN z 18.11.1993 r., sygn. III ARN 49/93, OSNCP 1994/9/181.
- Wyrok NSA z 11.06.1981 r., sygn. SA 820/81, ONSA 1981/1/57.
- Wyrok NSA z 5.11.1999 r., sygn. V SA 820/99.
- Wyrok NSA z 9.10.2001 r., sygn. II SA 1075/01.
- Wyrok NSA z 20.04.2010 r., sygn. I OSK 130/10.
- Wyrok NSA z 14.01.2011 r., sygn. OSK 1496/10, LEX nr 951967.
- Wyrok NSA z 19.05.2011 r., sygn. I OSK 301/11.
- Wyrok NSA z 6.11.2014 r., sygn. I OSK 1981/14, CBOSA.
- Wyrok NSA z 7.04.2022 r., sygn. III OSK 4974/21.
- Wyrok NSA z 5.05.2023 r., sygn. I OSK 1026/22.
- Wyrok NSA z 12.07.2023 r., sygn. I GSK 1623/19.
- Wyrok NSA z 17.09.2024 r., sygn. III OSK 291/23.
- Wyrok WSA w Gliwach z 6.04.2017 r., sygn. IV SA/GI 823/16.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 11.10.2024 r., sygn. II SA/GI 422/24.
- Wyrok WSA w Lublinie z 30.01.2013 r., sygn. I SA/Lu 944/12.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 30.01.2024 r., sygn. III SA/Po 745/23.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 15.02.2023 r., sygn. IV SA/Wr 556/22.

