

PRAWA PRZEGŁĄD PUBLICZNEGO

1
(214)

styczeń
2025



UNIwersytet
Warszawski

Za publikację naukową na łamach „Przeglądu Prawa Publicznego” Autor otrzymuje 70 pkt.

(zgodnie z załącznikiem do komunikatu Ministra Nauki z 5.01.2024 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych, wydanego na podstawie art. 267 ust. 3 ustawy z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.).

Redaktor Naczelny

Prof. zw. dr hab. Paweł Chmielnicki

W gronie recenzentów tekstów publikowanych w „Przeglądzie Prawa Publicznego” w 2023 r. byli:

Prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia

(Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach)

Prof. dr hab. Jerzy Menkes

(Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)

Prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz

(Uniwersytet Jagielloński, Kraków)

Dr hab. Leszek Bielecki, prof. UJK

(Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach)

Dr hab. Marek Mączyński, prof. UJ

(Uniwersytet Jagielloński, Kraków)

Dr hab. Jerzy Paśnik, prof. AFiB Vistula (Akademia

Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie)

Dr hab. Bogusław Przywora, prof. UJD

(Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie)

Dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. UJK

(Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach)

Dr Izabela Jankowska-Prochot

(Wyższa Szkoła Bankowa w Warszawie)

Dr Katarzyna Kurzępa-Dedo

(Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania
w Rzeszowie)

Dr Aleksander Słysz

(Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie)

Rada naukowa

„Przeglądu Prawa Publicznego”:

Prof. dr hab. Bogdan Dolnicki

(Uniwersytet Śląski, Katowice)

Prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik

(Uniwersytet Łódzki)

Prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski

(Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)

Prof. Jaap Hage (Maastricht University)

Prof. Timo Koivurova

(Lapland University in Rovaniemi)

Zastępca Redaktora Naczelnego

Sekretarz Redakcji

Prof. nadzw. dr hab. Andrzej Adamczyk

e-mail: andrzej.adamczyk@ujk.edu.pl

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Uniwersytet Warszawski

Wydział Dziennikarstwa, Informacji i Bibliologii

00-046 Warszawa, ul. Nowy Świat 69 pok. 39

Sprzedaż i prenumerata:

Uniwersytet Warszawski

Wydział Dziennikarstwa, Informacji i Bibliologii

p.chmielnicki@uw.edu.pl

Ruch – tel. 22 693 70 00 lub 801 800 803, Kolporter – tel. 801 40 40 44,

GLM – tel. +48 504 914 773, Garmond – tel. 22 837 30 08

Skład i łamanie: Master, Łódź

Nakład: 250 egz.

PRAWA P R Z E G L Ą D PUBLICZNEGO

ADMINISTRACYJNE PRAWO MATERIALNE

Aleksander Maziarz

Przesłanki wydania decyzji o usunięciu nieprawidłowości stwierdzonych w obiekcie budowlanym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych 5

Mateusz Perkowski

Charakter prawny decyzji taryfowej w zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków 19

Grzegorz Maroń

Opieszałość, niekonsekwencja i indolencja polskiego prawodawcy w unormowaniu sprzeciwu sumienia 34

PRAWO PROCESOWE

Angelika Wydra

Procedury ustalania przyczyn katastrof budowlanych w Polsce – zagadnienia administracyjno-prawne 47

Tadeusz Kielkowski

Uwarunkowania uwzględnienia przez sąd administracyjny skargi na decyzję z powodu pominięcia w postępowaniu administracyjnym strony refleksowej 64

Paweł Gacek

Wykonanie nieostatecznej decyzji administracyjnej przed upływem terminu do wniesienia odwołania na podstawie art. 130 § 4 k.p.a. 79

ZATRUDNIENIE W ADMINISTRACJI

Joanna Jagoda

Ustanie zatrudnienia pracownika samorządowego w związku z upływem kadencji 93

GLOSY

Dorota Całkiewicz

Kolejna skarga na bezczynność organu administracji publicznej w tej samej sprawie po prawomocnym wyroku sądu administracyjnego. Glosa do postanowienia NSA z dnia 1 grudnia 2022 r., III OZ 710/22 107

PUBLIC LAW

REVIEW

ADMINISTRATIVE SUBSTANTIVE LAW

Aleksander Maziarz

The grounds for issuing a decision on the removal of irregularities identified in a building in the light of the jurisprudence of administrative courts 5

Mateusz Perkowski

Legal nature of the tariff decision in collective water supply and sewage disposal 19

Grzegorz Maroń

The Polish legislator's sluggishness, inconsistency and indolence in regulating conscientious objection 34

PROCEDURAL LAW

Angelika Wydra

Procedures for determining causes of construction disasters in Poland – administrative and legal issues 47

Tadeusz Kiełkowski

Conditions under which an administrative court may uphold a complaint against a decision based on the omission of a reflexive party in administrative proceedings 64

Paweł Gacek

Enforcement of not final administrative decision before the expiry of the time limit to submit the appeal based on the Art. 130 (4) The Code of Administrative Proceedings 79

EMPLOYMENT IN ADMINISTRATION

Joanna Jagoda

Termination of employment of a local government employee due to the expiry of the term of office 93

GLOSSES

Dorota Całkiewicz

Another complaint about inaction of the administrative authority in the same issue after administrative court final judgment. Gloss to the resolution of the Supreme Administrative Court of 1 December 2022, III OZ 710/22 107

Aleksander Maziarz

doktor habilitowany nauk prawnych, Akademia Leona Koźmińskiego
ORCID: 0000-0002-0482-5400

Przesłanki wydania decyzji o usunięciu nieprawidłowości stwierdzonych w obiekcie budowlanym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Słowa kluczowe: *usunięcie nieprawidłowości w obiekcie budowlanym, zakaz użytkowania obiektu budowlanego, nieodpowiedni stan techniczny obiektu budowlanego*

1. Wprowadzenie

Nieprawidłowości związane z obiektami budowlanymi mogą pojawić się na etapie zarówno ich budowy, jak i użytkowania. Z tego też względu ustawodawca zawarł w ustawie – Prawo budowlane¹ listę instytucji mających na celu zapewnienie prawidłowej realizacji i użytkowania obiektów budowlanych. Jedną z nich jest decyzja o usunięciu nieprawidłowości stwierdzonych w obiekcie budowlanym, która ma zastosowanie do obiektów budowlanych będących w użytkowaniu. Celem tego przepisu jest ochrona wymienionych w nim dóbr, głównie związanych z ochroną życia lub zdrowia ludzi, poprzez ingerencję organu w tych przypadkach, w których obiekty budowlane nie są utrzymane w sposób wymagany przepisami prawa budowlanego. Niemniej jednak należy stwierdzić, że każda ingerencja organu powinna być nie tylko uzasadniona, lecz także podejmowana na podstawie jasnych przepisów. Szczególnie istotne jest to w przypadku, gdy ingerencja organu dotyczy konstytucyjnie chronionego prawa własności. Ustawodawca powinien więc określić zarówno warunki, jak i granice tej ingerencji w sposób niebudzący wątpliwości.

Dokonując analizy art. 66 pr. bud., należy stwierdzić, że wszystkie wymienione przez ustawodawcę w tym przepisie przesłanki wydania decyzji nakazującej usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych w obiekcie budowlanym są sformułowane za pomocą zwrotów nieostreżnych². Tym samym wątpliwości budzi to, czy przepis ten spełnia warunek poprawnej

¹ Ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.), dalej: pr. bud.

² A. Despot-Mładanowicz [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2016, art. 66.

legislacji, który zakłada formułowanie przepisów w sposób precyzyjny i jasny, bowiem od tego zależy, czy zapewnione będzie ich jednolite stosowanie i wykładnia. Można więc postawić tezę, że taka konstrukcja przepisu, oparta właśnie na zwrotach nieostrych, powoduje trudności w jego interpretacji. Celem niniejszego artykułu jest analiza poszczególnych przesłanek z art. 66 pr. bud. i ustalenie, czy mimo użycia przez ustawodawcę zwrotów nieostrych przepisy te są w sposób jednolity interpretowane. Do zrealizowania postawionego celu niezbędne było zastosowanie metody formalno-dogmatycznej wykorzystanej do analizy przepisów prawnych, poglądów doktryny oraz orzecznictwa sądowego.

2. Przesłanki warunkujące ingerencję organu nadzoru budowlanego

2.1. Uwagi wprowadzające

Ustawodawca zawarł w art. 66 ust. 1 pr. bud. cztery przesłanki uzasadniające wydanie decyzji o usunięciu nieprawidłowości stwierdzonych w obiekcie budowlanym³. Wystąpienie chociażby jednej z nich obliguje organ do wydania przedmiotowej decyzji.

W doktrynie podkreśla się, że celem tego przepisu jest zapewnienie należytego użytkowania obiektów budowlanych⁴, obliguje on bowiem strony do wykonania określonych prac naprawczych. W orzecznictwie przyjmuje się, że przepis ten nie tworzy dla obiektu lub jego zarządcy nowych obowiązków, które nie wynikają z przepisów prawa budowlanego, lecz precyzuje aktualne obowiązki, co umożliwia oraz zabezpiecza ich wykonalność⁵. Można więc stwierdzić, że przepis ten obliguje organy nadzoru budowlanego do podjęcia interwencji w tych przypadkach, w których jest to uzasadnione interesem publicznym, ale jednocześnie nie będzie on miał zastosowania do każdej nieprawidłowości w użytkowaniu obiektu budowlanego określonej przez przepisy prawa budowlanego.

2.2. Zagrożenie życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska

Pierwszą przesłanką wskazaną w art. 66 ust. 1 pr. bud. jest możliwość zagrożenia życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska przez obiekt budowlany. Ustawodawca nie sprecyzował, w jaki sposób tego typu zagrożenie może powstać, co oznacza, że mogą wywołać go różnorodne czynniki. Rolą organu jest ustalenie w każdym indywidualnym przypadku, czy dany obiekt budowlany może powodować takie zagrożenia. Zasadniczo można stwierdzić, że przepis ten będzie miał zastosowanie do dwóch kategorii

³ Zgodnie ze słowniczkiem ustawowym z art. 3 pkt 1 pr. bud. przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

⁴ D. Sypniewski [w:] R. Godlewski, M. Goss, J. Góralski, W.Ł. Gunia, D. Sypniewski, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 66.

⁵ Wyrok NSA we Wrocławiu z 13.11.2003 r., II SA/Wr 2725/00, LEX nr 656267.

sytuacji: gdy zagrożenie spowodowane jest stanem technicznym obiektu budowlanego oraz gdy powstaje ono wskutek oddziaływania sił natury na obiekt budowlany.

Zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska może powstać zarówno wskutek nieodpowiedniego utrzymywania obiektu budowlanego i – co za tym idzie – doprowadzenia go do złego stanu technicznego, uszkodzenia, jak też na skutek zużycia. Można również wyobrazić sobie, że obiekt budowlany może stwarzać tego typu zagrożenie, jeżeli został wybudowany wiele lat temu, a jego instalacje nie odpowiadają już normom stosowanym obecnie w budownictwie. Oznacza to, że przestarzałe rozwiązania techniczne występujące w obiektach budowlanych też mogą zostać uznane za powodujące tego typu zagrożenia. Należy przy tym zaznaczyć, że organ nadzoru budowlanego powinien odnieść się do standardu wymagań adekwatnego do wieku budynku i pierwotnie zastosowanych w nim rozwiązań⁶. Co prawda oznacza to, że nie zawsze organ może stosować wprost standardy określone w obowiązującym rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁷, lecz powinien ocenić, czy przyjęte rozwiązania są bezpieczne i tym samym nie stwarzają przedmiotowego stanu niebezpieczeństwa. Przyjmuje się, że obowiązki nakładane na podstawie art. 66 ust. 1 pr. bud. mają charakter naprawczy, a nie remontowy⁸. A zatem obowiązki te mają na celu np. naprawę określonej instalacji, która stwarza określone zagrożenie, natomiast nie mogą nakładać obowiązku dostosowania całej instalacji do nowych standardów poprzez jej wymianę. Jako przykład można także wskazać orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, który wskazał, że jeżeli ściany budynku są popękane i zawilgocone, instalacje elektryczne są niezabezpieczone, to właśnie takie nieprawidłowości powodują realne zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzi oraz bezpieczeństwa mienia⁹.

Przy stosowaniu tej przesłanki nie ma znaczenia, czy właściciel lub zarządca obiektu budowlanego przyczynił się do powstania zagrożenia. W orzecznictwie wskazuje się także, że zagrożenie może powstać wskutek działania sił przyrody¹⁰. Niemniej jednak dla organu istotne znaczenie powinno mieć tylko to, czy tego typu zagrożenie zaistniało, natomiast przyczyny, które do niego doprowadziły, nie mają znaczenia¹¹. Co więcej, organ nie jest zobowiązany do ustalenia, w jaki sposób ono powstało¹².

Zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska nie może być jedynie domysłem organu, lecz powinno wynikać ze zgromadzonego w trakcie postępowania kontrolnego materiału dowodowego. W szczególności wskazuje się, że decyzja wydana na podstawie art. 66 ust. 1 pr. bud. powinna być wydana na podstawie ustaleń poczynionych w trakcie kontroli obiektu budowlanego, a przede wszystkim

⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z 20.04.2023 r., II SA/Wr 36/23, LEX nr 3570348.

⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.).

⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z 20.04.2023 r., II SA/Wr 36/23, LEX nr 3570348.

⁹ Wyrok WSA w Krakowie z 13.05.2019 r., II SA/Kr 55/19, LEX nr 2684456.

¹⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z 27.02.2020 r., II SA/Bk 207/17, LEX nr 2837764.

¹¹ Wyrok NSA z 20.11.2020 r., II OSK 1944/18, LEX nr 3098022.

¹² Wyrok WSA w Olsztynie z 7.07.2020 r., II SA/OI 393/20, LEX nr 3028780.

w oparciu o ekspertyzę stanu technicznego¹³. Nie oznacza to, oczywiście, że zagrożenie to musi być bezpośrednie, ale powinno być wysoce prawdopodobne¹⁴. Właśnie to ustalenie może być kwestionowane przez stronę, która może podważać, czy wskazane przez organ zagrożenie jest realne, bądź argumentować, że jest znikome. Warto jednak podkreślić, że ustawodawca w art. 66 ust. 1 pr. bud. użył wyrażenia „może zagrażać życiu...”, co zaś wskazuje, że nie przewidziano żadnego stopniowania zagrożenia. Tym samym rolą organu jest wskazanie w uzasadnieniu decyzji wydanej na podstawie tego przepisu, jakie okoliczności wskazują na wystąpienie takiego zagrożenia oraz któremu z dóbr wymienionych w tym przepisie zagrażają¹⁵. Organ nie ma przy tym obowiązku wykazywania, jak poważne jest zagrożenie.

Decyzje wydawane podstawie art. 66 ust. 1 pr. bud. mają charakter związany, gdyż ustawodawca posłużył się w tym przepisie wyrażeniem „organ nadzoru budowlanego nakazuje”. Powoduje to, że organ nie może też w żaden sposób zadecydować, iż stwierdzone zagrożenie nie wymaga jego interwencji i nakazania wyeliminowania go. Nawet lokalizacja obiektu budowlanego na terenie zamkniętym, do którego nie mają dostępu osoby postronne, powoduje zasadność wydania takiej decyzji. Podkreślenia wymaga, że ustawodawca posłużył się ogólnym określeniem „zagrożenie życia lub zdrowia ludzi”, co oznacza, że przepis ten chroni zarówno osoby postronne, jak i np. osoby wykonujące prace budowlane.

W decyzji wydanej na podstawie art. 66 ust. 1 pr. bud. organ nakazuje podjęcie takich czynności, które wyeliminują stwierdzone zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska. Nie chodzi tu o nakazanie przywrócenia obiektu budowlanego do stanu sprzed wystąpienia okoliczności, które spowodowały takie zagrożenie¹⁶, ale nakazuje usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

2.3. Użytkowanie w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku

Kolejną przesłanką określoną w art. 66 ust. 1 pkt 2 pr. bud. jest użytkowanie obiektu budowlanego w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku. Przesłanka ta ma zastosowanie do nieprawidłowości związanych z użytkowaniem obiektu budowlanego, które doprowadziły do złego stanu technicznego obiektu powodującego stan zagrożenia. Zły stan techniczny uzasadniający ingerencję organu może być wynikiem zużycia, brakiem odpowiedniej konserwacji czy przeprowadzania remontów obiektu budowlanego. Dodać trzeba, że zły stan techniczny, będący wynikiem użytkowania obiektu budowlanego, może być także spowodowany naruszeniem przepisów

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z 17.11.2017 r., VII SA/Wa 110/17, LEX nr 2434953.

¹⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z 27.02.2020 r., II SA/Bk 207/17, LEX nr 2837764.

¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 4.02.2020 r., VII SA/Wa 1880/19, LEX nr 3047010.

¹⁶ Wyrok NSA z 24.02.2020 r., II OSK 1/19, LEX nr 3072371.

techniczno-budowlanych¹⁷. Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie, przepis ten ma zastosowanie wyłącznie do takich nieprawidłowości, które mają charakter „budowlany”¹⁸.

Przepis ten dotyczy sytuacji, gdy zły stan techniczny wynikający z użytkowania obiektu budowlanego jest efektem niezamierzonych działań, jak też kiedy stan ten jest spowodowany zaniedbaniami lub celowym działaniem. Ingerencja organu podejmowana jest bez względu na to, w jaki sposób oraz kto ponosi odpowiedzialność za doprowadzenie obiektu do złego stanu technicznego¹⁹. Istotny dla zastosowania tego przepisu jest jedynie fakt zaistnienia zagrożenia dla dóbr chronionych tym przepisem.

Kwestią budzącą wątpliwości jest także to, jak daleka może być ingerencja organu, której celem jest przede wszystkim wyeliminowanie stanu zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska. Ustawodawca w art. 66 ust. 1 pr. bud. w sposób bardzo ogólny wskazał, że organ nadzoru budowlanego uprawniony jest do nakazania usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Zastanawiające jest więc, jak należy rozumieć wyrażenie „usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości”. Z jednej strony trzeba wskazać, że przepis ten znajduje się w rozdziale zatytułowanym „Utrzymanie obiektów budowlanych”, co wskazuje, że powinien on przede wszystkim doprowadzić do odpowiedniej naprawy obiektu budowlanego. Z drugiej zaś strony nie można wykluczyć, że zły stan techniczny obiektu budowlanego nie może być wyeliminowany w inny sposób niż tylko poprzez jego odbudowę. Tym samym organ nadzoru budowlanego może nakazać budowę nowego obiektu budowlanego²⁰, chociaż należy uznać to za ostateczność mającą zastosowanie tylko wtedy, gdy wyeliminowanie nieprawidłowości nie może nastąpić poprzez naprawę tego obiektu budowlanego. Warto przy tym zaznaczyć, że cel organu, który ustala zakres czynności niezbędnych do usunięcia stanu zagrożenia, nie może być uzależniony od możliwości finansowych strony. A zatem brak możliwości finansowych strony nie jest okolicznością, która powinna być brana pod uwagę przy określaniu zakresu czynności, których wykonanie jest niezbędne do wyeliminowania stanu zagrożenia²¹. Celem ustawodawcy jest ochrona określonych dóbr niezależnie od konieczności i wysokości poniesionych nakładów finansowych. Co więcej, omawiany przepis, z uwagi na charakter dóbr chronionych, ma umożliwić szybką ingerencję, za pomocą której nastąpi wyeliminowanie stanu zagrożenia. Tym samym wyeliminowanie np. zagrożenia życia lub zdrowia nie może być rozpatrywane w oparciu o czynniki ekonomiczne.

2.4. Nieodpowiedni stan techniczny

Ingerencja organu możliwa jest także w przypadku stwierdzenia przez organ nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego (art. 66 ust. 1 pkt 3 pr. bud.).

¹⁷ A. Kosicki [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX 2023, art. 66.

¹⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 3.09.2018 r., II SA/GI 553/18, LEX nr 2559179.

¹⁹ Wyrok NSA z 9.11.2021 r., II OSK 3319/18, LEX nr 3278727.

²⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z 20.05.2021 r., II SA/Bk 666/20, LEX nr 3186307.

²¹ Wyrok WSA w Białymstoku z 17.04.2018 r., II SA/Bk 26/18, LEX nr 2483811.

Niestety, także w tym przypadku ustawodawca posłużył się określeniem nieostrym, gdyż nieodpowiedni stan techniczny może być rozumiany w różny sposób. Przede wszystkim należy wskazać, że nieodpowiedni stan techniczny nie oznacza zawsze, że powoduje on zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska. Przesłanka ta jest więc łagodniejsza od ww. i związana jest ze zużyciem obiektu budowlanego. Nieodpowiedni stan techniczny to przede wszystkim taki stan, który jest niezgodny z przepisami techniczno-budowlanymi²² oraz z warunkami technicznymi, którym powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie – te zaś określane są w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Ocena w zakresie nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego musi się odnosić do standardu budowlanego danego obiektu budowlanego²³. Nieodpowiedni stan techniczny należy zatem odnosić do rozwiązań technicznych przewidzianych w projekcie budowlanym takiego obiektu²⁴.

Nieodpowiedni stan techniczny powstaje zwykle w wyniku zaniedbań polegających na niedokonywaniu przeglądów instalacji, remontów czy też braku naprawy uszkodzeń, choć może być też następstwem celowego działania. Także w tym przypadku przyczyny, które doprowadziły do nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego, nie mają znaczenia dla podjęcia przez organ ingerencji i nakazu wyeliminowania tego typu nieprawidłowości²⁵.

Wydając decyzję nakazującą zapewnienie prawidłowego stanu technicznego obiektu budowlanego, organ nadzoru budowlanego zobowiązany jest do wskazania, w jakim zakresie stan techniczny takiego obiektu jest nieprawidłowy, wraz z podaniem podstawy prawnej, z której wynika utrzymanie odpowiedniego standardu technicznego obiektu budowlanego²⁶. Strona nie może się więc domyślać, w jakim zakresie należy poprawić stan techniczny obiektu budowlanego – organ obowiązany jest do wskazania konkretnej normy technicznej, do której standardów strona musi doprowadzić obiekt budowlany.

Należy więc stwierdzić, że celem art. 66 ust. 1 pkt 3 pr. bud. jest ingerencja w tych przypadkach, w których obiekty budowlane nie są utrzymywane zgodnie z wymogami prawa budowlanego w sytuacjach bierności właścicieli lub zarządców obiektów budowlanych na stan techniczny. *A contrario* przepis ten nie będzie miał zastosowania, jeżeli właściciel lub zarządca obiektu budowlanego utrzymuje go zgodnie z przepisami prawa budowlanego i dokonuje wymaganych przeglądów, napraw oraz remontów w celu utrzymania obiektu zgodnie ze standardami określonymi w przepisach. Artykuł 66 ust. 1 pkt 3 pr. bud. ma więc na celu dyscyplinowanie właścicieli oraz zarządców obiektów budowlanych do prawidłowego, tj. zgodnego z przepisami, utrzymywania stanu technicznego obiektu budowlanego. W razie bierności tych podmiotów wobec pojawiających się np. uszkodzeń obiektu następuje ingerencja organu, której celem jest wyeliminowanie tego typu nieprawidłowości. Warto

²² A. Kosicki [w:] *Prawo budowlane...*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, art. 66.

²³ Wyrok NSA z 2.02.2022 r., II OSK 141/19, LEX nr 3334053.

²⁴ D. Sypniewski [w:] R. Godlewski, M. Goss, J. Góralski, W.Ł. Gunia, D. Sypniewski, *Prawo budowlane...*, art. 66.

²⁵ Wyrok NSA z 20.11.2020 r., II OSK 1944/18, LEX nr 3098022.

²⁶ Wyrok NSA z 18.06.2020 r., II OSK 3741/19, LEX nr 3071884.

także zaznaczyć, że przepis ten przeciwdziała pogarszaniu wielu aspektów stanu technicznego obiektu budowlanego, które mogą być wynikiem wieloletnich zaniedbań i w rezultacie doprowadzić obiekt do stanu np. zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzi.

2.5. Powodowanie oszpecenia otoczenia

Znaczne problemy interpretacyjne może budzić ostatnia przesłanka sformułowana w art. 66 ust. 1 pkt 4 pr. bud., która umożliwia ingerencję organu nadzoru budowlanego w przypadku, gdy obiekt budowlany powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia. Ustawodawca nie wskazał, jaki stan estetyczny obiektu budowlanego należy uznać za poprawny, a jaki stan estetyczny będzie uzasadniał ingerencję organu. Jedyna wzmianka dotycząca stanu estetycznego obiektu budowlanego została przez ustawodawcę sformułowana w art. 5 ust. 2 pr. bud. Zgodnie z tym przepisem obiekt budowlany należy utrzymywać m.in. w należyтым stanie technicznym i estetycznym. W orzecznictwie można spotkać się z poglądem, że należyty stan estetyczny obiektu budowlanego polega na utrzymaniu w dobrym stanie elewacji i wyglądu obiektu, a także innych jego elementów. Należyty stan estetyczny obiektu budowlanego ma więc prowadzić do harmonii pomiędzy wyglądem obiektu a jego otoczeniem zarówno naturalnym, jak i stworzonym przez człowieka²⁷.

Odwwołanie się przez ustawodawcę do kryterium ocennego, jakim jest estetyka, nie może polegać na subiektywnej ocenie dokonanej przez urzędnika²⁸. Stan estetyki obiektu budowlanego wymaga więc przeprowadzenia postępowania dowodowego przez organ administracji. Wymagane jest zatem dokonanie oględzin obiektu budowlanego, które powinno być udokumentowane protokołem oraz zdjęciami tego obiektu. Jednocześnie niezbędne jest ustalenie, w jakim stanie estetycznym znajduje się otoczenie obiektu budowlanego²⁹.

Problematyczne jest jednak określenie, jak należy rozumieć otoczenie, gdyż jest to pojęcie, które nie zostało wyjaśnione przez ustawodawcę. Wskazał on bowiem, że oszpecenie dotyczy „otoczenia” obiektu budowlanego. A zatem obiekt budowlany swym wyglądem może oszpecić zarówno zabudowę, jak też środowisko naturalne występujące w jego otoczeniu. Niemniej jednak wydaje się, że otoczenie należy utożsamiać z sąsiedztwem określonego obiektu budowlanego. Nie oznacza to oczywiście, że otoczenie będą stanowiły jedynie obiekty budowlane, które graniczą z obiektem powodującym oszpecenie, a należy je rozumieć jako obszar stanowiący pewną urbanistyczną całość. Swego rodzaju wskazówką interpretacyjną może być używany w orzecznictwie sądowym w sprawach dotyczących decyzji o warunkach zabudowy zwrot „sąsiedztwo urbanistyczne”, który należy rozumieć jako obszar tworzący całość pod względem urbanistycznym, z tym zastrzeżeniem, że sąsiedztwo powinno być określane dla każdego przypadku oddzielnie, z uwzględnieniem charakterystyki danego obszaru³⁰. Otoczenie może być mniej lub bardziej rozległe terytorialnie i nie musi

²⁷ Wyrok NSA w Rzeszowie z 5.06.2002 r., SA/Rz 77/02, LEX nr 533380.

²⁸ J. Murzydło, *Prawo budowlane a budynki oszpecające otoczenie*, „Państwo i Prawo” 2007/4, s. 95–99.

²⁹ Wyrok NSA z 9.10.2018 r., II OSK 2458/16, LEX nr 2774778.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 3.03.2010 r., IV SA/Wa 821/09, LEX nr 192932.

być prawnie wyodrębnione (nie musi stanowić np. historycznego układu urbanistycznego objętego ochroną konserwatorską czy osiedla).

Dopiero zestawienie stanu estetycznego określonego obiektu budowlanego i jego otoczenia pozwala na ustalenie, czy w istocie obiekt ten oszpeca otoczenie. To, czy dany obiekt budowlany oszpeca swym wyglądem inne obiekty znajdujące się w jego otoczeniu, będzie więc zależało od stanu estetycznego tych ostatnich obiektów³¹. Niewątpliwie oszpecenie nie będzie miało miejsca wtedy, gdy w sąsiedztwie obiektu budowlanego będą znajdowały się także inne obiekty budowlane, których estetyka utrzymana jest w nieodpowiednim stanie. Oznacza to, że odpadający tynk czy łuszcząca się farba elewacyjna występująca na wielu sąsiednich obiektach budowlanych nie uzasadniają stwierdzenia, że obiekt budowlany oszpeca otoczenie. Natomiast w przypadku, gdy np. określony budynek będzie jednym z nielicznych w sąsiedztwie, który będzie posiadał mankamenty estetyczne, tj. odpadający tynk, rozbite szyby okienne, zniszczoną obróbkę blacharską pokrycia dachu – to właśnie w tego typu przypadkach uzasadniona jest ingerencja organu. Reasumując, należy stwierdzić, że jeżeli w otoczeniu przeważają obiekty budowlane, które utrzymane są w należytym stanie estetycznym, wyróżniający się negatywnie na ich tle obiekt budowlany będzie oszpecał otoczenie. Podobnie będzie w przypadku, gdy otoczenie stanowi środowisko naturalne. W sytuacji gdy widok parku zaburzony jest znajdującym się w pobliżu obiektem budowlanym, który ma liczne wady estetyczne, można mówić o oszpeceniu otoczenia. W niektórych przypadkach kwestia oszpecenia otoczenia może być łatwiejsza do rozstrzygnięcia. Będzie to miało miejsce w szczególności, gdy wygląd obiektu budowlanego w korelacji z otoczeniem podlega ochronie prawnej z uwagi na piękno lub odpowiedni artyzm, które to wartości są szczególnie chronione przez prawo³². A zatem nie jest możliwe sformułowanie uniwersalnego szablonu, który mógłby być wykorzystywany przez organy administracji do ustalenia, czy dany obiekt budowlany oszpeca otoczenie³³.

Warto również dodać, że nieprawidłowy stan estetyczny obiektu budowlanego, powodujący oszpecenie otoczenia, może być wynikiem zarówno zużycia tego obiektu i brakiem dokonywania konserwacji oraz remontów, jak też skutkiem wykonania prac budowlanych polegających np. na skuciu tynku elewacyjnego czy wykonaniu prac budowlanych w sposób niewłaściwy. Nie można zgodzić się jednak z orzeczeniem NSA, że przesłanka ta odnosi się jedynie do skrajnych zaniedbań w estetyce obiektu budowlanego przy uwzględnieniu otoczenia³⁴. To nie skrajne zaniedbania w estetyce obiektu budowlanego powinny decydować o oszpeceniu otoczenia, tylko właśnie stan estetyki takiego obiektu, który zawiera mankamenty także mniejszej wagi niż skrajne – w porównaniu z obiektami znajdującymi się w otoczeniu – co powoduje, że wyróżnia się negatywnie na ich tle.

³¹ S. Zwolak, *Wpływ regulacji prawnych na wygląd budynków*, „Ius et Administratio” 2014/1, s. 72.

³² I. Niżnik-Dobosz, *Estetyka techniczna i ład przestrzenny jako pojęcia prawa budowlanego oraz prawa planowania i zagospodarowania przestrzeni* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 503.

³³ S. Zwolak, *Estetyka w prawie budowlanym*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2014/3, s. 141–151.

³⁴ Wyrok NSA w Szczecinie z 19.11.2003 r., SA/Sz 2255/01, LEX nr 1694548.

Ustawodawca, formułując przesłankę z art. 66 ust. 1 pkt 4 pr. bud., dał organom nadzoru budowlanego spory margines swobody oceny, czy w istocie obiekt budowlany oszpeca otoczenie³⁵. Niemniej jednak odwołanie się do tak zmiennego i subiektywnego pojęcia, jakim jest estetyka, wymaga od organu zgromadzenia materiału dowodowego, który będzie potwierdzał estetykę danego obiektu budowlanego lub wskazywał jej brak w odniesieniu do jego otoczenia.

3. Charakterystyka decyzji o usunięciu nieprawidłowości stwierdzonych w obiekcie budowlanym

3.1. Uwagi wprowadzające

Decyzja wydawana na podstawie art. 66 pr. bud. ma charakter związany, co oznacza, że wystąpienie chociażby jednej wskazanej w tym przepisie przesłanki obliguje organ nadzoru budowlanego do wydania decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonej nieprawidłowości³⁶. Świadczy o tym posłużenie się przez ustawodawcę wyrażeniem „w przypadku stwierdzenia”, które należy rozumieć jako obowiązek dokonania przez organ ustaleń, czy zaistniała jedna z wymienionych w tym przepisie przesłanek.

Wydanie decyzji wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego i wskazania w uzasadnieniu decyzji, jaka nieprawidłowość została w określonym stanie faktycznym ustalona i która w konsekwencji przesłanka z tego przepisu została spełniona. Ustalenia organu dotyczące nieprawidłowości muszą wskazywać faktycznie występujące nieprawidłowości, ponieważ przepis ten nie odnosi się do zagrożeń, które jeszcze nie powstały. Organ nie może więc twierdzić, że występowanie określonej nieprawidłowości, która nie jest wskazana w art. 66 pr. bud., może doprowadzić do powstania nieprawidłowości wymienionej w tym przepisie. A zatem przepis ten wymaga, aby wskazane w nim nieprawidłowości występowały bezpośrednio, a nie były jedynie hipotetyczną możliwością.

Adresatem decyzji o usunięciu stwierdzonych nieprawidłowości w obiekcie budowlanym będzie właściciel lub zarządca obiektu budowlanego. W przypadku gdy obiekt budowlany jest współwłasnością, decyzja jest skierowana do wszystkich jego współwłaścicieli, niezależnie od wielkości udziałów, które posiadają, a także niezależnie od stopnia osobistej odpowiedzialności danego współwłaściciela za powstanie stanu zagrożenia uzasadniającego wydanie decyzji na podstawie art. 66 ust. 1 pr. bud. lub przyczynienia się do zaistnienia takiego stanu³⁷. Natomiast w przypadku gdy decyzja będzie dotyczyła wyeliminowania nieprawidłowości stwierdzonych w częściach wspólnych nieruchomości – jej adresatem co do zasady będzie wspólnota mieszkaniowa³⁸.

³⁵ A. Despot-Mładanowicz [w:] *Prawo budowlane...*, red. A. Gliniecki, art. 66.

³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 9.12.2021 r., VII SA/Wa 1276/21, LEX nr 3316797.

³⁷ Wyrok WSA w Rzeszowie z 18.02.2020 r., II SA/Rz 865/19, LEX nr 3031044.

³⁸ Wyrok NSA z 7.09.2016 r., II OSK 466/15, LEX nr 2143551.

3.2. Zakres prac naprawczych

Ustawodawca nie określa, w jaki sposób adresat decyzji ma zrealizować obowiązek usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Przyjmuje się jednak, że skoro art. 66 pr. bud. znajduje się w rozdziale zatytułowanym „Utrzymywanie obiektów budowlanych”, to obowiązki te powinny być zrealizowane poprzez prace naprawcze. Skoro prace te mają charakter naprawczy, to decyzja wydana na podstawie tego przepisu nie może nakazać rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, lub nakazać wyłączenia obiektu z użytkowania³⁹. Prace te mają więc służyć przewróceniu stanu poprzedniego i nie mogą prowadzić do budowy obiektu budowlanego⁴⁰. Niemniej jednak usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości może wymagać uzyskania przez stronę decyzji o pozwoleniu na budowę bądź dokonania wymaganego zgłoszenia. Organ, zgodnie z zasadą przekonywania, powinien poinformować stronę w uzasadnieniu decyzji o konieczności uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę lub dokonania zgłoszenia robót budowlanych.

Warto przy tym podkreślić stanowisko wypracowane w orzecznictwie, że decyzja wydana na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 3 pr. bud. nie może nakazać usunięcia stanu niezgodnego z przepisami techniczno-budowlanymi, jeżeli stan ten został zaakceptowany w decyzji o pozwoleniu na budowę, gdyż prowadziłoby to do naruszenia zasady trwałości decyzji administracyjnych⁴¹.

Na podstawie art. 66 pr. bud. organ wydaje decyzję, w której nakazuje usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. Należy przy tym zaznaczyć, że ustawodawca – poza wyjątkami określonymi w ust. 1a i 2 tego przepisu – nie sprecyzował, w jakim terminie obowiązek ten powinien być wykonany. Nie oznacza to oczywiście, że organ ma całkowitą swobodę w ustaleniu terminu, w jakim określone czynności naprawcze mają być wykonane. Zależać to będzie przede wszystkim od tego, w jakim stopniu nieprawidłowości zagrażają dobrom określonym w tym przepisie, jak też jakie są realne możliwości wykonania prac naprawczych⁴². W orzecznictwie wskazuje się, że organ w pierwszej kolejności powinien nakazać zrealizowanie tych robót, które są niezbędne z punktu widzenia mieszkańców oraz osób trzecich⁴³.

3.3. Dodatkowe elementy decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości

Ustawodawca w art. 66 pr. bud. przewidział także możliwość nałożenia na stronę innych obowiązków, które mogą być dodatkowym elementem decyzji nakazującej usunięcie

³⁹ Wyrok NSA w Szczecinie z 13.01.2000 r., SA/Sz 1653/98, LEX nr 657664.

⁴⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 10.10.2018 r., II SA/Wr 561/18, LEX nr 2580098.

⁴¹ Wyrok NSA z 22.01.2009 r., II OSK 104/08, LEX nr 516926.

⁴² K. Siwiec, *Decyzje organów budowlanych podejmowane w związku ze złym stanem technicznym budynków, „Nieruchomości”* 2020/1, s. 10.

⁴³ Wyrok NSA z 5.11.2009 r., II OSK 1751/08, Legalis nr 230556.

stwierdzonych nieprawidłowości. Są to więc obowiązki nakładane dodatkowo, które niejako wzmacniają decyzję usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Decyzja o usunięciu stwierdzonych nieprawidłowości wydana na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1–3 pr. bud. może zakazać użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Użycie przez ustawodawcę wyrażenia „do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości” oznacza, że zakaz ma charakter czasowy, a zatem obowiązuje do chwili, w której doszło do faktycznego wykonania decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, niezależnie od tego, czy decyzja ta została wykonana dobrowolnie, czy też w drodze egzekucji administracyjnej⁴⁴.

Tego typu decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu i może być ogłoszona ustnie. W przypadku zagrożenia zdrowia lub życia ludzi, tj. w przypadku spełnienia przesłanek określonych w art. 66 ust. 1 pkt 1 i 2 pr. bud., uzasadnione jest ustne ogłoszenie decyzji bezpośrednio po jej przyjęciu przez organ, ponieważ zastosowanie przepisów dotyczących doręczeń mogłoby znacząco wydłużyć postępowanie⁴⁵ i tym samym uniemożliwić skuteczne wykonywanie zadań przez organy nadzoru budowlanego. Warto przy tym zaznaczyć, że zakaz użytkowania obiektu budowlanego nie może stanowić samodzielnej treści decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 66 pr. bud.⁴⁶ Celem tej decyzji jest przede wszystkim wyeliminowanie nieprawidłowości stwierdzonych w obiekcie budowlanym, które zagrażają dobrom określonym w tym przepisie. Natomiast zakaz użytkowania obiektu budowlanego nie eliminuje tych zagrożeń. Zakaz ten ma więc na celu ochronę tych dóbr w sytuacji, gdy zagrożenie jest realne i bezpośrednie. W doktrynie można znaleźć także pogląd, zgodnie z którym zakaz użytkowania obiektu budowlanego stosuje się w przypadku, gdy dany obiekt budowlany nie spełnia wymagań i warunków określonych w art. 5 pr. bud.⁴⁷ Wydaje się jednak, że zakaz użytkowania powinien być wydany w przypadku, gdy prace naprawcze prowadzone w danym obiekcie budowlanym mogą spowodować realne i bezpośrednie zagrożenie dla dóbr chronionych przez art. 66 pr. bud.

4. Uniemożliwianie lub znaczne utrudnianie użytkowania obiektu budowlanego do celów mieszkalnych

Artykuł 66 ust. 1a pr. bud. obliguje organ nadzoru budowlanego do wydania nakazu usunięcia skutków ingerencji lub naruszeń lub przywrócenia stanu poprzedniego w przypadku stwierdzenia nieuzasadnionych względami technicznymi lub użytkowymi ingerencji lub naruszenia wymagań dotyczących obiektu budowlanego, których charakter uniemożliwia lub znacznie utrudnia użytkowanie go do celów mieszkalnych. Budzące wątpliwości jest zamieszczenie tego przepisu jako jednostki redakcyjnej art. 66 pr. bud., ponieważ stosuje się go niezależnie od pozostałych jednostek tego przepisu. Warto także dodać, że przepis

⁴⁴ Podobnie A. Kosicki [w:] *Prawo budowlane...*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, art. 66.

⁴⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 2.08.2018 r., II SA/GI 368/18, LEX nr 2558855.

⁴⁶ Wyrok WSA w Białymstoku z 24.02.2009 r., II SA/Bk 747/08, LEX nr 531762.

⁴⁷ *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2022, art. 66.

ten nie chroni dóbr, o których mowa w art. 66 ust. 1, natomiast ma zastosowanie jedynie w przypadku stwierdzenia braku możliwości lub utrudnienia użytkowania obiektu budowlanego. Co więcej, ustawodawca wskazał w tym przepisie, że chodzi tu o ograniczenia związane z użytkowaniem na cele mieszkalne, co wyklucza możliwość zastosowania tego przepisu np. do budynków wykorzystywanych do celów handlowych bądź usługowych.

Trudności interpretacyjne może budzić katalog ingerencji lub naruszeń, które ustawodawca uznał za niepożądane. O ile należy uznać, że w przypadku naruszeń wymagań dotyczących obiektu budowlanego trzeba się odwołać do art. 5 pr. bud., o tyle można mieć wątpliwości, co oznaczają nieuzasadnione względami technicznymi lub użytkowymi ingerencje, gdyż ustawodawca nie wyjaśnił tego pojęcia. W doktrynie można spotkać się z poglądem, że celem tego przepisu jest ochrona przed tzw. czyszcicielami kamienic⁴⁸. A zatem przepis ten ma na celu zapewnienie możliwości użytkowania obiektów budowlanych poprzez uniemożliwienie dokonywania różnych ingerencji, które nie są obiektywnie uzasadnione np. remontem lub naprawą. Dla zastosowania tego przepisu nie będzie więc miała znaczenia kwalifikacja prawna określonych ingerencji lub naruszeń, lecz będzie istotne jedynie to, czy czynności te uniemożliwiają lub znacznie utrudniają użytkowanie obiektu budowlanego do celów mieszkalnych.

Przepis ten ma charakter związany z uwagi na to, że ustawodawca posłużył się określeniem „organ nadzoru budowlanego wydaje”. Co więcej, decyzja wydana na podstawie art. 66 ust. 1a pr. bud. podlega natychmiastowemu wykonaniu i może być ogłoszona ustnie. Strona w celu wykonania obowiązków nałożonych w drodze decyzji nie ma obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę ani dokonania zgłoszenia, ponieważ decyzja wydana na podstawie tego przepisu stanowi podstawę administracyjnoprawną do wykonania określonych w niej robót⁴⁹. Wymaga to dokładnego wskazania w decyzji tych nieuzasadnionych ingerencji lub naruszeń, które strona będzie miała obowiązek wyeliminować. Jednocześnie strona nie może przeprowadzić takich robót, których zakres wykraczałby poza wyeliminowanie wskazanych w decyzji ingerencji lub naruszeń.

W ramach konkluzji należy uznać, że przepis ten będzie miał zastosowanie do różnych czynności i prac podejmowanych w stosunku do obiektu budowlanego w celu uniemożliwienia lub znacznego utrudnienia użytkowania tego obiektu budowlanego do celów mieszkalnych. Zasadniczym celem tego przepisu jest szybkie wyeliminowanie stwierdzonych ingerencji lub naruszeń i tym samym przywrócenie pełnej możliwości użytkowania takiego obiektu do celów mieszkalnych.

5. Podsumowanie

Analiza przesłanek wydania decyzji o usunięciu nieprawidłowości stwierdzonych w obiekcie budowlanym określonych w art. 66 ust. 1 pr. bud. prowadzi do wniosku, że

⁴⁸ D. Sypniewski [w:] R. Godlewski, M. Goss, J. Góralski, W.Ł. Gunia, D. Sypniewski, *Prawo budowlane...*, art. 66.

⁴⁹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 24.01.2023 r., II SA/Bd 705/22, LEX nr 3520292.

przesłanki te budzą wątpliwości interpretacyjne poprzez użycie w nich zwrotów nieostrych i ich bardzo ogólne sformułowanie. O ile dwie pierwsze przesłanki – związane z zagrożeniem życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska – umożliwiają skuteczną ingerencję w celu ochrony tych dóbr, o tyle kolejne mogą już powodować problemy w praktyce. Wydaje się, że ustawodawca powinien dookreślić, w jaki sposób należy rozumieć nieodpowiedni stan techniczny obiektu budowlanego. Mogłoby to polegać na odesłaniu do konkretnych przepisów prawa budowlanego bądź doprecyzowaniu, że chodzi tu o stan, który np. ogranicza prawidłowe użytkowanie obiektu budowlanego. Podobne problemy interpretacyjne budzi przesłanka powodowania przez obiekt budowlany oszpeccenia otoczenia. Z uwagi na to, że przepis ten odwołuje się do kryterium ocennego, jakim jest estetyka, ustalenia organu mogą budzić wątpliwości stron. To wszystko powoduje, że wydanie decyzji na podstawie tych dwóch przesłanek wymaga od organu przeprowadzenia szczegółowego postępowania dowodowego, a to wpływa na wydłużenie czasu wydania decyzji administracyjnej.

Z art. 66 pr. bud. powinno się wyodrębnić ust. 1a i stworzyć z niego nową jednostkę redakcyjną, gdyż przepis ten merytorycznie nie pasuje do pozostałych ustępów. Rozważenia wymaga ponadto zmiana brzmienia ust. 1a, który obecnie ma zastosowanie do uniemożliwienia lub znacznego utrudnienia użytkowania obiektu budowlanego do celów mieszkalnych. Wydaje się, że ustawodawca powinien zrezygnować z wyrazu „znacznego”, ponieważ tego typu określenia mogą budzić wątpliwości organu, w jakich przypadkach utrudnienie użytkowania osiąga taką intensywność. Ponadto warto się także zastanowić, czy zastosowanie art. 66 ust. 1a pr. bud. powinno wiązać się jednocześnie z obowiązkiem dokonywania przez organ nadzoru budowlanego kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego jeszcze przez określony czas od dnia wydania takiej decyzji. W pewnym sensie tego typu rozwiązanie odstraszyłoby od podejmowania prób bezprawnej dewastacji budynków, które to podejmują tzw. czyszciciele kamienic.

Abstract

The grounds for issuing a decision on the removal of irregularities identified in a building in the light of the jurisprudence of administrative courts

Dr Hab. Aleksander Maziarz – Kozminski University

ORCID: 0000-0002-0482-5400

The article addresses the issue of grounds for making decisions regarding the removal of abnormalities identified in a building specified in Article 66 of the Building Law. Additionally, an analysis of regulations aimed at preventing the prevention or significant hindrance of using a building for residential purposes, which are also included in the aforementioned provision, has been carried out. Due to the fact that individual prerequisites for applying this provision have been formulated using vague phrases, doubts arise as to whether they meet the requirement of proper legislation. The

aim of the article is, therefore, to interpret the individual conditions for issuing the aforementioned decision and determine whether these provisions are uniformly interpreted and applied.

Keywords: *removal of abnormalities in a building, prohibition of the use of a building, inadequate technical condition of a building*

Bibliografia / References

- Despot-Mładanowicz A. [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki A., Warszawa 2016
- Kosicki A. [w:] *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX 2023
- Murzydło J., *Prawo budowlane a budynki oszczędzające otoczenie*, „Państwo i Prawo” 2007/4
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2022
- Niżnik-Dobosz I., *Estetyka techniczna i ład przestrzenny jako pojęcia prawa budowlanego oraz prawa planowania i zagospodarowania przestrzeni* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012
- Siwiec K., *Decyzje organów budowlanych podejmowane w związku ze złym stanem technicznym budynków*, „Nieruchomości” 2020/1
- Sypniewski D. [w:] R. Godlewski, M. Goss, J. Góralski, W.Ł. Gunia, D. Sypniewski, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2022
- Zwolak S., *Estetyka w prawie budowlanym*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2014/3
- Zwolak S., *Wpływ regulacji prawnych na wygląd budynków*, „Ius et Administratio” 2014/1

Mateusz Perkowski

doktor nauk prawnych, radca prawny, Kancelaria Radców Prawnych
Jan Perkowski i partnerzy sp. p.
ORCID: 0009-0001-2783-4182

Charakter prawny decyzji taryfowej w zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków

Słowa kluczowe: decyzja taryfowa, sąd powszechny, sąd administracyjny, uznanie administracyjne, luz decyzyjny

1. Wstęp

Przedmiotem opracowania jest analiza i ocena wybranych przepisów rozdziału V ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹ w zakresie dotyczącym zatwierdzania taryf. Decyzja taryfowa jest wykorzystywana przez wyspecjalizowany organ administracji publicznej do realizacji zadań z zakresu regulowania cen za wodę i ścieki, czyli mediów dostarczanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne.

Na problem procesu taryfikacji należy spojrzeć pod kątem ustalenia, czy z charakteru prawnego decyzji taryfowej² wydawanej przez organ regulacyjny³ wynika, że mamy do czynienia z decyzją administracyjną związaną, czy też uznaniową. Ponadto trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy można znaleźć argumenty przemawiające za tym, że różny jest charakter prawny decyzji taryfowej wydanej w podstawowym postępowaniu taryfowym od

¹ Ustawa z 7.06.2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2023 r. poz. 537), dalej: u.z.z.w.

² Celem uporządkowania terminologii na potrzeby artykułu, przez ogólne pojęcie decyzji taryfowej rozumiem decyzję zatwierdzającą taryfę lub decyzję odmawiającą zatwierdzenia taryfy w tzw. podstawowym postępowaniu o zatwierdzenie taryfy oraz w postępowaniu o skrócenie okresu obowiązywania taryfy z mocy odesłania zawartego w art. 24j u.z.z.w. zdanie ostatnie. Decyzją taryfową będzie także decyzja dotycząca ustalenia taryfy tymczasowej, przy czym ma ona dość specyficzny charakter i zostanie omówiona odrębnie w pkt 6 artykułu.

³ W I instancji decyzję wydaje właściwy Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej. W II instancji decyzję wydaje Prezes Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Obydwa organy pełnią funkcje regulacyjne.

tej wydawanej w ramach postępowania o ustalenia taryfy tymczasowej, gdy przedsiębiorstwo nie wykonuje obowiązków nałożonych przez organ regulacyjny.

Odpowiedzi na tak brzmiące pytania są istotne, ponieważ zgodnie z treścią art. 145a § 1 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴ jedynie decyzje o charakterze związanym mogą być przedmiotem tzw. reformatoryjnego, czy też może bardziej właściwie – merytorycznego orzeczenia sądu administracyjnego⁵. Jest to sprawa niezwykle istotna z punktu widzenia interesu ekonomicznego tych przedsiębiorstw i zaobserwowanych wieloletnich (często nierozstrzygniętych prawomocnie) sporów, które przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne⁶ toczą z organami regulacyjnymi przed sądami administracyjnymi⁷.

Wyrażam przekonanie, że decyzje taryfowe wydawane w postępowaniu taryfowym charakteryzuje się jako decyzje administracyjne związane, zaś przepisy art. 24c ust. 1–4 u.z.z.w. zawierają tzw. pojęcia nieostre i klauzule generalne, które mogą być wypełniane przez organ regulacyjny w ramach tzw. luzu decyzyjnego⁸. Biorąc powyższe pod uwagę, sąd administracyjny, rozpoznając spór powstały pomiędzy stronami stosunku administracyjno-prawnego, może zyskać prawo do jego zakończenia poprzez wydanie wyroku na podstawie art. 145a § 1 p.p.s.a.

2. Rys historyczny

Ustawą – Prawo wodne⁹ utworzono państwową osobę prawną Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (dalej PGW WP). Zgodnie z założeniem ustawodawcy jej celem jest wykonywanie zadań realizowanych uprzednio przez Prezesa Krajowego

⁴ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), dalej: p.p.s.a.

⁵ Na marginesie można wskazać, że co do znaczenia pojęcia wyroku reformatoryjnego wypowiedział się Z. Kmiecik, *O merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne raz jeszcze*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2015/4, s. 11–32. Odmienny pogląd przedstawiają M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015, s. 602.

⁶ Przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym może być spółka handlowa (por. art. 2 ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 2021 r. poz. 679) lub gminna jednostka organizacyjna.

⁷ Por. wyroki WSA w Warszawie: z 7.12.2022 r., V SA/Wa 71/22; z 25.02.2022 r., V SA/Wa 1939/20; z 24.05.2023 r., V SA/Wa 2497/22; z 23.05.2023 r., V SA/Wa 235/23; z 18.07.2023 r., V SA/Wa 2781/22; z 23.05.2023 r., V SA/Wa 235/23; z 19.04.2023 r., V SA/Wa 1227/22, dostępne w CBOSA, w których sąd ten uchylał decyzję organu regulacyjnego (niekiedy nawet decyzje obu instancji), stwierdzając liczne naruszenia prawa materialnego procesowego, lecz nie decydował się na orzeczenia reformatoryjne.

⁸ Na temat pojęcia luzu decyzyjnego por. E. Ura, *Luz decyzyjny w działaniach administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 511–526.

⁹ Ustawa z 20.07.2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1087 ze zm.).

Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej, związanych z utrzymaniem wód oraz pozostałego mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną, a także inwestycjami w gospodarce wodnej. Powołanie PGW WP dało możliwość przekazania organowi kompetencji nadzoru w zakresie świadczenia usług w ramach zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków – organu regulacyjnego, na gruncie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Wynikiem oceny skutków regulacji projektowanych rozwiązań¹⁰ było to, że optymalnym wzorcem dla konstrukcji uprawnień tworzonego organu miały być kompetencje Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) w odniesieniu do rynku energii cieplnej. Ostateczny tekst ustawy oraz późniejsza praktyka jej stosowania pokazały, że organy stosujące prawo nie zdecydowały się na czerpanie dobrych wzorców ze sposobu rozpatrywania spraw taryfowych przez Prezesa URE i sądy powszechne. Sama regulacja ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w tym zakresie nie nawiązuje do przywołanych wzorców¹¹.

3. Postępowanie przed organem regulacyjnym

Postępowanie taryfowe jest postępowaniem administracyjnym, które zmierza do wydania decyzji zatwierdzającej taryfę. Inicjatorem postępowania może być podmiot, który posiada zezwolenie na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków¹². Wydana decyzja stanowi następnie podstawę do jej opublikowania, zgodnie z przepisem art. 24e ust. 1 u.z.z.w. Zatwierdzona i opublikowana taryfa wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej przedsiębiorstwa. Ustawodawca przewidział także w art. 24f ust. 2 u.z.z.w. tryb wejścia w życie taryfy z mocy prawa, po upływie terminów w tym przepisie wskazanych¹³. Opublikowana taryfa stanowi podstawę m.in. do obciążania odbiorców usług nowymi cenami za m³ dostarczonej wody i odprowadzonych ścieków.

Powyższe nazywam „klasycznym” postępowaniem taryfowym, albowiem w ramach ustawy można wyróżnić także inne postępowania, mianowicie: dotyczące określenia taryfy tymczasowej na skutek wydania decyzji odmownej (por. art. 24c ust. 4 u.z.z.w.) lub postępowanie o skrócenie okresu obowiązywania taryfy (por. art. 24j u.z.z.w.). Przedmiotem

¹⁰ Projekt ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12303254/12460103/12460104/dokument311633.pdf> (dostęp: 10.01.2024 r.).

¹¹ Por. M. Perkowski, *Sądowa weryfikacja decyzji taryfowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2023/8, s. 28–34.

¹² W doktrynie istnieje zasadniczy spór co do charakteru prawnego koncesji na prowadzenie działalności energetycznej, por. M. Kania, M. Szydło [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8B, *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 230–233.

¹³ Ł. Ciszewski, M. Faron, *Wejście w życie z mocy prawa taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę lub zbiorowe odprowadzanie ścieków w związku z bezczynnością organu regulacyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2021/6, s. 20–35.

zainteresowania niniejszego artykułu będzie zasadniczo pierwsze z tych postępowań, a w zasadzie charakter decyzji administracyjnej kończącej to postępowanie.

Postępowanie administracyjne wszczynane jest na wniosek. Wydaje się, że z urzędu może być wszczęte postępowanie zmierzające do wydania decyzji określającej taryfę tymczasową. Zgodnie z art. 24b ust. 2 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przekazuje organowi regulacyjnemu wniosek o zatwierdzenie taryfy w terminie 120 dni przed dniem upływu okresu obowiązywania dotychczasowej taryfy. Wniosek o zatwierdzenie taryfy, zgodnie z art. 24b ust. 4 u.z.z.w., zawiera dwa istotne, obligatoryjne elementy, które są następnie przedmiotem postępowania administracyjnego. Są to projekt taryfy (art. 24b ust. 4 pkt 1 u.z.z.w.) oraz uzasadnienie (art. 24b ust. 4 pkt 2 u.z.z.w.). Projekty taryfy i uzasadnienia podlegają następnie ocenie pod kątem zgodności z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz ustawy – Prawo wodne.

Ponadto na podstawie art. 24c ust. 1 pkt 2 u.z.z.w. organ regulacyjny analizuje zmiany warunków ekonomicznych wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej, w tym marżę zysku, oraz weryfikuje koszty, o których mowa w art. 20 ust. 4 pkt 1 u.z.z.w. pod względem celowości ich ponoszenia w celu zapewnienia ochrony interesów odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen.

Z powyższego wynika, że ustawodawca zdecydował się na użycie trzech różnych wyrazów opisujących czynności, które organ winien wykonać przed wydaniem decyzji, mianowicie: oceniać, weryfikować i analizować. Każde z nich ma inne znaczenie, dlatego trzeba pokrótce zauważyć (w ślad za *Słownikiem języka polskiego*), że „oceniać” to m.in. wydać opinię o kimś lub o czymś¹⁴; „weryfikować” – oznacza m.in. sprawdzać prawdziwość, przydatność lub prawidłowość czegoś¹⁵, natomiast „analizować” – znaczy m.in. rozpatrywać jakiś problem, zjawisko z różnych stron w celu jego zrozumienia lub wyjaśnienia¹⁶.

Wyrażam przekonanie, że ww. wyrazy z punktu widzenia istoty sprawy administracyjnej odnoszą się do sfery oceny dowodów w postępowaniu. Nie dostrzegam jednak racjonalnych powodów, aby wprowadzać je w ogóle do języka prawnego. Wprowadza to niepotrzebny chaos i wątpliwości interpretacyjne, co racjonalny ustawodawca ma na myśli, używając trzech różnych zwrotów do rozpoznania sprawy administracyjnej.

Artykuł 24c u.z.z.w. określa trzy zasadnicze rozstrzygnięcia, które organ regulacyjny może podjąć, rozpatrując sprawę administracyjną o zatwierdzenie taryfy zainicjowanej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

Po pierwsze, na zasadzie art. 24c ust. 2 u.z.z.w. organ może wydać decyzję zatwierdzającą taryfę.

Po drugie, może wydać decyzję odmawiającą zatwierdzenia taryfy, przy czym w takim wypadku organ zobowiązany jest do nałożenia na przedsiębiorstwo w ramach tej decyzji obowiązku przedłożenia poprawionego projektu taryfy lub poprawionego uzasadnienia i wskazania elementów projektu taryfy lub uzasadnienia wymagających poprawienia.

¹⁴ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/ocenia%C4%87.html> (dostęp: 16.12.2024 r.).

¹⁵ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/weryfikowa%C4%87.html> (dostęp: 16.12.2024 r.).

¹⁶ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/analizowa%C4%87.html> (dostęp: 16.12.2024 r.).

Po trzecie, organ określi w drodze decyzji tymczasową taryfę, jeżeli zajdą ku temu przesłanki opisane w art. 24c ust. 4 u.z.z.w. Jest to szczególny tryb postępowania, pozwalający w istocie na kreowanie przez organ administracji publicznej sposobu prowadzenia przez podmiot działalności gospodarczej. Podstawową przesłanką, którą w takim przypadku organ musi respektować, jest zapewnienie pokrycia uzasadnionych kosztów tego przedsiębiorstwa¹⁷.

Przyglądając się problemowi decyzji taryfowej bardziej szczegółowo, należy wskazać, że art. 24c u.z.z.w. jest sformułowany dość specyficznie. Ustawodawca przyjął bowiem w art. 24c ust. 1 i 2 u.z.z.w., że jeżeli wynik oceny, weryfikacji lub analizy, o których mowa w art. 24c ust. 1 u.z.z.w., jest pozytywny, to organ wydaje decyzję zatwierdzającą taryfę. Jeżeli zaś wynik ten jest negatywny – wówczas organ powinien wydać decyzję odmawiającą zatwierdzenia taryfy. Analizując powyższe zagadnienie, trzeba zaznaczyć, że przepis ten jest skonstruowany w sposób dość rozbudowany, a określenia „pozytywny” i „negatywny” są zwrotami nieostryimi, w przeciwieństwie do systemowo podobnych (aczkolwiek nie takich samych, gdyż różnice są znaczące) rozwiązań na gruncie innych postępowań taryfowych¹⁸. Wypada także dostrzec, że używane przez ustawodawcę sformułowania: „ochrona interesów odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen” czy „pokrycie uzasadnionych kosztów przedsiębiorstwa” – nie są pojęciami nieostryimi, lecz mogą być traktowane jako swoiste klauzule generalne, które zakładają dokonywanie wartościowania organu z uwzględnieniem okoliczności danej sprawy¹⁹.

4. Decyzja związana a uznaniowa

Pewność prawa ma kluczowe znaczenie dla kształtowania się ładu publicznego²⁰. Jeżeli strona postępowania administracyjnego jest w stanie dokonać predykcji tego, w jaki sposób administracja załatwi jej sprawę (po spełnieniu przez stronę określonych prawem przesłanek), to taki stan, racjonalnie rzecz biorąc, ogranicza możliwość powstania sporów pomiędzy stroną a administracją w przyszłości. Decyzje związane²¹, jako przeciwieństwo decyzji uznaniowych, charakteryzują się tym, że organ jest obowiązany je wydać, ilekroć stwierdzi spełnienie określonych prawem wymagań uprawniających do pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Z charakteru decyzji związanej wynika, że organ nie bada przy tym merytorycznej zasadności wniosku inicjującego postępowanie administracyjne.

¹⁷ Por. także § 3 ust. 1 lit. a rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z 27.02.2018 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryfy oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz.U. z 2022 r. poz. 1074), dalej: rozporządzenie taryfowe.

¹⁸ Por. art. 47 ust. 2 ustawy z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.).

¹⁹ T. Długosz [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8B, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 231–233.

²⁰ M. Zdyb, *Pewność prawa*, „Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2018/11(1), s. 421–443.

²¹ Przykładami takich decyzji są: decyzja o pozwoleniu na budowę, decyzja o cofnięciu uprawnień do kierowania pojazdami, decyzje dotyczące dodatku służbowego w Policji.

Uznanie administracyjne ma w polskim prawie długą tradycję. Jest to jedna z form władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej. Istnieje bogaty dorobek doktryny, która pochyła się nad charakterem prawnym tej instytucji²². W poglądach nauki wyodrębnić można dwa ujęcia uznania administracyjnego: wąskie (ustalenie konsekwencji prawnej) oraz szerokie (interpretacja pojęć nieostrych). Można także wskazać, że doktryna i judykatura w ramach uznania wyróżniają uznanie pełne i ograniczone²³. Uznanie administracyjne, jako przeciwieństwo związania administracji prawem, jest uprawnieniem organu, aby na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego rozstrzygać sprawę według swego uznania, lecz z zachowaniem zasad proporcjonalności i reguł dotyczących nieprzekraczania jego granic²⁴. W takim sensie decyzja uznaniowa musi zawsze zawierać logiczne uzasadnienie, w którym organ powinien przekonać adresata decyzji o jej słuszności²⁵.

Przedmiotem uznania jest nie ustalenie znaczenia tekstu prawnego ani ocena występujących w sprawie faktów, lecz określenie skutku prawnego dla strony postępowania. Czym innym będzie zatem ustalenie znaczenia norm np. nieostrych w odniesieniu do konkretnej sprawy w procesie wykładni prawa, czym innym zaś „dokonanie” uznania administracyjnego już w ostatniej fazie stosowania prawa²⁶, kiedy to z mocy wyraźnego przepisu ustawy będzie istniała możliwość oparcia na nim decyzji uznaniowej²⁷.

²² W pierwszej kolejności należy wskazać na monografię M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983; por. także M. Wojtuń, *Sądowa kontrola uznania administracyjnego z perspektywy komparatystryki prawniczej*, Warszawa 2020; M. Jaśkowska [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 256–257; M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 35 i n.; D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000, s. 13–14.

²³ Por. A. Szot, *Słuszność a uznanie administracyjne*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2011/15, s. 176, oraz uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z 25.06.2012 r., VI SA/Wa 268/12, LEX nr 1277332.

²⁴ Uznanie administracyjne występuje w szczególności w przepisach prawa podatkowego (ulgi, zwolnienia) oraz w przepisach dotyczących pomocy społecznej.

²⁵ Por. art. 7, 8 i 11 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572). Jak wskazał NSA w wyroku z 25.11.2021 r., III FSK 182/21, LEX nr 3294640. Organ podatkowy, wydając decyzję opartą na uznaniu administracyjnym, w istocie dokonuje dwóch wyborów. W pierwszej kolejności rozstrzyga bowiem, czy spełniona jest co najmniej jedna z kierunkowych dyrektyw wyboru konsekwencji uzasadniających orzekanie zgodnie z wolą wnioskodawcy. Jeśli zaś tak jest, dochodzi do rzeczywistego orzekania uznaniowego i organ może, ale nie jest do tego zobowiązany, zastosować się do treści otrzymanego podania. W każdej jednak sytuacji ciąży na nim powinność wyjaśnienia swoich racji. Przestrzelenia, w której się to dokonuje, jest zaś uzasadnienie decyzji. To właśnie w tym miejscu podmiot dokonujący rozstrzygnięcia powinien rozważyć wszelkie kierunkowe dyrektywy konsekwencji i wyjawić, dlaczego uwzględnił wniosek strony albo odmówił zastosowania ulgi; por. także wyrok WSA w Kielcach z 19.05.2022 r., I SA/Ke 81/22, LEX nr 3353950.

²⁶ Uznanie administracyjne następuje po dokonaniu subsumpcji (podciągnięciu stanu faktycznego pod dyspozycję norm prawnych; tak w: *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 125).

²⁷ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 241–242 w zakresie, w jakim autor ten wskazuje, że akty uznaniowe występują wtedy, gdy organ może sam decydować, jakie skutki prawne określi dla ustalonego stanu faktycznego.

Nauka prawa administracyjnego w ramach sposobu ustalania istnienia upoważnienia do uznania proponuje przyjęcie trzech grup sformułowań²⁸, które mogą pomocniczo służyć ocenie, czy w danej sprawie organ może wydać decyzję uznaniową.

Pierwsza grupa dotyczy klasycznych zwrotów używanych przez ustawodawcę, takich jak: „może”, „może obniżyć”, „może wyrazić zgodę” itp. Małgorzata Jaśkowska słusznie zauważa, że określenia te należy jednak traktować z pewną ostrożnością. Inne przepisy mogą bowiem wprowadzać obowiązek określonego działania. Skonstruowana wtedy na podstawie przepisów norma prawna nie będzie zawierała upoważnienia do uznania²⁹.

Druga grupa może zawierać upoważnienie do uznania poprzez wskazanie obowiązku zastosowania jednego z dwóch lub więcej rozwiązań, przy czym mają one charakter równoprawny.

W ramach trzeciej grupy można wyróżnić „pozwolenia” czy też „zezwolenia”, „koncesje”, z których nie wynika wprost, że możemy mieć do czynienia z uznaniem administracyjnym, lecz sprawa tego, czy organ zobowiązany jest wydać zezwolenie, czy też może, ale nie musi tak postąpić, będzie kwestią ocenną, w zależności od kontekstu sprawy³⁰.

5. Decyzja taryfowa jako decyzja związana?

Analizując decyzję taryfową z punktu widzenia klasycznych zwrotów pozwalających na przetestowanie, jaki może być jej charakter, wypada zauważyć, że „bliżej jej” charakterem do decyzji związanej. Na pierwszy rzut oka widać, że ustawodawca wyraził się w tym zakresie maksymalnie precyzyjnie, stwierdzając, że organ „zatwierdza taryfę w drodze decyzji”. Znamię czasownikowe nie pozostawia zatem niejasności co do woli ustawodawcy.

Pewne wątpliwości może jednak budzić przy tym fakt, że ustawodawca przyjmuje pewną alternatywność rozwiązań w ramach art. 24c ust. 2 i 3 u.z.z.w., a zgodnie z przywołanymi poglądami doktryny prawa administracyjnego może to być odczytane jako prawo do zastosowania jednego z dwóch rozwiązań. Kluczowe jest odczytanie znaczenia prawnego zwrotów użytych w art. 24c ust. 2 i 3 u.z.z.w., mianowicie: „Jeżeli wynik oceny, weryfikacji lub analizy, o których mowa w ust. 1, jest pozytywny” oraz „Jeżeli wynik oceny, weryfikacji lub analizy, o których mowa w ust. 1, jest negatywny”.

Po pierwsze, ustawodawca, używając słowa „oceniać”, sugeruje dokonanie wykładni przepisu poprzez odesłanie do art. 80 Kodeksu postępowania administracyjnego, który stanowi, że organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

²⁸ M. Jaśkowska [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 277.

²⁹ M. Jaśkowska [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 227.

³⁰ Wydaje się, że dobrym przykładem mogą tu być przywołane decyzje administracyjne uprawniające do rozpoczęcia działalności w zakresie energetyki czy zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Po drugie, użyte w przepisie przymiotniki „pozytywny” i „negatywny” jako terminy prawne, mimo że wydają się sugerować organowi pełną (może nawet nieograniczoną) swobodę oceny sytuacji i następnie treści decyzji, dotyczą w rzeczywistości jedynie oceny stanu faktycznego, gdyż na końcu jednostki redakcyjnej ustawodawca posługuje się zwrotem „zatwierdza” lub „odmawia zatwierdzenia”. Użyte przez ustawodawcę przymiotniki odnoszą się w rzeczywistości do wyniku przeprowadzonego przez organ postępowania dowodowego w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego³¹.

W doktrynie prawa administracyjnego³² wskazuje się, że ustawodawca może uregulować wiele ogólnych zagadnień wiążących się z wykorzystaniem pozostawionego organowi uznania (np. cele regulacji, różnorodne aspekty regulowanych zjawisk, na które należy zwracać szczególną uwagę, itp.). Co do zasady, takim zagadnieniem jest problematyka zatwierdzania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Wydaje się jednak, że gdyby ustawodawca chciał uczynić z decyzji taryfowej decyzję uznaniową, użyłby w treści przepisu następującego zwrotu: „Jeżeli wynik oceny, weryfikacji lub analizy, o których mowa w ust. 1, jest pozytywny, organ regulacyjny może zatwierdzić taryfę w drodze decyzji lub odmówić jej zatwierdzenia”³³.

O tym, że decyzja taryfowa nie powinna być uznawana za wydaną w ramach swobodnego uznania, może świadczyć także pewna logika systemowa przepisów prawnych, które odnoszą się do zatwierdzania taryf *in genere*³⁴. Ustawodawca założył bowiem racjonalnie, że organ administracji centralnej, jakim jest Prezes PGW WP (powoływany przez władzę wykonawczą), nie powinien mieć uznaniowego wpływu na działalność podmiotów działających w sektorze gospodarki komunalnej w ramach samorządów lokalnych. Inaczej sprawa ma się w przypadku Prezesa URE, który powoływany przez władzę wykonawczą może wpływać (z punktu widzenia postępowań taryfowych) na działalność kluczowych podmiotów energetycznych, w których większość akcji³⁵ – i tym samym wpływ na działanie podmiotu – posiada Skarb Państwa, a podmiotem wykonującym prawa z tych akcji jest właściwy organ administracji rządowej.

Na koniec tej części rozważań wypada także postawić pytanie otwarte. Mianowicie jeżeli uznać, że decyzja taryfowa z mocy treści art. 24 c ust. 2 i 3 u.z.z.w. jest *de facto* uznaniowa, to czy o uznaniu miałoby przesądzać, że ustawodawca posłużył się pojęciami „pozytywny” albo „negatywny” – niezależnie od zakończonego przez organ procesu subsumpcji? Jak osoba rozpoznająca sprawę ma rozumieć te zwroty w procesie stosowania prawa?

³¹ Por. także D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej...*, s. 145 i przywołaną tam literaturę odnoszącą się do różnic między uznaniem administracyjnym a swobodną oceną dowodów.

³² D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej...*, s. 295–296.

³³ Podany przykład charakteryzuje decyzję uznaniową.

³⁴ Por. jednak rozważania i argumentację dotyczące tzw. taryfy tymczasowej zawarte w pkt 6 artykułu.

³⁵ Tytułem przykładu w PGE S.A., który prowadzi działalność w zakresie dystrybucji i sprzedaży energii elektrycznej, Skarb Państwa posiada 60,86% akcji. W przypadku PGNiG S.A. Skarb Państwa posiada 71,88% akcji.

6. Taryfa tymczasowa

Kilka słów wypada poświęcić decyzji taryfowej, która odnosi się do ustalenia taryfy tymczasowej. Zgodnie z przepisem art. 24c ust. 4 u.z.z.w.: „Jeżeli wynik oceny, weryfikacji lub analizy, o których mowa w ust. 1, jest negatywny z powodu warunków ekonomicznych wykonywania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne działalności gospodarczej, wskazujących na konieczność obniżenia cen i stawek opłat poniżej cen i stawek opłat zawartych w projekcie taryfy, a przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie przedłożyło w terminie określonym w decyzji, o której mowa w ust. 3, poprawionego projektu taryfy, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 1, lub poprawionego uzasadnienia, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 2, organ regulacyjny określa, w drodze decyzji, tymczasową taryfę, biorąc pod uwagę warunki ekonomiczne wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz zapewniając pokrycie uzasadnionych kosztów tego przedsiębiorstwa”. Ustęp 5 tego przepisu stanowi zaś, że „Określenie tymczasowej taryfy nie zwalnia przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego z obowiązku przedłożenia poprawionego projektu taryfy, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 1, wraz z poprawionym uzasadnieniem, o którym mowa w art. 24b ust. 4 pkt 2”.

Wydaje się, że wyżej opisane postępowanie taryfowe powinno być wszczynane z urzędu³⁶. Organ regulacyjny ma obowiązek wszcząć je, by zapewnić pokrycie uzasadnionych kosztów tego przedsiębiorstwa poprzez przyznanie mu taryfy, która wysokością nie będzie prowadzić do straty w przedsiębiorstwie. Rozwiązanie takie ma na celu zapobieżenie sytuacji, w której strona postępowania będzie pozostawać w sporze (często wieloletnim) z organem regulacyjnym, a jednocześnie będzie zobligowana stosować „aktualną” stawkę taryfową, przed jej zmianą proponowaną w projekcie nowej taryfy³⁷. Należy tu dostrzec kompleksowość rozwiązania ustawodawcy, który nakazuje organom regulacyjnym zadbać o kondycję finansową przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych celem realizacji przez nie zadań ustawowych, które nakłada na nie ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków³⁸. Za poglądem o wszczęciu postępowania z urzędu

³⁶ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 1.12.2022 r., II SAB/Wr 1361/22, LEX nr 3446320. Por. także wyroki WSA w Warszawie z 21.08.2024 r. (nieprawomocne i niepubl.): V SA/Wa 1736/24 oraz V SA/Wa 269/23, w których sąd wyraził pogląd, że w przypadku gdy przedsiębiorstwo nie wykonuje zobowiązań nałożonych w decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy, to organ zobligowany jest wydać decyzję w postaci taryfy tymczasowej. Sugerowałoby to, że taryfa tymczasowa jest rodzajem rozstrzygnięcia, które organ wydaje w toku postępowania administracyjnego z wniosku przedsiębiorstwa i do którego nie jest wymagane wszczęcie postępowania z urzędu.

³⁷ Powyższe dobrze ilustruje przykład przedsiębiorstw, które w 2017 r. złożyły projekty taryf, które zostały zatwierdzone przez organ regulacyjny, a następnie z upływem okresu 3 lat ich obowiązywania złożyły ponowne wnioski o zatwierdzenie taryf na kolejny okres 3 lat i pozostają w wieloletnich sporach z organem regulacyjnym, ponieważ stosują – z mocy art. 24g u.z.z.w. – dotychczasową taryfę.

³⁸ Por. art. 5 ust. 1 u.z.z.w., który stanowi, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków.

przemawia także argument o zagwarantowaniu stronie możliwości podjęcia stosownych czynności procesowych przed wydaniem rozstrzygnięcia.

Organ regulacyjny, określając tymczasową taryfę, ma obowiązek wziąć pod uwagę warunki ekonomiczne wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz zapewnić mu pokrycie uzasadnionych kosztów działalności. Nie wiadomo, w jaki sposób organ regulacyjny powinien to uczynić. Wydaje się, że jeżeli np. przedmiotem sporu z organem jest marża zysku zaproponowana przez przedsiębiorstwo, to regulator powinien sporządzić projekt taryfy w taki sposób, aby wskazać marżę zysku na poziomie, który zapewni pokrycie uzasadnionych kosztów tego przedsiębiorstwa. Jest to jedynie teoretyczny przykład, albowiem próżno – jak dotąd – znaleźć orzeczenia sądów, które za przedmiot miałyby ocenę taryfy tymczasowej wydanej przez organ.

Mając na względzie rozważania dotyczące uznania administracyjnego poczynione powyżej, należy stwierdzić, że decyzja taryfowa (taryfa tymczasowa) nie spełni kryteriów decyzji uznaniowej. Co prawda ustawodawca pozostawił organowi regulacyjnemu prawo do wypełnienia treścią pojęć nieostrych, takich jak „warunki ekonomiczne wykonywania działalności gospodarczej” oraz „zapewniając pokrycie uzasadnionych kosztów tego przedsiębiorstwa”. Organ dysponuje w zasadzie pełnym uznaniem tego, w jakiej stawce ustali taryfę za dostarczenie wody i odprowadzenie ścieków. Nie można bowiem jasno wyznaczyć granic, jakimi organ regulacyjny ma się w takim wypadku kierować, oprócz zakazu ukształtowania ich w sposób, który powodowałby, że cena taryfowa pokrywałaby koszty nieuzasadnione (wnioskowanie *a contrario*).

Ustawodawca, zobowiązując organ regulacyjny do określenia – w drodze decyzji – tymczasowej taryfy, domaga się od niego, aby wziął pod uwagę warunki ekonomiczne wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oraz zapewnił pokrycie uzasadnionych kosztów tego przedsiębiorstwa. Jest to sfera swobodnej oceny dowodów w postępowaniu. Wynikiem przeprowadzonej przez organ oceny materiału dowodowego powinno być także ustalenie taryfy z uwzględnieniem dyrektywy wynikającej z art. 2 ust. 2 u.z.z.w., pozwalającej przedsiębiorcy na osiągnięcie zysku w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której intencją ustawodawcy byłoby nałożenie na organ obowiązku określenia taryfy tymczasowej w sposób zapewniający ponoszenie przed podmiot prawa straty jako przeciwnieństwa zysku.

7. Sądowa kontrola decyzji taryfowej

Powody wprowadzenia art. 145a p.p.s.a. były jasne. Chodziło o zwiększenie efektywności i sprawności postępowania oraz konieczność zapewnienia skarżącemu szybszego uzyskania merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy³⁹. W przypadku spraw taryfowych,

³⁹ M. Sarnowiec-Cisłak, *Artykuł 145a § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023/3, s. 37–38.

które ze względu na specyfikę mogą się wiązać z dolegliwą odpowiedzialnością Skarbu Państwa na gruncie art. 417¹ § 2 i 3 ustawy – Kodeks cywilny⁴⁰, sprawa nabiera dodatkowego znaczenia.

Istotne jest, że w przypadku gdy decyzji taryfowej nadamy znaczenie decyzji związanej, to na mocy art. 145a § 1 p.p.s.a. sąd ma prawo zobowiązać organ do wydania w określonym terminie decyzji, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie. Jest to o tyle istotne, że w przypadku wieloletnich sporów o wysokość taryfy orzeczenie kasatoryjne sądu nie zmienia, co do zasady, pozycji finansowej przedsiębiorstwa i nie ma bezpośredniego wpływu na zwiększenie jego aktywów utraconych w wyniku długotrwałego sporu. Warto przypomnieć, że sąd nie ma prawa do zastosowania art. 145a § 1 p.p.s.a., kiedy decyzję pozostawiono uznaniu organu.

Ponadto przed wydaniem orzeczenia sąd winien dokonać wykładni zwrotu „jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy”. W judykaturze wyrażony został pogląd, że taki warunek zostanie spełniony w sytuacji, gdy okoliczności sprawy z dużym prawdopodobieństwem będą wskazywać, że w postępowaniu administracyjnym toczącym się po uchyleniu zaskarżonej decyzji, oceny i zalecenia sformułowane w orzeczeniu sądu nie zostaną w należyтым stopniu uwzględnione przez organ⁴¹. Wydaje się, że za okolicznościami sprawy (przenosząc je na grunt spraw taryfowych) może przemawiać np. fakt ponoszenia przez skarżącego strat lub utraconych korzyści związanych z wydaniem decyzji odmawiającej zatwierdzenia taryfy. Jeżeli skarżący będzie w stanie wykazać ten fakt przed sądem, nie powinny istnieć wątpliwości, czy w sprawie zachodzą uzasadnione okoliczności, o których stanowi art. 145a § 1 p.p.s.a.

Na marginesie, uważam, że istnienie przesłanki „uzasadnionych okoliczności sprawy” jest procedurze sądowej niepotrzebne, skoro cel regulacji ma zagwarantować podmiotowi szybkość załatwienia jego sprawy administracyjnej tak, aby ograniczyć zjawisko „wędrowania” sprawy kilkukrotnie między instancjami (oczywiście jeżeli stan faktyczny jest prawidłowo ustalony, nie należy natomiast zapominać, że sąd zawsze ma uprawnienie do działania z urzędu w tym zakresie wynikające z art. 106 § 3 p.p.s.a.). Niemniej jednak z uwagi na doniosłe znaczenie dla procedury sądowoadministracyjnej powyższe zagadnienie zasługuje na odrębne opracowanie.

Wypada dostrzec, że w przypadku decyzji uznaniowych ich sądowa kontrola jest również dopuszczalna. Dariusz R. Kijowski słusznie twierdzi, że zastosowanie regulacji uznaniowej nie eliminuje kompetencji sądu do zbadania zgodności z prawem sposobu jej wykorzystania⁴². Gdyby miało być inaczej, to władza dyskrecyjna byłaby pozbawiona kontroli, a jednostka – konstytucyjnego prawa do sądu. Zgodnie z poglądami judykatury decyzje uznaniowe są wyłączone spod kontroli sądowej w takim zakresie, w jakim organ administracji – kształtując ich treść – kieruje się uznaniem w granicach przyznanych mu w stosownych przepisach prawa materialnego. W judykaturze podkreśla się, że sądowa

⁴⁰ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.), dalej: k.c.

⁴¹ Wyrok WSA w Warszawie z 14.01.2021 r., II SA/Wa 1240/20, LEX nr 3121659.

⁴² D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej...*, s. 290.

kontrola decyzji uznaniowych uwzględnia nie celowość wyboru konkretnego rozstrzygnięcia, ale jedynie zbadanie, czy wybór ten nie nosi cech dowolności⁴³.

Wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, sąd administracyjny w przypadku uwzględnienia skargi w sprawie o odmowę zatwierdzenia taryfy ma pełne prawo do wypowiedzenia się w swym orzeczeniu (w sytuacji gdy stan faktyczny sprawy jest bezsporny i prawidłowo ustalony) w sposób definitywny o projekcie taryfy, który jest przedmiotem sporu. Sposób zastosowania art. 145a § 1 p.p.s.a. nie powinien budzić wątpliwości organu regulacyjnego co do załatwienia sprawy administracyjnej. W praktyce powinno sprowadzić się to do przyjęcia, że projekt taryfy jest sporządzony w sposób zgodny z prawem i należy wydać decyzję, która go zatwierdzi. Jeżeli projekt taryfy zawiera kwalifikowane wady, sąd z omawianego uprawnienia skorzystać nie może. Podobne zasady powinny obowiązywać w sporze dotyczącym taryfy tymczasowej, jednakże w tym wypadku sprawa komplikuje się przez to, że organ nie dysponuje projektem taryfy, który ma ocenić. Nie istnieją bowiem przepisy, które nakładają na przedsiębiorstwo obowiązek przedłożenia organowi projektu taryfy tymczasowej. Problem wytycznych do skonstruowania taryfy tymczasowej wymaga przy tym pilnej interwencji w ramach stosownej korekty rozporządzenia taryfowego.

8. Wnioski

Przeprowadzona analiza pozwoliła na wskazanie argumentów przemawiających za tym, że decyzje taryfowe nie są decyzjami uznaniowymi. Racjonalnie działający ustawodawca nie zdecydował się na skonstruowanie przepisów taryfowych w sposób, który uprawniałby organ administracji publicznej do działania w ramach uznania administracyjnego. Byłaby to zresztą sytuacja bez precedensu, jeżeli wziąć pod uwagę fakt, że zadanie dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest z mocy art. 166 ust. 1 Konstytucji RP⁴⁴ zadaniem publicznym, które musi wykonać gmina, a koszty z tym związane musi ona zapewnić we własnym zakresie. Lektura ogólnie dostępnych publikacji i artykułów prasowych⁴⁵ nasuwa wniosek, że bez problemu można sobie wyobrazić sytuację, w której właściwy Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (powoływany przez Prezesa PGW WP) będzie wykorzystywał procedurę taryfową do celów politycznych w stosunku do swoich oponentów

⁴³ Por. wyrok NSA z 27.06.2012 r., II GSK 820/11, LEX nr 1217425; Z. Duniewska, *Władza dyskrecyjna administracji publicznej a sytuacja prawna jednostki – kilka refleksji* [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 104–105.

⁴⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

⁴⁵ J. Krzemiński, *Narasta spór o taryfy za wodę i ścieki. Marszałek straszy brakiem dostępu do wody*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/narasta-spor-o-taryfy-za-wode-i-scieki-marszalek-straszy-brakiem-dostepu-do-wody,430292.html> (dostęp: 29.11.2024 r.) oraz M. Gadawa, *Samorządy tracą cierpliwość. Mają dość rozwiązania PiS. Gra toczy się o wielkie pieniądze*, <https://www.money.pl/gospodarka/samorzady-traca-cierpliwosc-maja-dosc-rozwiazania-pis-gra-toczy-sie-o-wielkie-pieniadze-6872103561943744a.html> (dostęp: 29.11.2024 r.).

zarządzających przedsiębiorstwami lub wójtów pochodzących z innych „opcji politycznych” niż tenże Dyrektor⁴⁶. W takiej sytuacji wyposażenie organu regulacyjnego w możliwość wydawania uznaniowych decyzji taryfowych byłoby dalece nie stosowne i mogłoby godzić w bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej, którą zarządzają przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Wydaje się, że nie bez przyczyny podejmowane są również kroki w celu przywrócenia *statusu quo*, jeżeli chodzi o proces zatwierdzania taryf⁴⁷.

Instytucję „taryfy tymczasowej” należy ocenić jako bardzo potrzebną i przemysłaną. Nie zmienia tego fakt, że próżno w uzasadnieniu projektu ustawy⁴⁸ nowelizującej ustawę o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków szukać uzasadnienia celu tej instytucji i tego jak jest rozumiana przez ustawodawcę. Analizując całokształt przepisów ustawy, należy jednak dojść do wniosku, że realizuje zasadniczy cel, który z jednej strony umożliwia wejście przez przedsiębiorstwo w spór (jak pokazuje praktyka – często wieloletni) z regulatorem, a z drugiej – zapewnia stosowanie ceny taryfowej będącej adekwatną do niezbędnych kosztów, które przedsiębiorstwo musi stale ponosić w związku z realizacją zadań publicznych. Od realizacji tych zadań nie można się bowiem uchylić.

Niewątpliwie zastosowanie przepisu art. 24c ust. 4 u.z.z.w. będzie zadaniem złożonym tak dla piastuna organu regulacyjnego, jak i ewentualnie dla sądu administracyjnego, który rozważałby skorzystanie z art. 145a § 1 p.p.s.a. w określonych sytuacjach. Decyzja dotycząca taryfy tymczasowej zawsze wywrze istotne skutki ekonomiczne w działalności przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjnego. Przykładowo wadliwe i zaniżone ustalenie (w decyzji lub w uzasadnieniu wyroku sądu) ceny taryfowej za m³ dostarczonej wody i odprowadzonych ścieków może spowodować wymierne skutki w zakresie oceny zdolności kredytowych i leasingowych przedsiębiorcy bądź też uprawnień do ubiegania się o dotacje ze środków zewnętrznych oraz przyszłych planów inwestycyjnych. Niewykluczone, że wadliwe ustalenie wysokości taryfy może powodować również odpowiedzialność odszkodowawczą przewidzianą w art. 417¹ § 2 k.c.

Parafrazując myśl jednego ze średniowiecznych filozofów, który sformułował tezę o tym, że nie należy mnożyć bytów ponad konieczność⁴⁹, można uznać, że nic nie stało na przeszkodzie, aby ustawodawca problem sądowej weryfikacji cen wody i ścieków rozwiązał przy użyciu istniejących regulacji prawnych. Mianowicie w sposób analogiczny do przyjętego w ustawie – Prawo energetyczne, cedując rozstrzyganie spornych spraw taryfowych na wyspecjalizowany w tym zakresie sąd antymonopolowy – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Z takiego rozwiązania wynikałyby same pozytywne aspekty zarówno dla odbiorców usług, przedsiębiorcy, jak i organu regulacyjnego⁵⁰. Sędziowie tego sądu mają przecież bogate doświadczenie w zakresie rozstrzygania spornych spraw taryfowych

⁴⁶ Por. K. Olejniczak, *Wody Polskie należy odpolitycznić, ale czy likwidować? Zdania są podzielone*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/wody-polskie-nalezy-odpolitycznic-ale-czy-likwidowac-zdania-sa-podzielone,510885.html> (dostęp: 13.12.2024 r.).

⁴⁷ Por. Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, X kadencja, druk senacki nr 928.

⁴⁸ O którym mowa w przypisie nr 10.

⁴⁹ Tak zwana Brzytwa Ockhama (zasada ekonomii myślenia).

⁵⁰ Por. M. Perkowski, *Sądowa weryfikacja...*, s. 28–34.

między przedsiębiorcą energetycznym a organem regulacyjnym (Prezesem URE). Z całkowicie niejasnych przyczyn ustawodawca zadaniem rozpoznawania sporów taryfowych obarczył⁵¹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie – gdyż tylko ten jest uprawniony do rozpatrywania skarg od decyzji organu regulacyjnego II instancji⁵². Ustawodawca powinien w taki sam sposób unormować sprawy odwołań od decyzji taryfowych (w ustawie – Prawo energetyczne oraz ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków) i poddać je pod rozstrzygnięcie sądownictwu powszechnemu. W takiej sytuacji analiza charakteru prawnego decyzji taryfowych nie miałaby w istocie większego znaczenia, albowiem sąd powszechny, wymierzając sprawiedliwość, zastosowałby środki przewidziane ustawą, żeby definitywnie zakończyć spór taryfowy, który zaistniał między regulatorem a przedsiębiorcą.

Abstract

Legal nature of the tariff decision in collective water supply and sewage disposal

Dr Mateusz Perkowski – legal advisor, Law Office of Legal Advisors

Jan Perkowski and Partners Partnership

ORCID: 0009-0001-2783-4182

This study analyzes the legal nature of tariff decisions issued under the regime of the Law of June 7, 2001 on collective water supply and collective sewage disposal. The article discusses the differences that characterize the various tariff decisions and attempts to determine whether these decisions are “bound decisions” or “discretionary decisions”. The determination of these circumstances pursues the purpose of the article, which is to try to answer the question of whether an administrative court reviewing a tariff dispute gains the right to terminate the entrepreneur’s dispute with the regulator by issuing a judgment settling the case, on the merits.

Keywords: *tariff decision, common court, administrative court, administrative discretion*

⁵¹ W 2022 r. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów rozpoznał łącznie 872 sprawy, z czego 319 spraw z zakresu prawa energetycznego przedstawionych z odwołaniami od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, kiedy to WSA w Warszawie rozpoznał łącznie 24 753 spraw, z czego 84 sprawy oznaczone symbolem 602, dotyczące m.in. stawek taryfowych. Źródło: <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie>, pozycja pt. *Ochrona konkurencji, regulacji energetyki telekom. i transportu kolej* (dostęp: 15.10.2024 r.), <https://bip.warszawa.wsa.gov.pl/1197/informacja-o-dzialalnosci-wsa-w-warszawie-w-2022-roku.html> (dostęp: 15.10.2024 r.).

⁵² Por. art. 27c u.z.z.w.

Bibliografia / References

- Ciszewski Ł., Faron M., *Wejście w życie z mocy prawa taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę lub zbiorowe odprowadzanie ścieków w związku z bezczynnością organu regulacyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2021/6
- Długosz T. [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8B, *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018
- Duniewska Z., *Władza dyskrecyjna administracji publicznej a sytuacja prawna jednostki – kilka refleksji* [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016
- Gadawa M., *Samorzędy tracą cierpliwość. Mają dość rozwiązywania PiS. Gra toczy się o wielkie pieniądze*, <https://www.money.pl/gospodarka/samorzady-traca-cierpliwosc-maja-dosc-rozwiazania-pis-gra-toczy-sie-o-wielkie-pieniadze-6872103561943744a.html>
- Jagielska M., Jagielski J., Stankiewicz R., Grzywacz M. [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2015
- Jaśkowska M. [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015
- Kania M., Szydło M. [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8B, *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018
- Kijowski D.R., *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*, Białystok 2000
- Kmiecik Z., *O merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne raz jeszcze*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictw” 2015/4
- Krzemiński J., *Narasta spór o taryfy za wodę i ścieki. Marszałek straszy brakiem dostępu do wody*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/narasta-spor-o-taryfy-za-wode-i-ścieki-marszalek-straszy-brakiem-dostepu-do-wody,430292.html>
- Mincer M., *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983
- Olejniczak K., *Wody Polskie należy odpolitycznić, ale czy likwidować? Zdania są podzielone*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/wody-polskie-nalez-y-odpolitycznic-ale-czy-likwidowac-zdania-sa-podzielone,510885.html>
- Perkowski M., *Sądowa weryfikacja decyzji taryfowych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2023/8
- Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020
- Sarnowiec-Cisłak M., *Artykuł 145a § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2023/3
- Starościk J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978
- Szot A., *Słuszność a uznanie administracyjne*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2011/15
- Ura E., *Luz decyzyjny w działaniach administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016
- Wojtuń M., *Sądowa kontrola uznania administracyjnego z perspektywy komparatystyki prawniczej*, Warszawa 2020
- Zdyb M., *Pewność prawa*, „Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2018/11(1)
- Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej*, Warszawa 2009

Grzegorz Maroń

doktor habilitowany nauk prawnych, prof. UR, Instytut Nauk Prawnych,
Uniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0002-3861-9103

Opieszałość, niekonsekwencja i indolencja polskiego prawodawcy w unormowaniu sprzeciwu sumienia

Słowa kluczowe: klauzula sumienia, sprzeciw sumienia, polski prawodawca, racjonalne prawodawstwo

1. Wstęp

Problematyka klauzuli sumienia czy szerzej – sprzeciwu sumienia stanowi przedmiot żywego zainteresowania tak w rodzimej, jak i w zagranicznej prawniczej literaturze przedmiotu. Zwykle przedstawiciele nauki prawa koncentrują się na racjonalizacji instytucji klauzuli sumienia jako takiej¹, a jeszcze częściej poddają formalno-dogmatycznej analizie poszczególne klauzule sumienia lub też przedstawiają argumenty za wprowadzeniem i przeciw wprowadzeniu do systemu prawnego klauzuli sumienia danego rodzaju². W polskim piśmiennictwie prawniczym brakowało natomiast dotychczas spojrzenia na prawne unormowanie kwestii sprzeciwu sumienia z punktu widzenia oczekiwań stawianych prawodawcy, a przyjmujących postać modelu (koncepcji) racjonalnego prawodawcy³ i w znacznym stopniu znajdujących wyraz w zasadach techniki prawodawczej⁴, wypracowanych

¹ Zob. np. M. Wicclair, *Justifying Conscience Clauses*, „The Hastings Center Report” 2018/48(5), s. 22–25; W. Ciszewski, *Wyłączenia światopoglądowe jako przedmiot dyskusji teoretycznoprawnej – próba systematyzacji*, „Forum Prawnicze” 2016/2, s. 59–73.

² Zob. np. *Sprzeciw sumienia w praktyce medycznej – aspekty etyczne i prawne*, red. P. Stanisz, J. Pawlikowski, M. Ordon, Lublin 2014; J. Nelson, *Freedom of Choice for Everyone. The Need for Conscience Clause Legislation for Pharmacists*, „University of St. Thomas Law Journal” 2005/3(1), s. 139–168.

³ Zob. A. Bator, *Założenie racjonalnego prawodawcy w polskiej debacie teoretycznoprawnej: punkt wyjścia i jego krytyka*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020/120, s. 21–34; P. Kantor-Kozdrowicki, *Racjonalność prawodawcy jako paradygmat nauk prawnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2018/7(1), s. 95–110.

⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, zasadach prawidłowej legislacji⁵ czy w postanowieniach regulaminu Sejmu i Senatu⁶.

Celem artykułu jest ocena polskiego prawodawstwa – tak legislacyjnych działań, jak i zaniechań – w przedmiocie sprzeciwu sumienia. W opracowaniu wskazano główne mankamenty obowiązującego prawa w odniesieniu do obranego zagadnienia oraz wytknięto brak uregulowania niektórych rodzajów klauzul sumienia. Podstawowym przedmiotem badań uczyniono przepisy prawa i projekty aktów normatywnych dotyczące tytułowej materii, których analizę wsparto przywołaniem orzecznictwa i poglądów doktryny prawniczej.

2. Pojęcia sprzeciwu sumienia i klauzuli sumienia

Przez klauzulę sumienia należy rozumieć wyraźnie przewidzianą przepisami prawa możliwość uchylenia się od określonego obowiązku prawnego sprzecznego z przekonaniami religijnymi, moralnymi czy – szerzej – światopoglądowymi podmiotu zobowiązanego⁷. Stanowi ona instytucję prawną, będąc formą akomodacji przez prawodawcę sprzeciwu sumienia osób, którym wyznawane przekonania nie pozwalają uczynić zadość konkretnym prawnym powinnościom. Terminy „klauzula sumienia” i „sprzeciw sumienia”, jakkolwiek pozostają ze sobą funkcjonalnie powiązane, nie są synonimami⁸. W rozpatrywanym kontekście sprzeciw sumienia to wewnętrzny opór przed postąpieniem w określony nakazany sposób, zaprzeczający wyznawanym przekonaniom, niezgoda na takie działanie i w pewnym sensie niezdolność jednostki do postąpienia w rzeczony sposób. Przekonania te – niekiedy składające się na całościowy system wartości – odnoszą się do tego, co w życiu postrzega się jako kluczowe, z którymi dana osoba tak silnie się utożsamia i którym nadaje tak dużą wagę, że konstytuują one jej osobową tożsamość, a wierność im decyduje o zachowaniu przez nią integralności osobistej. Sprzeciw sumienia to nie tyle sam krytyczny stosunek do określonego obowiązku prawnego i dyskomfort w podporządkowaniu się mu⁹, ile stan głębokiego zakłopotania i konfuzji w obliczu postąpienia w sposób, który przekreśla to, w co

⁵ Zob. np. T. Zalasinski, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

⁶ Zob. art. 34 ust. 2 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.07.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2022 r. poz. 990 ze zm.); art. 77 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu (M.P. z 2024 r. poz. 10 ze zm.).

⁷ Podobnie w zdaniu odrębnym Wojciecha Sycha do wyroku TK z 26.06.2019 r., K 16/17, OTK-A 2019, poz. 49, klauzulę sumienia zdefiniowano jako „możliwość niepodejmowania działania zgodnego z prawem i powinienego, a jednocześnie sprzecznego ze światopoglądem (przekonaniami ideologicznymi czy religijnymi) danej osoby”.

⁸ Por. J. Pawlikowski, *Prawo do wyrażania sprzeciwu sumienia przez personel medyczny. Problemy etyczno-prawne*, „Prawo i Medycyna” 2009/11(36), s. 29; M. Gałazka, *Odmowa przerwania ciąży a klauzula sumienia lekarza*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2013/16, s. 24.

⁹ Jak podniósł sędzia Leon Kieres w zdaniu odrębnym do wyroku TK z 26.06.2019 r., K 16/17, „dyskomfort odczuwany przez osobę wierzącą w związku z faktem, że system prawny w jakiejś kwestii rozmija się z jej intuicją etyczną, jest nieuniknioną konsekwencją życia w pluralistycznym społeczeństwie”.

się wierzy, kim się jest i jak chce się być postrzeganym przez innych. O ile zatem klauzula sumienia odnosi się do „legalnego zaniechania zrealizowania wyznaczonego obowiązku”, o tyle sprzeciw sumienia jest pojęciem zakresowo szerszym, dotyczącym także „aktu odmowy zrealizowania obowiązku wyznaczonego przez normy prawne, podejmowanego wszakże nie z wykorzystaniem przewidzianych rozwiązań prawnych (np. klauzuli sumienia właśnie), lecz w warunkach ryzyka, że nie zostanie uznany za mieszczący się w granicach konstytucyjnej wolności sumienia, i z gotowością poniesienia za ten akt odpowiedzialności prawnej”¹⁰. Klauzula sumienia stanowi więc afirmację „prawa do sprzeciwu sumienia”¹¹, niejednokrotnie gwarantowanego w poszczególnych krajach już na poziomie konstytucyjnym¹².

Artykuł 10 ust. 2 Karty praw podstawowych UE¹³ zapewnia „prawo do odmowy działania sprzecznego z własnym sumieniem”, ale ma w tym zakresie charakter blankietowy, odsyłając do „ustaw krajowych regulujących korzystanie z tego prawa”. W prawie polskim typowe – w pewnym sensie niesporne – klauzule sumienia ujęto jedynie w trzech ustawach¹⁴. Przy określonych ustaleniach interpretacyjnych można natomiast mówić także o implikatywnych klauzulach sumienia, np. doszukując się dziennikarskiej klauzuli sumienia w przepisach prawa prasowego¹⁵ czy sędziowskiej klauzuli sumienia w przepisach proceduralnych dotyczących wyłączenia sędziego (*iudex suspectus*)¹⁶, których analiza wykracza poza przedmiot artykułu.

Realizacji nie doczekały się projekty ustaw przewidujące klauzulę sumienia dla innych niż powyżej wymienione kategorie osób, np. farmaceutów¹⁷ czy właścicieli albo użytkowników wieczystych nieruchomości wchodzących w skład obwodu łowieckiego¹⁸.

¹⁰ Zdanie odrębne Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz do wyroku TK z 7.10.2015 r., K 12/14, OTK-A 2015/9, poz. 143.

¹¹ K. Orzeszyna, *Klauzula sumienia jako gwarancja realizacji prawa do wolności sumienia*, „Medyczna Wokanda” 2017/9, s. 24.

¹² Zob. G. Maroń, *The Right to Conscientious Objection as a Constitutional Category: selected Issues. A Comparative Study of Fundamental Laws and Constitutional Courts' Jurisprudence*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024/2, s. 163–183.

¹³ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 389–405).

¹⁴ Art. 39 ustawy z 5.12.1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz.U. z 2024 r. poz. 1287 ze zm.), dalej: u.z.l.; art. 12 ust. 2–4 ustawy z 15.07.2011 r. o zawodach pielęgniarzy i położnej (Dz.U. z 2024 r. poz. 814 ze zm.), dalej: u.z.p.p.; art. 563–589 ustawy z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2024 r. poz. 248 ze zm.), dalej: u.o.O., w zw. z art. 3 ust. 3 ustawy z 17.05.1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 2023 r. poz. 265) oraz art. 85 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁵ Art. 10 ust. 2 ustawy z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 1914). Zob. J. Sobczak, M. Gołda-Sobczak, *Amendment to the rights and obligations of a journalist in act: press law from the perspective of conscience clause*, „Ius Novum” 2023/17(3), s. 95–116; A. Raczkowska, M. Raczkowski, *Klauzula sumienia w zatrudnieniu dziennikarza*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021/57(6), s. 15–23.

¹⁶ G. Maroń, *Sądy, sędziowie i religia*, Rzeszów 2022, s. 255–271.

¹⁷ Zob. np. proponowane brzmienie art. 6 ust. 2–4 ustawy o zawodzie fizjoterapeuty w poselskim projekcie zmiany tej ustawy, VIII kadencja, druk sejm. nr 478.

¹⁸ Zob. brzmienie art. 27b ust. 1 rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo łowieckie oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo łowieckie, VIII kadencja, druk sejm. nr 1042. W wersji

3. Stan unormowania kwestii sprzeciwu sumienia w prawie polskim

Studium rodzimego prawodawstwa w przedmiocie sprzeciwu sumienia ujawnia kilka głównych mankamentów procesu prawotwórczego przeczących modelowi racjonalnego prawodawcy. Prawo regulujące klauzule sumienia w Polsce nie stanowi wewnętrznie spójnej całości, nie jest responsywne wobec uzasadnionych potrzeb sygnalizowanych przez zainteresowane grupy osób ani też nie wydaje się być rezultatem optymalnego wyważenia konkurencyjnych wartości czy dóbr prawnych.

Po pierwsze, da się zauważyć jaskrawą opieszałość działań ustawodawcy nawet w kontekście unormowań niewymagających szeroko zakrojonych rozważań, analiz czy ogólnie większego nakładu pracy legislacyjnej. Wyrokiem z 7.10.2015 r.¹⁹ Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 39 zdanie pierwsze u.z.l. w zakresie, w jakim nakłada na lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem obowiązek wskazania realnych możliwości uzyskania takiego świadczenia u innego lekarza lub w innym podmiocie leczniczym, jest niezgodny z art. 53 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tj. narusza wolność sumienia w powiązaniu z zasadą proporcjonalności ingerencji prawodawcy w konstytucyjne prawa i wolności jednostki. Za niekonstytucyjne, gdyż także naruszające wolność sumienia w powiązaniu z zasadą proporcjonalności, a jednocześnie naruszające wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę prawidłowej legislacji (dostatecznej określoności prawa) uznano ponadto art. 39 zdanie pierwsze w zw. z art. 30 u.z.l. w zakresie, w jakim przepis ten nakładał na lekarza obowiązek wykonania niezgodnego z jego sumieniem świadczenia zdrowotnego w „innych przypadkach niecierpiących zwłoki”, tj. innych niż przypadek niebezpieczeństwa utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia.

Wyrok ten został ogłoszony w Dzienniku Ustaw w dniu 16.10.2015 r. i z tym dniem wszedł w życie²⁰. Niezależnie od oceny jego merytorycznej trafności – tak potwierdzanej²¹, jak i kwestionowanej²² w doktrynie prawniczej – posiada on moc powszechnie obowiązującą i jest ostateczny. Z tego powodu prawodawca powinien zmodyfikować brzmienie art. 30 i 39 u.z.l., usuwając z ich tekstu zakwestionowane fragmenty wyrażające niekonstytucyjną treść normatywną. Tak też się stało, tyle tylko, że do wykonania orzeczenia TK²³

przegłosowanej i obowiązującej przepis ten uniezależnia od sprzeciwu sumienia możliwość złożenia przez właściciela czy użytkownika wieczystego oświadczenia o zakazie wykonywania polowania na jego nieruchomości. Ustawa z 13.10.1995 r. – Prawo łowieckie (Dz.U. z 2023 r. poz. 1082). Zob. M. Suchorabski, *Klauzula sumienia w prawie łowieckim*. RPO: Wystarczy wewnętrzny sprzeciw wobec zabijania, „Gazeta Prawna”, 3.01.2017 r., <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1007181.prawo-lowieckie-klauzula-sumienia.html> (dostęp: 16.10.2024 r.).

¹⁹ Wyrok TK z 7.10.2015 r., K 12/14.

²⁰ Art. 190 ust. 3 Konstytucji RP.

²¹ Np. O. Nawrot, *Glosa do wyroku TK z dnia 7 października 2015 r., K 12/14*, „Przegląd Sejmowy” 2016/4, s. 138–148.

²² Np. P. Szudejko, *Zakres klauzuli sumienia. Glosa do wyroku TK z dnia 7 października 2015 r., K 12/14*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2016/3, s. 107–115.

²³ Zob. *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, red. K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, Warszawa 2013; P. Radziejewicz, *Wykonywanie orzeczeń Trybu-*

doszło dopiero po blisko 5 latach! W 2020 r.²⁴ w drodze nowelizacji z art. 30 u.z.l. usunięto sformułowanie „oraz w innych przypadkach niecierpiących zwłoki”, a z art. 39 u.z.l. statuujący po stronie lekarza powstrzymującego się od wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem obowiązek „wskazania realnych możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym”²⁵. Nadmienić można, że nowelizacją tą zniesiono także obowiązek „uzasadnienia” faktu powołania się przez lekarza na klauzulę sumienia w dokumentacji medycznej, pomimo że TK konstytucyjności art. 39 u.z.l. akurat w tym zakresie nie zakwestionował. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy zmieniającej wprost wskazano, że nowelizacja art. 30 i 39 u.z.l. była podyktowana wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2015 r.²⁶

Po drugie, prawodawca nie reaguje na ewidentny przypadek niespójności i niekonstytucyjności prawa, nie nowelizując przepisów stanowiących o klauzuli sumienia pielęgniarek i położnych, pomimo analogii między ich sprzeciwem sumienia a tym lekarskim. Zgodnie z art. 12 ust. 3 u.z.p.p. pielęgniarka i położna odmawiająca wykonania zlecenia lekarskiego czy wykonania innego świadczenia zdrowotnego niezgodnego z ich sumieniem ma obowiązek wskazania pacjentowi lub jego przedstawicielowi ustawowemu bądź opiekunowi faktycznemu „realnych możliwości uzyskania tego świadczenia u innej pielęgniarki, położnej lub w podmiocie leczniczym”. Ustawa ta statuuje więc dokładnie taki sam obowiązek, który na gruncie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjny. Przywołane wówczas przez TK argumenty za tym, że zmuszanie lekarza do swoistej pomocy pacjentowi w otrzymaniu danego świadczenia – postrzeganego za moralnie niegodziwe – u innego lekarza lub w innym podmiocie, stanowi ingerencję w wolność sumienia niespełniającą testu proporcjonalności, zachowują w pełni aktualność także w odniesieniu do klauzuli sumienia pielęgniarki i położnej²⁷. Pomimo tego prawodawca do dnia dzisiejszego nie zdecydował się wyeliminować z ustawy tego niekonstytucyjnego rozwiązania²⁸.

natu Konstytucyjnego przez prawodawcę, Warszawa 2009; M. Florczak-Wątor, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, „Przegląd Legislacyjny” 2007/1, s. 46–62; K. Działocha, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez organy powołane do stanowienia prawa* [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 69–85.

²⁴ Finalizacji nie doczekały się wcześniejsze próby „realizacji” wyroku TK poprzez stosowną zmianę ustawy. Zob. przygotowany przez senacką Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji projekt ustawy o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, ustawy o diagnostyce laboratoryjnej oraz ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej, IX kadencja, druk senacki nr 1034, oraz jego analizę autorstwa Marcina Olszówki w „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2019/22, s. 349–377.

²⁵ Art. 1 pkt 63 i 64 ustawy z 16.07.2020 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1291).

²⁶ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 172.

²⁷ Podobnie M. Olszówka, *Sprzeciw sumienia – aspekty prawne*, <https://laboratoriumwolnosci.pl/slownik/sprzeciw-sumienia-aspekty-prawne/> (dostęp: 16.10.2024 r.).

²⁸ Dziwić może, że także w doktrynalnej interpretacji art. 12 u.z.p.p. nie mówi się o sprzeczności wskazanego obowiązku powołania się na klauzulę sumienia z Konstytucją. Zob. np. M. Sadowska [w:]

Po trzecie, prawodawca zdaje się nie dostrzegać wspólnej natury sprzeciwu sumienia towarzyszącego różnym profesjom (obowiązkom) i problemów z jego akomodacją, w efekcie czego warunki powołania się na medyczne klauzule sumienia i wojskową klauzulę sumienia istotnie się różnią. Wojskowa klauzula sumienia sprowadza się do instytucji służby zastępczej uregulowanej obecnie w ustawie o obronie Ojczyzny²⁹, a poprzednio w ustawie o służbie zastępczej³⁰. *De lege lata*, podobnie jak i na gruncie wcześniejszej ustawy, wniosek o przeznaczenie do służby zastępczej zawiera „oświadczenie o wyznawanych przekonaniach religijnych” oraz „wskazanie w wyznawanej doktrynie religijnej podstawy wyłączającej możliwość odbywania służby wojskowej oraz wykazanie rzeczywistych związków z wyznawaną doktryną religijną lub wskazanie wyznawanych zasad moralnych, które pozostają w sprzeczności z obowiązkami żołnierza odbywającego służbę wojskową”³¹. Ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej oraz o zawodzie lekarza i lekarza dentystry nie zawierają analogicznych obowiązków odnośnie do religijnej (szerzej – światopoglądowej) autoidentyfikacji, jej szczerości oraz prawidłowości interpretacji wyznawanej doktryny religijnej (moralnej) stojącej u podstaw sprzeciwu sumienia.

Nie podejmując się w tym miejscu poruszania złożonej kwestii tych czy innych ustawowych wymogów ukierunkowanych na przeciwdziałanie nadużywaniu klauzuli sumienia – ich zasadności, dopuszczalności, sposobów weryfikowania ich dochowania³² – zwracam uwagę, że ustawodawca w sposób wyraźnie odmienny podchodzi do korzystania z klauzuli sumienia przez medyków i poborowych, przy zasadniczym braku podstaw do takiego zróżnicowania³³. Ciążące na poborowym obowiązki warunkujące możliwość odbycia służby zastępczej w ogóle nie przystają do tego, jak TK zinterpretował spoczywający na lekarzu obowiązek – notabene usunięty z ustawy po jej nowelizacji w 2020 r. – „uzasadnienia” powstrzymania się od wykonania świadczeń zdrowotnych niezgodnych z jego sumieniem. Trybunał stwierdził wówczas, że „uzasadnienie przyczyn odmowy wykonania świadczenia powinno mieć charakter medyczny, nie zaś służyć wyjaśnieniu światopoglądu lekarza czy też wskazaniu zasady moralnej leżącej u podstaw jego zachowania. Celem prowadzenia dokumentacji medycznej nie jest bowiem utrwalanie na piśmie poglądów filozoficzno-prawnych lekarza (...). Nieporozumieniem jest wymaganie, by w dokumentacji medycznej lekarz wyjaśniał, jakim światopoglądem kieruje się w swym życiu i pracy zawodowej”³⁴.

Po czwarte, prawodawca unika jakiegokolwiek uregulowania na poziomie ustawowym kilku rodzajów klauzul sumienia – pomimo uargumentowanych głosów niemałej liczby osób bezpośrednio zainteresowanych podnoszących taką potrzebę. Ignoruje w ten

W. Lis, M. Sadowska, *Ustawa o zawodach pielęgniarstwa i położnej. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 12; A. Kowalska, *Odmowa wykonania zlecenia lekarskiego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015/29, s. 137.

²⁹ Art. 563–589 u.o.O.

³⁰ Ustawa z 28.11.2003 r. o służbie zastępczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 885).

³¹ Art. 571 ust. 2 pkt 3–4 u.o.O. Zob. szerzej M. Ożóg, *Zagadnienia wyznaniowe w ustawie z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2023/26, s. 62–75.

³² G. Maroń, *Sądy...*, s. 54.

³³ Por. T. Żuradzki, *Uzasadnienie sprzeciwu sumienia: lekarze, poborowi i żołnierze*, „Diametros” 2016/47, s. 98–128.

³⁴ Wyrok TK z 7.10.2015 r., K 12/14, pkt 8.2.3.

sposób to, że nawet nieoptymalne przepisy są lepsze niż stan luki w prawie, gdyż pozwalają na proporcjonalne wyważenie konkurencyjnych praw, dóbr czy interesów. Zasadność wprowadzenia do systemu prawnego klauzuli sumienia dotyczącej osób wykonujących określoną profesję, urząd publiczny czy podlegających określonemu obowiązkowi stanowi przedmiot żywego dyskursu prawniczego i debaty społecznej. *Prima facie* mogłoby się wydawać, że nieunormowanie danej klauzuli sumienia przez prawodawcę przesądza o tym, że nie można prawnie skutecznie dochodzić poszanowania sprzeciwu sumienia, np. farmaceuta nie może z powołaniem się na sprzeciw sumienia odmówić wydania pacjentce środka wczesnoporonnego, a drukarz odmówić podjęcia się usługi wydrukowania treści kłócących się z jego przekonaniem religijnymi czy moralnymi. Konkluzja taka jest jednak przedwczesna. Kluczowa bowiem okazuje się odpowiedź na pytanie o podstawę prawną możliwości niepodjęcia zachowań sprzecznych z własnym sumieniem. Czy musi nią być konkretny przepis ustawowy, czy też może ją stanowić przepis konstytucyjny, ewentualnie konwencyjny, gwarantujący wolność sumienia? Trybunał Konstytucyjny na gruncie sprawy dotyczącej lekarskiej klauzuli sumienia przyjął, że „prawo lekarza, jak **każdej innej osoby** [podkr. aut.], do powstrzymania się od działań sprzecznych z własnym sumieniem wypływa wprost z wolności gwarantowanej przez Konstytucję, a zatem także w braku unormowania w art. 39 u.z.l. lekarz mógłby odmówić świadczenia z powołaniem się na sprzeciw sumienia”³⁵. Uznał więc, że ustawowe spożytywizowanie danej klauzuli sumienia nie jest bezwzględnie konieczne dla możliwości skutecznego dochodzenia poszanowania sprzeciwu sumienia. Innymi słowy, prawo do sprzeciwu sumienia nie jest warunkowane wyraźnym wyartykułowaniem w przepisach ustawowych klauzuli sumienia. Jeśli trzymać się tego stanowiska, to należy przyznać, że np. Minister Zdrowia w jednym z pism z 2017 r. adresowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich niebezpodstawnie stwierdził, że „brak stosownych unormowań w ustawie z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (...) oraz w ustawie z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (...), czyli ustaw regulujących wykonywanie zawodu farmaceuty, nie jest wystarczającą przesłanką, w świetle orzecznictwa TK, do stwierdzenia o braku możliwości powoływania się przez farmaceutów na «klauzulę sumienia»”³⁶.

O ile TK, wywodząc prawo do sprzeciwu sumienia z konstytucyjnej wolności sumienia, zapewne kierował się troską o to, aby celowe zaniechanie legislacyjne prawodawcy nie niweczyło tej wolności – nie eliminowało tego jej składnika, jakim jest „prawo do postępowania zgodnie z własnym sumieniem, do wolności od przymusu postępowania wbrew własnemu sumieniu”³⁷ – o tyle odpowiedzią racjonalnego prawodawcy na zagrożenia związane z „uniwersalizacją klauzuli sumienia”³⁸ powinno być podjęcie się unormowania poszczególnych klauzul sumienia. Mówiąc „poszczególnych klauzul”, mam na myśli nie

³⁵ *Ibidem*, pkt 4.4.5.

³⁶ Pismo Ministra Zdrowia z 5.10.2017 r. do Rzecznika Praw Obywatelskich, PRL.073.6.2017.JS1, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20Ministra%20Zdrowia%20ws.%20%20klauzuli%20sumienia%20farmaceut%C3%B3w.pdf> (dostęp: 16.10.2024 r.).

³⁷ Wyrok TK z 7.10.2015 r., K 12/14, pkt 4.2.3.

³⁸ E. Łętowska, *Tylnymi drzwiami ku uniwersalnej klauzuli sumienia? (uwagi na marginesie „sprawy drukarza” przed TK)*, „Państwo i Prawo” 2022/2, s. 3–18. Por. M. Olszówka, *Klauzula sumienia*

teoretycznie wszystkie możliwe profesje, funkcje publiczne czy powinności obywatelskie, w kontekście których hipotetycznie może wystąpić sprzeciw sumienia³⁹, a zasadniczo kilka klauzul, których przydatność wprowadzenia i oczekiwanie na nastąpienie tego podnoszą bezpośrednio zainteresowani⁴⁰ i przedstawiciele doktryny.

Ustawowa regulacja klauzuli sumienia pozwala na uwzględnienie konkurencyjnych praw, dóbr i wartości podmiotów, które ta klauzula angażuje, tj. wolności sumienia podmiotu powołującego się na klauzulę sumienia⁴¹ oraz interesów tego podmiotu, który był beneficjentem obowiązku (powinności) uchylanego przez klauzulę (w szczególności państwo, inni obywatele)⁴². Jakkolwiek przypadek lekarskiej klauzuli sumienia pokazuje, że nieuniknione są spory o to, jaka jej postać byłaby optymalnym pogodzeniem będących w kolizji interesów, to jednak nawet niedoskonała regulacja jest lepsza niż jej całkowity brak⁴³, ponieważ zapewnia minimum pewności, bezpieczeństwa i przewidywalności prawa⁴⁴. Krytycznie w związku z tym należy ocenić nieunormowanie w prawie polskim klauzuli sumienia np. farmaceutów⁴⁵, usługodawców⁴⁶ czy diagnostów laboratoryjnych⁴⁷. Obecny

dla wszystkich!, <https://www.rp.pl/autor/148111-marcin-olszowka> (dostęp: 16.10.2024 r.). Zob. też wyrok TK z 26.06.2019 r., K 16/17.

³⁹ Por. A. Jakuszewicz, *O możliwości uznania prawa do sprzeciwu sumienia w obszarze podatków*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2014/3–4, s. 47–68.

⁴⁰ Zob. np. *Część farmaceutów chce klauzuli sumienia*, <https://businessinsider.com.pl/prawo/podatki/klauzula-sumienia-dla-farmaceuty-apel-farmaceutow-katolickich/ktbg552> (dostęp: 16.10.2024 r.); J. Czekajewska, D. Langer, E. Baum, *Sprzeciw sumienia w zawodzie farmaceuty. Badanie opinii farmaceutów na temat klauzuli sumienia*, „Ruch Filozoficzny” 2022/1, s. 171–198.

⁴¹ Kwestią sporną w doktrynie i praktyce stosowania prawa w różnych państwach jest zakres podmiotowy klauzuli sumienia, tj. czy może być ona udziałem tylko osób fizycznych (osób prywatnych, funkcjonariuszy publicznych), czy także przysługiwać osobom prawnym i podmiotom instytucjonalnym. Zob. J. Roszkiewicz, *Wolność sumienia osób prawnych. Tożsamość ideowa jako dobro osobiste i konstytucyjne prawo podmiotowe*, Warszawa 2022; M. Dybowski, *Teoretyczno- i filozoficznoprawna problematyka klauzuli sumienia przedsiębiorców, osób prawnych, urzędników i instytucji publicznych* [w:] *Wolność sumienia: perspektywa prawnoporównawcza*, red. G. Blicharz, M. Delijewski, Warszawa 2019, s. 165–196.

⁴² Zob. np. N. Karczewska-Kamińska, M. Nesterowicz, *Prawa pacjenta do świadczeń medycznych a prawo lekarzy (szpitali) i osób z innych zawodów medycznych do klauzuli sumienia*, „Prawo i Medycyna” 2015/2, s. 5–29.

⁴³ W doktrynie formułowane są także całkowicie odwrotne postulaty. Zob. O. Sitarz, *Postulat usunięcia instytucji klauzuli sumienia z polskiego porządku prawnego*, „Przegląd Prawa Medycznego” 2023/5(3), s. 5–31.

⁴⁴ J. Potrzeszcz, *The Conscience Clause of Service Providers from the Perspective of Legal Security*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2023/16(1), s. 245–257.

⁴⁵ Zob. Opinia z 8.11.2017 r. w sprawie wprowadzenia klauzuli sumienia do ustawy – Prawo farmaceutyczne, BAS-WAP-1885/17, [https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/232/\\$file/232.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/petycje.nsf/nazwa/232/$file/232.pdf) (dostęp: 16.10.2024 r.); M. Drozd, *Prawo farmaceuty do sprzeciwu sumienia w świetle obowiązujących regulacji prawnych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2013/16, s. 267–280.

⁴⁶ J. Potrzeszcz, *The Conscience...*

⁴⁷ W. Głusiec, E. Puacz, *Sprzeciw sumienia w zawodzie diagnosty laboratoryjnego* [w:] *Sprzeciw sumienia w praktyce medycznej...*, red. P. Stanisławski, J. Pawlikowski, M. Ordon, s. 227–234. O bezpodstawności różnicowania w tym względzie lekarzy, pielęgniarek i położnych z jednej strony a farmaceutów, diagnostów laboratoryjnych z drugiej zob. J. Pawlikowski, *Spór o medyczną klauzulę sumienia a konstytucyjne*

stan rzeczy świadczy o pewnej indolencji rodzimego ustawodawcy. Regulacji prawnych nie są w stanie zastąpić normy deontologiczne⁴⁸.

Po piąte, przypadek lekarskiej klauzuli sumienia ujawnia także niekompletność czy fragmentaryczność regulacji prawnej. Wspomnianą powyżej „nierychliwą” nowelizacją ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry z 2020 r. z jednej strony usunięto z tego aktu fragment przepisu stanowiący o ciąży na lekarzu powołującym się na sprzeciw sumienia obowiązku „wskazania realnych możliwości uzyskania tego świadczenia u innego lekarza lub w podmiocie leczniczym”, ale z drugiej strony w miejsce tego niekonstytucyjnego rozwiązania nie określono, kto w takiej sytuacji ma wskazać pacjentowi możliwości uzyskania przysługującego mu świadczenia. Trybunał zauważył, że „zdecydowanie bardziej skuteczne na drodze do zapewnienia pacjentom równego i szybkiego dostępu do świadczeń zdrowotnych byłoby nałożenie obowiązku informacyjnego na «publicznoprawne podmioty instytucjonalne» wykonujące działalność leczniczą na zlecenie państwa”⁴⁹. Podpowiadała ta nie znalazła dotychczas odzwierciedlenia w przepisach normujących lekarską klauzulę sumienia⁵⁰, co należy uznać za sprzeczne z zasadą techniki prawodawczej, aby ustawa „nie pozostawiała poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów” regulowanej dziedziny spraw⁵¹.

4. Podsumowanie

Reakcją racjonalnego prawodawcy na wyzwania, które niesie zagrożenie uszanowania wolności sumienia jednostki w zakresie sprzeciwu sumienia, nie może być ani bezczynność, ani legislacyjna „bylejakość”. Od rodzimego ustawodawcy można oczekiwać bardziej kompleksowej i spójnej regulacji w przedmiocie klauzuli sumienia ukierunkowanej na optymalne – w stopniu, w jakim to możliwe – uwzględnienie i pogodzenie konkurencyjnych praw i interesów⁵². Na chwilę obecną postać prawa normującego sprzeciw sumienia

zasady równości i bezstronności światopoglądowej władz publicznych, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2019/22, s. 63–65.

⁴⁸ Zob. np. § 22 Kodeksu Etyki Diagnosty Laboratoryjnego stanowiącego załącznik do Uchwały Nr 31/2014 Czwartego Krajowego Zjazdu Diagnostów Laboratoryjnych z 6.12.2014 r. w brzmieniu: „W sytuacji zaistnienia konfliktu z własnym sumieniem diagnosta laboratoryjny może odmówić wzięcia udziału w powierzonych mu czynnościach, informując o tym zainteresowanych oraz swoich przełożonych”, https://kidl.org.pl/file/file/download?id=6592_kodeksetyki2015.pdf (dostęp: 16.10.2024 r.).

⁴⁹ Wyrok TK z 7.10.2015 r., K 12/14, pkt 6.2.6.

⁵⁰ Jak podnosi Dariusz Hajdukiewicz: „Obowiązek wskazania innego lekarza, który udzieli kwestionowanego świadczenia, przez lekarza korzystającego z klauzuli sumienia okazał się niekonstytucyjny. Dziś już wiadomo, że obowiązek ten spoczywać powinien na władzy publicznej, choć nadal nie wiadomo ani o jaki organ tej władzy chodzi, ani jak władza ta ma wejść w posiadanie takich informacji, ani wreszcie jak ma je dalej kolportować” – D. Hajdukiewicz, *Odpowiedzialność karna lekarza za błąd informacyjny*, Warszawa 2019, podrozdz. 2.6.

⁵¹ § 2 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

⁵² Zob. np. M. Neal, S. Fovargue, *‘In good conscience’: conscience-based exemptions and proper medical treatment*, „Medical Law Review” 2015/23(2), s. 221–241; E. Mikulska, *Klauzula sumienia – w po-*

jest „zakładnikiem” sporów politycznych i światopoglądowych podszytych ignorancją i manipulacją, a nie rezultatem wnikliwego rozważenia konkurencyjnych argumentów merytorycznych. Zwolennicy wprowadzenia do systemu prawnego kolejnych klauzul sumienia muszą mieć świadomość, że ich normatywna postać ma uwzględniać i chronić także wartości i dobra prawne stojące u podstaw obowiązku prawnego, który w ramach klauzuli ulega zawieszeniu⁵³. Z kolei przeciwnicy klauzul sumienia powinni zrezygnować z tendencyjnej retoryki, w myśl której poprzez klauzulę sumienia jedna osoba nachalnie „narzuca swój światopogląd” innej będącej beneficjentem światopoglądowo spornego prawnego nakazu czy zakazu, podczas gdy w rzeczywistości chodzi o poszanowanie sumienia tej pierwszej osoby bez szkody dla tej drugiej.

Abstract

The Polish legislator's sluggishness, inconsistency and indolence in regulating conscientious objection

Dr Hab. Grzegorz Maroń, professor of the University of Rzeszów –

Institute of Legal Studies, University of Rzeszów

ORCID: 0000-0002-3861-9103

A study of Polish law on the conscience clause – both legislative actions and omissions – reveals several major shortcomings of the law-making process that contradict the model of a rational lawmaker. First, the legislator's sluggishness can be observed even in the context of regulations that do not require much work. It took the Polish lawmaker almost 5 years to give one statutory provision establishing a physician's conscience clause a wording consistent with the judgment of the Constitutional Tribunal. Second, the legislator does not respond to an obvious case of inconsistency and unconstitutionality of the law by not amending the provisions establishing the conscience clause of nurses and midwives, despite the analogy between their conscientious objection and that of doctors. Third, the lawgiver does not seem to notice the common nature of conscientious objection accompanying various professions (obligations) and problems with its accommodation, as a result of which the conditions for invoking medical conscience clauses and the military conscience clause differ significantly. Fourthly, the legislator avoids any regulation at the statutory level of several types of conscience clauses, e.g. the conscience clause of pharmacists, despite the voices of directly interested persons raising such a need. In this way, he ignores the fact that even suboptimal regulations are better than the state of a loophole in

szukiwaniu równowagi między moralnością a prawem, „Gubernaculum et Administratio” 2023/1, s. 151–164.

⁵³ Zob. B. Kmieciak, *Klauzula sumienia na granicy praw pacjenta* [w:] *Granice prawa. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Siemaszki*, red. P. Ostaszewski, K. Buczkowski, Warszawa 2020, s. 821–840.

the law, because it allows for a proportionate balancing of competing rights, goods or interests. The reaction of a rational legislator to the challenges accompanying the regulation of conscientious objection cannot be inaction or legislative „mediocrity”.

Keywords: *conscience clause, conscientious objection, Polish legislator, rational law-making*

Bibliografia / References

- Bator A., *Założenie racjonalnego prawodawcy w polskiej debacie teoretycznoprawnej: punkt wyjścia i jego krytyka*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2020/120
- Ciszewski W., *Wyłączenia światopoglądowe jako przedmiot dyskusji teoretycznoprawnej – próba systematyzacji*, „Forum Prawnicze” 2016/2
- Czekajewska J., Langer D., Baum E., *Sprzeciw sumienia w zawodzie farmaceuty. Badanie opinii farmaceutów na temat klauzuli sumienia*, „Ruch Filozoficzny” 2022/1
- Drozd M., *Prawo farmaceuty do sprzeciwu sumienia w świetle obowiązujących regulacji prawnych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2013/16
- Dybowski M., *Teoretyczno- i filozoficznoprawna problematyka klauzuli sumienia przedsiębiorców, osób prawnych, urzędników i instytucji publicznych* [w:] *Wolność sumienia: perspektywa prawnoporównawcza*, red. G. Blicharz, M. Delijewski, Warszawa 2019
- Działocha K., *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez organy powołane do stanowienia prawa* [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010
- Działocha K., Jarosz-Żukowska S. (red.), *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, Warszawa 2013
- Florczak-Wątor M., *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, „Przegląd Legislacyjny” 2007/1
- Gałązka M., *Odmowa przerwania ciąży a klauzula sumienia lekarza*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2013/16
- Głusiec W., Puacz E., *Sprzeciw sumienia w zawodzie diagnosty laboratoryjnego* [w:] *Sprzeciw sumienia w praktyce medycznej: aspekty etyczne i prawne*, red. P. Stanisz, J. Pawlikowski, M. Ordon, Lublin 2014
- Hajdukiewicz D., *Odpowiedzialność karna lekarza za błąd informacyjny*, Warszawa 2019
- Jakuszczyk A., *O możliwości uznania prawa do sprzeciwu sumienia w obszarze podatków*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2014/3–4
- Kantor-Kozdrowicki P., *Racjonalność prawodawcy jako paradygmat nauk prawnych*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2018/7(1)
- Karczewska-Kamińska N., Nesterowicz M., *Prawa pacjenta do świadczeń medycznych a prawo lekarzy (szpitali) i osób z innych zawodów medycznych do klauzuli sumienia*, „Prawo i Medycyna” 2015/2
- Kmieciak B., *Klauzula sumienia na granicy praw pacjenta* [w:] *Granice prawa. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Siemaszki*, red. P. Ostaszewski, K. Buczkowski, Warszawa 2020
- Kowska A., *Odmowa wykonania zlecenia lekarskiego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2015/29
- Łętowska E., *Tylnymi drzwiami ku uniwersalnej klauzuli sumienia? (uwagi na marginesie „sprawy drukarza” przed TK)*, „Państwo i Prawo” 2022/2

- Maroń G., *The Right to Conscientious Objection as a Constitutional Category: selected Issues. A Comparative Study of Fundamental Laws and Constitutional Courts' Jurisprudence*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2024/2
- Maroń G., *Sądy, sędziowie i religia*, Rzeszów 2022
- Mikulska E., *Klauzula sumienia – w poszukiwaniu równowagi między moralnością a prawem*, „Gubernaculum et Administratio” 2023/1
- Nawrot O., *Glosa do wyroku TK z dnia 7 października 2015 r., K 12/14*, „Przegląd Sejmowy” 2016/4
- Neal M., Fovargue S., *'In good conscience': conscience-based exemptions and proper medical treatment*, „Medical Law Review” 2015/23(2)
- Nelson J., *Freedom of Choice for Everyone. The Need for Conscience Clause Legislation for Pharmacists*, „University of St. Thomas Law Journal” 2005/3(1)
- Olszówka M., *Analiza projektu ustawy o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, ustawy o diagnostyce laboratoryjnej oraz ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej, zawartego w druku senackim nr 1034/IX kadencji (sprzeciw sumienia)*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2019/22
- Olszówka M., *Klauzula sumienia dla wszystkich!*, <https://www.rp.pl/autor/148111-marcin-olszowka>
- Olszówka M., *Sprzeciw sumienia – aspekty prawne*, <https://laboratoriumwolnosc.pl/slownik/sprzeciw-sumienia-aspekty-prawne/>
- Orzeszyna K., *Klauzula sumienia jako gwarancja realizacji prawa do wolności sumienia*, „Medyczna Wokanda” 2017/9
- Ożóg M., *Zagadnienia wyznaniowe w ustawie z dnia 11 marca 2022 roku o obronie Ojczyzny*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2023/26
- Pawlikowski J., *Prawo do wyrażania sprzeciwu sumienia przez personel medyczny. Problemy etyczno-prawne*, „Prawo i Medycyna” 2009/11(36)
- Pawlikowski J., *Spór o medyczną klauzulę sumienia a konstytucyjne zasady równości i bezstronności światopoglądowej władz publicznych*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2019/22
- Potrzeszcz J., *The Conscience Clause of Service Providers from the Perspective of Legal Security*, „Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2023/16(1)
- Raczkowska A., Raczkowski M., *Klauzula sumienia w zatrudnieniu dziennikarza*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2021/57(6)
- Radziejewicz P., *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, Warszawa 2009
- Roszkiewicz J., *Wolność sumienia osób prawnych. Tożsamość ideowa jako dobro osobiste i konstytucyjne prawo podmiotowe*, Warszawa 2022
- Sadowska M. [w:] W. Lis, M. Sadowska, *Ustawa o zawodach pielęgniarstwa i położnej. Komentarz*, Warszawa 2019
- Sitarz O., *Postulat usunięcia instytucji klauzuli sumienia z polskiego porządku prawnego*, „Przegląd Prawa Medycznego” 2023/5(3)
- Sobczak J., Gołda-Sobczak M., *Amendment to the rights and obligations of a journalist in act: press law from the perspective of conscience clause*, „Ius Novum” 2023/17(3)
- Stanisz P., Pawlikowski J., Ordon M. (red.), *Sprzeciw sumienia w praktyce medycznej – aspekty etyczne i prawne*, Lublin 2014
- Suchorabski M., *Klauzula sumienia w prawie łowieckim. RPO: Wystarczy wewnętrzny sprzeciw wobec zabijania*, „Gazeta Prawna”, 3.01.2017 r., <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1007181,prawo-łowieckie-klauzula-sumienia.html>

- Szudejko P., *Zakres klauzuli sumienia. Glosa do wyroku TK z dnia 7 października 2015 r., K 12/14*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2016/3
- Wicclair M., *Justifying Conscience Clauses*, „The Hastings Center Report” 2018/48(5)
- Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008
- Żuradzki T., *Uzasadnienie sprzeciwu sumienia: lekarze, poborowi i żołnierze*, „Diametros” 2016/47

Angelika Wydra

absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego
im. Kazimierza Pułaskiego; studentka V roku kierunku Prawo, Wydział Prawa
i Administracji, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego
ORCID: 0000-0002-4654-7154

Procedury ustalania przyczyn katastrof budowlanych w Polsce – zagadnienia administracyjno-prawne

Słowa kluczowe: katastrofa budowlana, procedury, poprawa bezpieczeństwa, minimalizacja ryzyka, zdarzenia losowe

1. Wprowadzenie

Katastrofy budowlane to zdarzenia rujnujące ludzkie życie, a także poważnie szkodzące gospodarce. Zarówno w Polsce, jak i na całym świecie są one zjawiskiem, które alarmuje społeczeństwo, ale przede wszystkim ekspertów w dziedzinie budownictwa i urzędników państwowych. Każda katastrofa budowlana wywołuje pytania dotyczące nie tylko bezpośrednich przyczyn jej wystąpienia, ale także tego, jakie niedociągnięcia systemowe mogły być wyeliminowane przez odpowiednie procedury zapobiegawcze oraz rygorystyczne przepisy, aby do niej nie doszło.

W Polsce – kraju, dla którego sektor budowlany jest ważnym filarem gospodarki, istnienie ryzyka katastrof budowlanych stawia pod znakiem zapytania nie tylko bezpieczeństwo ludzi, ale także wiarygodność instytucji nadzoru, standardów jakościowych oraz praktyk zawodowych w tej dziedzinie. Liczne przykłady katastrof budowlanych w historii Polski, tj. zawalenia budynków mieszkalnych, mostów czy innych obiektów infrastrukturalnych, świadczą o istnieniu problemu, który wymaga pilnego zbadania i skutecznych działań naprawczych.

W związku z dynamicznym rozwojem infrastruktury oraz budownictwa w Polsce zagadnienie katastrof budowlanych staje się bardzo ważne. W miarę wzrostu liczby nowych inwestycji niezwykle istotne staje się zachowanie najwyższych standardów bezpieczeństwa oraz jakości na każdym etapie procesu budowlanego. Jednak nawet przy rygorystycznych przepisach i kontroli nieprawidłowości mogą się zdarzyć i prowadzić do potencjalnie katastrofalnych skutków. W związku z tym tak ważne jest zrozumienie istoty oraz głównych przyczyn powstawania katastrof budowlanych w Polsce. Jest to kluczowe dla opracowania

skutecznych strategii zapobiegania oraz minimalizacji ryzyka. Przez analizę tych zagadnień możemy lepiej zrozumieć, podjęcie których działań jest konieczne, aby zapewnić bezpieczeństwo obywateli oraz stabilność krajowej infrastruktury.

W artykule wykorzystano metodę dogmatyczną oraz metodę funkcjonalizmu prawniczego. Metoda dogmatyczna posłuży do wykładni i analizy stosowania przepisów prawnych oraz sformułowania określonych wniosków. Natomiast metoda funkcjonalizmu prawniczego posłuży do analizy konkretnego stanu prawnego w orzecznictwie.

Celem artykułu jest przybliżenie istoty oraz głównych przyczyn powstawania katastrof budowlanych w Polsce. Przedstawiono również postępowanie organów nadzoru budowlanego już po zaistnieniu katastrofy budowlanej. Dzięki analizie tego zjawiska możemy lepiej zrozumieć naturę problemu, wskazać kierunki działań mających na celu minimalizację ryzyka oraz poprawę standardów bezpieczeństwa w zakresie budownictwa.

2. Studium przypadków katastrof budowlanych

Każda z katastrof budowlanych niesie za sobą nie tylko ogromne straty materialne, ale często również dramatyczne skutki społeczne i środowiskowe. W niniejszym podrozdziale zostaną omówione wybrane przypadki katastrof budowlanych, które miały miejsce w różnych miejscach Polski. Analiza tych wydarzeń pozwoli zidentyfikować najczęściej występujące błędy, w tym niedociągnięcia techniczne, zaniedbania proceduralne czy nieprzewidziane czynniki zewnętrzne. Studium tych przypadków stanowi cenne źródło wiedzy dla inżynierów, architektów, a także osób odpowiedzialnych za nadzór budowlany, służąc jako przestroga i podstawa do tworzenia bardziej niezawodnych standardów w branży budowlanej.

Do najbardziej znanych największych katastrof budowlanych w Polsce należy zaliczyć zawalenie się hali Międzynarodowych Targów Katowickich, do której doszło 28.01.2006 r. podczas targów gołębi pocztowych. Katastrofa ta jest największą w Polsce pod względem liczby ofiar. Zginęło wówczas 65 osób, a prawie 150 zostało rannych, w tym 26 ciężko rannych. Mimo że załamanie konstrukcji obiektu w Katowicach bezpośrednio spowodował śnieg, który gromadził się na dachu, to nie można pominąć również roli ludzi, którzy swoją nieodpowiedzialną pracą także przyczynili się do tej katastrofy budowlanej¹.

Dnia 22.03.1966 r. miała natomiast miejsce największa katastrofa na placu budowy. Doszło do niej podczas budowy budynku Wydziału Melioracji przy pl. Grunwaldzkim we Wrocławiu. Analiza tragedii ujawniła, że pośpiech i nieterminowe przestrzeganie harmonogramu prac technicznych przyczyniły się do tej katastrofy. Wpływ na nią miały również naciski ze strony władz państwa, żądających szybkich efektów budowlanych, co skutkowało wznoszeniem kolejnych kondygnacji bez jednoczesnego wykonywania robót murarskich

¹ Zob. *Zawalenie się dachu hali Międzynarodowych Targów Katowickich*, <https://muzhp.pl/kalendarium/zawalenie-sie-dachu-hali-miedzynarodowych-targow-katowickich> (dostęp: 26.09.2024 r.).

wzmacniających konstrukcję. Wystarczył silniejszy podmuch wiatru, by budynek się zawalił, pochłaniając życie 10 osób – majstra budowy oraz dziewięciu robotników².

Należy również przywołać trzy największe katastrofy spowodowane wybuchem gazu. Do pierwszej z nich doszło w budynku Rotundy Warszawa, w którym mieścił się oddział banku PKO. W momencie wybuchu w budynku przebywało około 170 pracowników oraz 300 klientów. Eksplozja była na tyle potężna, że cała konstrukcja budynku została uniesiona, pękła, a tafle szklanej fasady roztrzaskały się. Ostatecznie wszystkie kondygnacje budynku zapadły się, docierając do poziomu podziemnego. Ta katastrofa budowlana spowodowała również uszkodzenia sąsiednich wieżowców. Pochłonęła ona życie 50 osób, a 100 osób zostało rannych. Najczęstszymi urazami były uszkodzenia kręgosłupa, złamania rąk i nóg oraz wstrząs mózgu, wiele osób zostało również pokaleczonych odłamkami szkła³.

Do drugiej z nich doszło 17.04.1995 r. w gdańskim wieżowcu przy al. Wojska Polskiego 39. Wybuch gazu z nieszczelnego systemu instalacyjnego spowodował znaczne zniszczenia budynku. Trzy dolne kondygnacje uległy całkowitemu zawaleniu, a dwa piętra zostały wciśnięte w ziemię, pozostała część budynku groziła zawaleniem w każdej chwili. Konieczne było przeprowadzenie kontrolowanej detonacji budynku, aby umożliwić działania ratownicze. W wyniku katastrofy śmierć poniosły 22 osoby, a 12 zostało rannych⁴.

Do trzeciej z katastrof tego typu doszło 8.04.2017 r. w trzykondygnacyjnej, poniemieckiej kamienicy przy ul. Krasickiego 28 w Świebodzicach. W wyniku wybuchu została uszkodzona konstrukcja budynku. W tej katastrofie zginęło 6 osób, a 4 zostały ranne⁵.

Analiza przedstawionych katastrof budowlanych w Polsce ukazuje różnorodność przyczyn oraz skalę ich konsekwencji. Tragiczne wydarzenia, takie jak zawalenie się hali Międzynarodowych Targów Katowickich, katastrofa na placu budowy we Wrocławiu czy wybuchy gazu w Warszawie, Gdańsku i Świebodzicach, pokazują, jak istotne są aspekty zarówno techniczne, jak i organizacyjne w procesie budowlanym. Często powtarzającymi się przyczynami tych wypadków są niedociągnięcia techniczne, brak przestrzegania procedur, zaniedbania ludzkie, a także presja czasu lub władzy. Przypadki te ukazują również, jak niewłaściwe decyzje oraz ignorowanie zasad bezpieczeństwa mogą prowadzić do ogromnych strat ludzkich i materialnych.

² Zob. M. Łagiewski, *Historia: Pięć pięter runęło w okamgnieniu*, <https://gazetawroclawska.pl/historia-piec-pieter-budynku-runelo-w-okamgnieniu/ar/785651> (dostęp: 26.09.2024 r.).

³ Zob. G. Majchrzak, *Kulisy wybuchu w Rotundzie*, <https://dzieje.pl/wiadomosci/kulisy-wybuchu-w-rotundzie> (dostęp: 26.09.2024 r.).

⁴ Zob. R. Daszczyński, *Historia. Wybuch wieżowca na Strzyży 29 lat temu – trzy wersje, jak doszło do tragedii*, <https://www.gdansk.pl/wiadomosci/Wybuch-eksplozja-tragedia-wiezowca-Strzyza-Wrzeszcz-1995-trzy-wersje-jak-doszlo-do-tragedii,a,169201> (dostęp: 26.09.2024 r.).

⁵ *Sześć lat od katastrofy budowlanej w Świebodzicach. Pod gruzami zginęło 6 osób*, <https://swidnica24.pl/2023/04/szesc-lat-od-katastrofy-w-swiebodzicach-pod-gruzami-zginelo-6-osob/> (dostęp: 26.09.2024 r.).

3. Pojęcie katastrofy budowlanej w ujęciu ustawy – Prawo budowlane

Definicja katastrofy budowlanej zawarta jest w ustawie – Prawo budowlane⁶ – akcie prawnym, który w sposób kompleksowy normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach⁷.

Zgodnie z art. 73 § 1 pr. bud. katastrofą budowlaną jest niezamierzone, gwałtowne zniszczenie obiektu budowlanego lub jego części, a także konstrukcyjnych elementów rusztowań, elementów urządzeń formujących, ścianek szczelnych i obudowy wykopów. Należy zwrócić uwagę na stanowisko wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17.01.2006 r., w którym stwierdzono, że jako gwałtowne należy potraktować takie zdarzenia, które są nieoczekiwane, a za niezamierzone należy uznać takie zdarzenia, których wystąpienia nie przewidywano w czasie, w którym nastąpiły. W przypadku tym nie ma znaczenia, że część budynku, która uległa zniszczeniu w sposób niezamierzony i gwałtowny, była przeznaczona do rozbiórki⁸. Natomiast katastrofą budowlaną nie będzie proces stopniowych i powolnych zniszczeń powodowanych działaniem sił przyrody⁹.

Przykładowo do katastrof budowlanych można zaliczyć roboty budowlane stwarzające największe zagrożenie dla osób, które je wykonują, prowadzące nawet do ofiar w ludziach – głównie z tego powodu, zasadnie, zostały uwzględnione w definicji katastrofy budowlanej. Ryzyko zagrożenia bezpieczeństwa i zdrowia ludzi dotyczy zwłaszcza upadku z wysokości (katastrofa konstrukcji rusztowań) lub przysypania ziemią (katastrofa obudowy wykopów) albo utonięcia (katastrofa ścianek szczelnych)¹⁰.

Nie jest katastrofą budowlaną uszkodzenie elementu wbudowanego w obiekt budowlany, nadającego się do naprawy lub wymiany; uszkodzenie lub zniszczenie urządzeń budowlanych związanych z budynkami ani awaria instalacji (art. 73 § 2 pr. bud.). Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26.02.2014 r. „wbudowany” to inaczej zbudowany wewnątrz czegoś, umocowany na stałe wewnątrz jakiejś budowli¹¹. Nie jest elementem wbudowanym w obiekt budowlany ściana z gazobetonu, nawet gdy nadaje się ona do naprawy. Takim elementem wbudowanym byłaby cegła, a nie ściana, która została zbudowana z cegieł¹². W przytaczanym już wyroku WSA w Warszawie z 17.01.2006 r. wskazano, że część schodów, tak jak część ściany nośnej, to elementy konstrukcyjne budynku i nie można stwierdzić, że są to jedynie elementy wbudowane w obiekt, których zniszczenie nie stanowi o zaistnieniu katastrofy budowlanej. Jeżeli samo zdarzenie prawidłowo zakwalifikowano jako katastrofę budowlaną, to niepowołanie komisji nie rodzi skutków

⁶ Ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725), dalej pr. bud.

⁷ J. Szer, *Katastrofy budowlane*, Warszawa 2018, s. 9.

⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 17.01.2006 r., VII SA/Wa 1103/05, LEX nr 206527.

⁹ A. Masiarz, *Katastrofa budowlana w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Monitor Prawniczy” 2021/3, s. 158.

¹⁰ Z. Niewiadomski, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 514.

¹¹ Wyrok NSA z 26.02.2014 r., II OSK 2315/12, LEX nr 1569043.

¹² Wyrok WSA w Rzeszowie z 5.09.2018 r., II SA/Rz 538/18, LEX nr 2568839.

pozwalających na uznanie, że naruszono prawo w sposób rażący przez nakazanie robót zabezpieczających miejsce wystąpienia katastrofy budowlanej¹³.

Ponadto o kwalifikacji zdarzenia jako katastrofy budowlanej można mówić, gdy spełnione jest co najmniej kryterium gwałtowności zdarzenia, które określa szybkość zmiany stanu obiektu do czasu jego zniszczenia. Chodzi o nagłą, raptowną zmianę stanu obiektu. Ważny jest tu także brak zamiaru zniszczenia obiektu – a więc niepodjęcie przez człowieka świadomych działań mogących rozpocząć lub przyspieszyć proces niszczenia obiektu.

Dokonanie oceny, czy dane zdarzenie jest katastrofą budowlaną, w wielu wypadkach będzie możliwe dopiero po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego i ustaleniu, jakie były przyczyny zdarzenia. Ponieważ postępowanie to jest podejmowane przez właściwy organ nadzoru budowlanego, wydaje się, że musi on dokonać wstępnej oceny i wszcząć postępowanie nie tylko, gdy występują przesłanki katastrofy budowlanej, lecz również gdy nie można jednoznacznie przesądzić, czy wystąpiły jakiekolwiek przesłanki negatywne¹⁴.

4. Rejestr katastrof budowlanych oraz przyczyny występowania katastrof budowlanych

Rejestr katastrof budowlanych jest podstawowym źródłem wiedzy Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o katastrofach budowlanych. Rejestr ten prowadzony jest od 1995 r., tj. od wejścia w życie ustawy – Prawo budowlane, na podstawie informacji o katastrofach budowlanych przekazywanych przez terenowe organy nadzoru budowlanego w ramach zadań i kompetencji określonych w art. 76 ust. 1 pkt 2 pr. bud. Na podstawie rejestru sporządzane są coroczne analizy przyczyn występowania katastrof w Polsce, a ich wyniki publikowane są od 2006 r. na stronie internetowej Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego. W wyniku dokonywanych analiz formułowane są wnioski, które następnie zamieszczane są w miesięcznikach branżowych oraz prezentowane na konferencjach poruszających zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa w budownictwie. Dane z rejestru i analizy katastrof, publikowane przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, wykorzystywane są również przez inne instytucje, np. Instytut Techniki Budowlanej¹⁵.

W 2008 r. został wprowadzony elektroniczny rejestr katastrof budowlanych (RKB). Natomiast w 2013 r. nastąpiła jego modernizacja i występuje on obecnie pod nazwą PKB-2. Do rejestru wprowadzane są następujące informacje: dane identyfikujące organ, który prowadzi postępowanie wyjaśniające; dane identyfikujące obiekt, który uległ katastrofie budowlanej; informacje o obiekcie budowlanym (określenie rodzaju obiektu budowlanego, informacje o jego konstrukcji, technologii jego wykonania); informacje o zaistniałej katastrofie budowlanej; przyczyny powstania katastrofy budowlanej; działania podejmowane przez organy nadzoru przez zaistnieniem katastrofy budowlanej; działania podjęte przez komisję.

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z 17.01.2006 r., VII SA/Wa 1103/05.

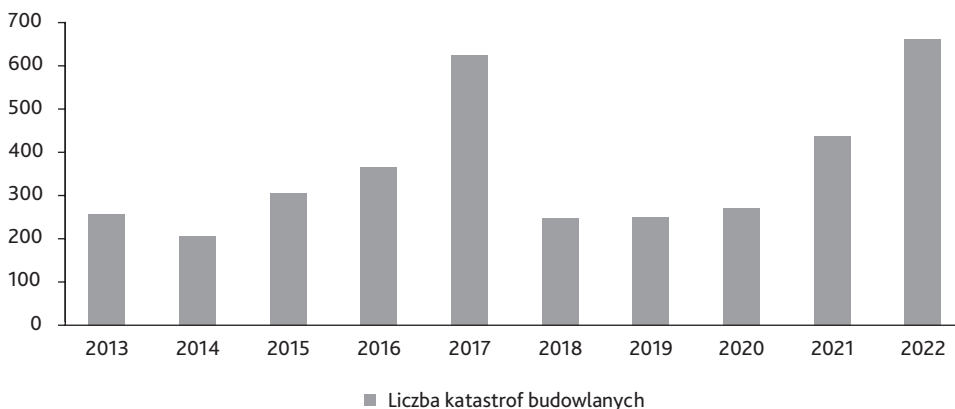
¹⁴ D. Sypniewski [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2022, s. 602.

¹⁵ J. Szer, *Katastrofy...*, s. 38.

Rejestr katastrof budowlanych dzieli katastrofy ze względu na miejsce jej wystąpienia, organy właściwe do prowadzenia postępowania wyjaśniającego, rodzaje obiektów ulegających katastrofom, przyczyny katastrof, etapy procesu budowlanego, podczas których wystąpiła katastrofa, czas eksploatacji obiektów ulegających katastrofom, ze względu na podmiot będący inwestorem lub właścicielem obiektu budowlanego, osoby poszkodowane w katastrofie oraz działania podjęte przez organy nadzoru budowlanego.

W latach 2013–2022 w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego łącznie zarejestrowano 3642 katastrofy (średnio 364 katastrof w ciągu roku). Więcej katastrof zarejestrowano w latach 2018–2022 (1874 katastrofy) niż w latach 2013–2017 (1768 katastrof). Najwięcej katastrof zarejestrowano w 2022 r. – 663.

Wykres 1. Katastrofy budowlane w latach 2013–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.gunb.gov.pl/strona/katastrofy-budowlane> (dostęp: 26.09.2024 r.).

Analizując dane dotyczące katastrof budowlanych w Polsce w latach 2013–2022, można zauważyć znaczne wahania w liczbie tych zdarzeń. W 2013 r. odnotowano 258 katastrof, co następnie zmniejszyło się do 209 w 2014 r. W latach 2015–2016 liczba ta wzrosła do 307 i 367, co sugeruje powracające problemy z bezpieczeństwem budowlanym. Największy wzrost nastąpił w 2017 r., kiedy liczba katastrof osiągnęła 627, co może wskazywać na istotne zaniedbania w zakresie nadzoru budowlanego. Po tym roku liczba katastrof oscylowała, osiągając 249 w 2018 r., a następnie wzrastając do 272 w 2020 r. Jednak najbardziej niepokojący był rok 2022, który zakończył się na rekordowym poziomie 663 katastrof.

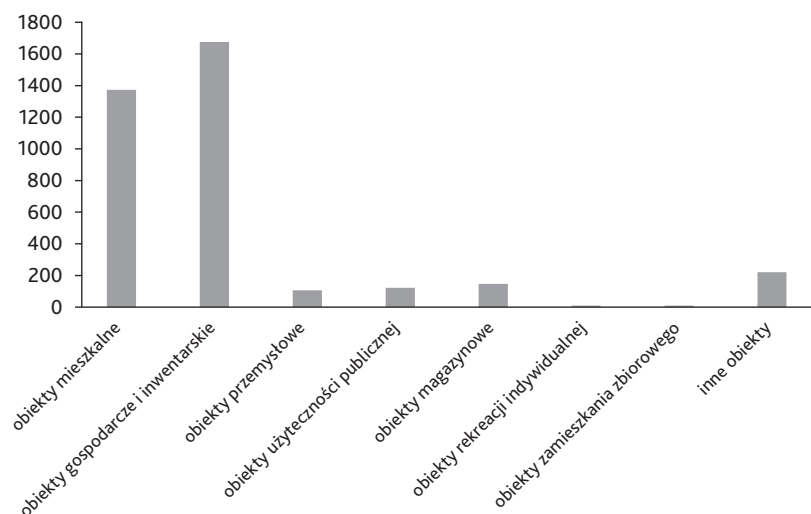
Wnioski płynące z tej części analizy wskazują na konieczność poprawy standardów bezpieczeństwa w budownictwie oraz efektywniejszego nadzoru. Wzrost liczby katastrof, szczególnie w latach 2017 i 2022, sugeruje, że istnieją poważne problemy, które wymagają natychmiastowych działań. Dalsze badania i wdrożenie skutecznych rozwiązań są niezbędne, aby zredukować liczbę katastrof budowlanych w przyszłości.

Katastrofy budowlane można scharakteryzować ze względu na rodzaj obiektów, które ulegały katastrofom. W latach 2013–2022 najczęściej katastrofom budowlanym ulegały

obiekty mieszkalne lub obiekty gospodarcze i inwentarskie. W latach 2013–2015, 2018–2019 oraz 2021–2022 katastrofom najczęściej ulegały obiekty mieszkalne. Natomiast w latach 2016–2017 oraz 2020 r. najczęściej katastrofom ulegały obiekty gospodarcze i inwentarskie. Najrzadziej katastrofom ulegały obiekty rekreacji indywidualnej oraz obiekty zamieszkania zbiorowego.

Poniższy wykres przedstawia łączną liczbę katastrof w latach 2013–2022 ze względu na rodzaj obiektu, który uległ katastrofie.

Wykres 2. Liczba katastrof w latach 2013–2022 ze względu na rodzaj obiektu, który uległ katastrofie



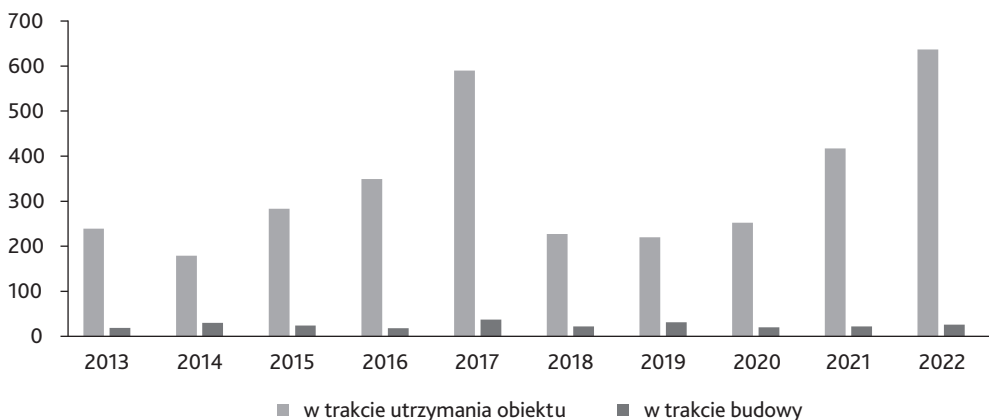
Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.gunb.gov.pl/strona/katastrofy-budowlane> (dostęp: 26.09.2024 r.).

Dane dotyczące katastrof budowlanych w latach 2013–2022 wskazują na znaczące różnice w liczbie zdarzeń w zależności od rodzaju obiektu. Najwięcej katastrof dotyczyło obiektów gospodarczych i inwentarskich (1676 przypadków), co sugeruje, że te obiekty są szczególnie narażone na uszkodzenia. Obiekty mieszkalne zajmują drugie miejsce (1374 katastrof) w tej klasyfikacji, co podkreśla zagrożenia związane z budownictwem mieszkaniowym. Obiekty użyteczności publicznej (122), magazynowe (146) oraz przemysłowe (107) wykazują umiarkowane ryzyko wystąpienia katastrof, a niska liczba tych zdarzeń w obiektach rekreacji indywidualnej i zamieszkania zbiorowego (po 10 przypadków) świadczy o ich większej stabilności.

Wysoka liczba katastrof w obiektach gospodarczych i mieszkalnych wskazuje na potrzebę zwiększenia nadzoru oraz poprawy standardów bezpieczeństwa w tych kategoriach. Wprowadzenie lepszych praktyk zarządzania ryzykiem oraz szkoleń dla pracowników branży budowlanej jest kluczowe, aby zredukować liczbę katastrof w przyszłości.

Ogólnie przyczynami powstawania zagrożeń, awarii i katastrof obiektów budowlanych są czynniki losowe niezależne od uczestników procesów budowlanych oraz czynniki zależne od błędów przez nich popełnionych¹⁶. Podziału katastrof budowlanych można dokonać według wielu różnych kryteriów, np. kiedy katastrofa zaistniała, jakie były przyczyny, a następnie skutki jej wystąpienia. Według kryterium tego, kiedy zaistniała katastrofa budowlana, można wskazać, że w latach 2013–2022 w Polsce wystąpiły 3393 (93,2%) katastrofy w trakcie utrzymania obiektu, a 249 (6,8%) katastrofy w trakcie budowy lub prowadzenia robót budowlanych.

Wykres 3. Liczba katastrof w latach 2013–2022 według czasu wystąpienia katastrofy



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.gunb.gov.pl/strona/katastrofy-budowlane> (dostęp: 26.09.2024 r.).

Dane dotyczące katastrof budowlanych w latach 2013–2022 ukazują istotne różnice w czasie ich wystąpienia, dzieląc je na zdarzenia, które miały miejsce podczas budowy obiektów oraz podczas ich użytkowania. W 2013 r. odnotowano 239 katastrof – tylko 19 z nich miało miejsce w trakcie budowy, co stanowi zaledwie 8% całkowitej ich liczby. W kolejnych latach liczba katastrof zmieniała się, z widocznymi wahaniami, jednak liczba zdarzeń podczas budowy pozostała na stosunkowo niskim poziomie.

Rok 2015 był szczególnie znaczący – w jego trakcie wystąpiły 283 katastrofy, z czego tylko 24 miały miejsce podczas budowy. W 2016 r. liczba katastrof wzrosła do 349, z 18 zdarzeniami w trakcie budowy. Może to sugerować, że na placach budowy zaczęto stosować lepsze praktyki bezpieczeństwa, co skutkuje mniejszą liczbą zdarzeń w tej kategorii. W 2017 r. mimo najwyższej liczby katastrof w całym analizowanym okresie (590), jedynie 37 zdarzeń miało miejsce podczas budowy, co potwierdza utrzymującą się tendencję niskiego ryzyka na placach budowy. W latach 2018–2022 zauważalny jest wzrost liczby katastrof, zwłaszcza w 2022 r., kiedy odnotowano 637 katastrof, z jedynie 26 zdarzeniami podczas

¹⁶ L. Runkiewicz, *Przyczyny powstania zagrożeń, awarii i katastrof obiektów budowlanych. Awarie budowlane*, Warszawa 2020, s. 15.

budowy. Ta prawidłowość świadczy o tym, że większa część katastrof występuje podczas użytkowania obiektów, co może wskazywać na problemy związane z ich utrzymywaniem i konserwacją.

Powyższa analiza sugeruje, że największe ryzyko katastrof budowlanych wiąże się z użytkowaniem obiektów, co podkreśla potrzebę zwiększenia regularnego nadzoru oraz konserwacji istniejących budynków. Choć bezpieczeństwo na placach budowy wydaje się poprawiać, konieczne jest dalsze skupienie się na praktykach zarządzania ryzykiem oraz monitorowaniu stanu technicznego obiektów będących w użytkowaniu. Implementacja skutecznych strategii utrzymania obiektów budowlanych i regularnych inspekcji może przyczynić się do znacznego zmniejszenia liczby katastrof budowlanych w przyszłości.

Z powyższych danych wynika, że ryzyko wystąpienia katastrofy budowlanej występuje nie tylko na etapie budowy lub prowadzenia robót budowlanych, ale – a wręcz przede wszystkim – w trakcie użytkowania obiektu budowlanego. Z wyżej przedstawionego wykresu wynika jednak, że ryzyko wystąpienia katastrofy w trakcie utrzymania obiektu jest o wiele wyższe niż ryzyko jej wystąpienia w trakcie budowy.

Obiekty użytkowane od dłuższego czasu podlegają naturalnemu zużyciu i są bardziej narażone na działanie sił zewnętrznych. Wskazać również należy na zdecydowanie mniejszą liczbę budów w stosunku do liczby użytkowanych już obiektów¹⁷. Najczęściej występującymi błędami na etapie utrzymania obiektów budowlanych, wskazywanymi jako przyczyny katastrof, są: zły stan techniczny obiektu budowlanego, niewykonanie kontroli obiektu budowlanego, niepodjęcie przez właściciela lub zarządcę wymaganych działań wynikających z kontroli obiektu budowlanego, innych opracowań technicznych, a także czynności organów nadzoru budowlanego. Najczęściej zły stan techniczny obiektów budowlanych wynikał ze zużycia materiałów budowlanych, niewykonywania remontów i bieżących napraw, nieinformowania o konieczności wykonania takich prac, a także nieprzeprowadzania okresowych kontroli.

Jeżeli do katastrofy dochodziło podczas budowania obiektu, na ogół przyczyniała się do tego więcej niż jedna nieprawidłowość. Błędy te najczęściej dotyczyły nieprawidłowego działania – naruszenia obowiązków przez uczestników procesu budowlanego, nieprzestrzegania technologii wykonania, naruszenia przepisów w zakresie stosowania wyrobów budowlanych, dokonania odstępstw od projektu budowlanego. Do przyczyn powstania katastrofy budowlanej w trakcie budowania obiektu mogły się również przyczynić błędy, które nastąpiły w trakcie opracowania dokumentacji obiektu budowlanego. Do błędów tej kategorii zaliczane jest niesporządzenie odpowiedniej i wymaganej przepisami dokumentacji technicznej dotyczącej obiektu, błędne przyjęcie rozwiązań materiałowych, nieprzygotowanie oceny posadowienia fundamentów, a także niewykonanie szczegółowego opisu robót budowlanych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na sąsiedni budynek.

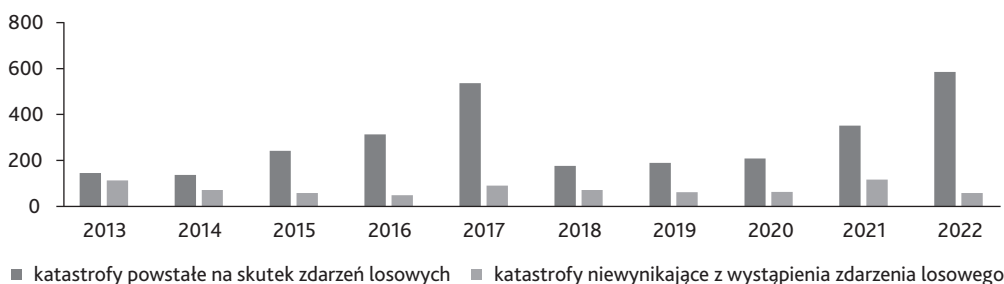
Od kilku lat dość istotną przyczyną występowania katastrof budowlanych są zdarzenia losowe, dlatego katastrofy te można podzielić na dwie kategorie: powstałe na skutek

¹⁷ J. Szer, *Analiza zagrożeń na podstawie najczęściej występujących błędów związanych z utrzymaniem obiektów budowlanych* [w:] *Warsztat pracy rzeczoznawcy budowlanego*, red. B. Goszczyńska, Kielce–Cedzyna 2016, s. 243.

zdarzeń losowych oraz niezwiązane z wystąpieniem zdarzenia losowego. Jako zdarzenie losowe wskazywane są najczęściej: silne wiatry, pożary, intensywne opady atmosferyczne, wybuch instalacji gazowej, wypadki komunikacyjne, wyładowania atmosferyczne, a także osuwiska ziemi oraz eksplozje rakiet. Do rzadziej występujących zdarzeń losowych należą: upadki konarów drzew, wybuchy kotłowni na paliwo stałe, wybuchy pyłu węglowego, wybuchy dynamitu, wybuchy instalacji elektrycznej, zawalenia ściany budynku, zawalenia sufitu, naruszenie koparką stalowych konstrukcji budynku lub wadliwość rusztowania.

Poniższy wykres przedstawia podział według tego kryterium w latach 2013–2022.

Wykres 4. Liczba katastrof powstałych ze względu na wystąpienie zdarzenia losowego w latach 2013–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.gunb.gov.pl/strona/katastrofy-budowlane> (dostęp: 26.09.2024 r.).

Analizując dane dotyczące katastrof budowlanych w latach 2013–2022, można zauważyć znaczące różnice w liczbie katastrof wynikających ze zdarzeń losowych oraz tych, które miały inne przyczyny. W 2013 r. odnotowano 145 katastrof spowodowanych zdarzeniami losowymi, w porównaniu do 113 katastrof niewynikających z takich zdarzeń. W ciągu lat liczba katastrof wywołanych przez zdarzenia losowe wykazywała tendencję wzrostową, osiągając w 2022 r. rekordową liczbę 585 zdarzeń, podczas gdy liczba katastrof niewynikających z takich przyczyn wyniosła tylko 59.

Rok 2015 przyniósł istotny wzrost katastrof spowodowanych zdarzeniami losowymi do 242 przypadków, co może wskazywać na rosnące zagrożenie związane z ekstremalnymi warunkami atmosferycznymi lub innymi losowymi zdarzeniami. W 2016 r. liczba ta wzrosła do 313, co może sugerować, że zmiany klimatyczne i intensywność zdarzeń losowych mają bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo budynków.

Rok 2017 był szczególnie znaczący, ponieważ 536 katastrof było spowodowanych zdarzeniami losowymi, co stanowiło najwyższy wzrost w analizowanym okresie. Mogły być one efektem ekstremalnych warunków atmosferycznych, takich jak silne burze, powodzie lub inne klęski żywiołowe. W kolejnych latach, pomimo wahań, liczba katastrof związanych ze zdarzeniami losowymi pozostawała na stosunkowo wysokim poziomie, z minimalnymi spadkami, co wskazuje na ich ciągłą obecność jako istotnego czynnika ryzyka.

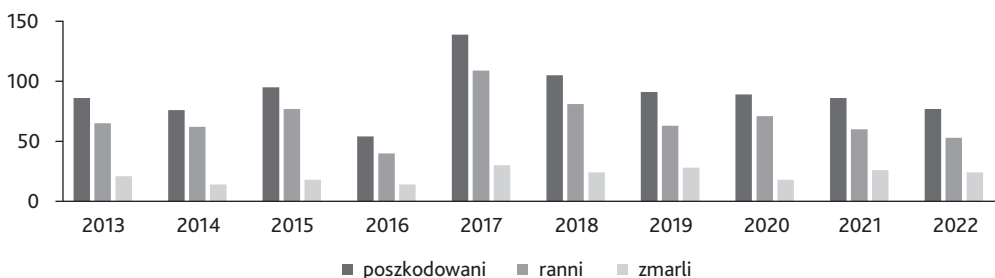
W 2021 r. liczba katastrof niewynikających ze zdarzeń losowych wzrosła do 117, co może sugerować, że inne czynniki, takie jak błędy ludzkie czy niewłaściwe praktyki

budowlane, również przyczyniają się do wzrostu zagrożeń. Jednak w 2022 r. znów zanotowano znaczny spadek liczby katastrof niewynikających ze zdarzeń losowych, co wskazuje na rosnącą dominację katastrof spowodowanych zdarzeniami losowymi w całkowitym bilansie.

Wnioski płynące z tej części analizy wskazują na rosnące ryzyko wystąpienia katastrof budowlanych spowodowanych zdarzeniami losowymi, co podkreśla potrzebę wprowadzenia lepszych norm i standardów w budownictwie, szczególnie w kontekście zmian klimatycznych. Wzrost liczby katastrof losowych może wiązać się z koniecznością zwrócenia większej uwagi na kwestie ochrony przed skutkami ekstremalnych zjawisk atmosferycznych. Kluczowe będzie również wdrażanie skutecznych strategii zarządzania ryzykiem, aby zminimalizować potencjalne straty związane z katastrofami budowlanymi.

W katastrofach budowlanych niestety nie obyło się bez osób poszkodowanych. W latach 2013–2022 łącznie zostało poszkodowanych 898 osób, w tym 217 poniosło śmierć, a 681 zostało rannych. Poniższy wykres przedstawia, jak kształtowały się te dane na przełomie ostatnich 10 lat.

Wykres 5. Liczba osób poszkodowanych w katastrofach budowlanych w latach 2013–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.gunb.gov.pl/strona/katastrofy-budowlane> (dostęp: 26.09.2024 r.).

Analizując dane dotyczące katastrof budowlanych w Polsce w latach 2013–2022, można dostrzec znaczące wahania w liczbie poszkodowanych, rannych i zmarłych. Rok 2017 okazał się najtragiczniejszy, z najwyższą liczbą poszkodowanych oraz ofiar śmiertelnych, co potwierdza poważne zagrożenia związane z tymi zdarzeniami. W latach 2014 i 2016 odnotowano najniższą liczbę zgonów i rannych, co może świadczyć o tym, że w tych latach sytuacja na budowach była bardziej stabilna i bezpieczniejsza. W kolejnych latach liczba poszkodowanych oscylowała wokół średnich wartości, ale nigdy nie wróciła do poziomu z roku 2017. Pomimo pewnych spadków w liczbie poszkodowanych po 2017 r., sytuacja wciąż wymaga ciągłego monitorowania oraz działań prewencyjnych. Dalsze inwestycje w bezpieczeństwo budowlane oraz edukacja pracowników mogą pomóc w zmniejszeniu liczby tragicznych incydentów i poprawie ogólnych warunków pracy w branży budowlanej.

Zróznicowanie ryzyka w branży budowlanej, widoczne w latach poddanych analizie, podkreśla potrzebę stałej i wnikliwej oceny sytuacji. W szczególności wzrost liczby poszkodowanych w 2017 r. wskazuje na pilną konieczność intensyfikacji szkoleń w zakresie bezpieczeństwa oraz przestrzegania norm i przepisów wśród pracowników budowlanych.

Efektywna reakcja na katastrofy wymaga również ścisłej współpracy różnych instytucji, takich jak nadzór budowlany, straż pożarna czy inspekcja pracy, ponieważ koordynacja działań może przyczynić się do szybszego reagowania na występujące zagrożenia. Inwestycje w modernizację infrastruktury budowlanej oraz zastosowanie nowoczesnych technologii mogą znacząco wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa, zmniejszając ryzyko wystąpienia katastrof budowlanych. Wprowadzenie systemów monitorowania oraz raportowania incydentów w czasie rzeczywistym może także pomóc w szybszym identyfikowaniu zagrożeń i minimalizowaniu ich skutków. Ponadto zwiększenie świadomości społecznej na temat zagrożeń związanych z budownictwem oraz promowanie zasad bezpieczeństwa wśród pracowników i ogółu społeczeństwa mogą przyczynić się do dalszego ograniczenia liczby wypadków.

Wszystkie te czynniki wskazują na konieczność holistycznego podejścia do kwestii bezpieczeństwa w branży budowlanej, aby skutecznie chronić zdrowie i życie pracowników oraz minimalizować straty materialne związane z katastrofami budowlanymi. Wzmocnienie działań prewencyjnych i edukacyjnych powinno stać się priorytetem, aby zapewnić większe bezpieczeństwo na placach budowy i ograniczyć ryzyko wystąpienia tragicznych zdarzeń w przyszłości.

5. Postępowanie organów nadzoru budowlanego po wystąpieniu katastrofy budowlanej

Zagadnienie katastrofy budowlanej jako wydarzenia powodującego zagrożenie dla bezpieczeństwa, zdrowia i życia ludzkiego, a także nierzadko wystąpienie znacznych strat materialnych, zostało precyzyjnie opisane w rozdziale 7 pr. bud. W przepisach został wskazany szczególnie tryb postępowania w przypadku wystąpienia katastrofy budowlanej. Postępowanie to ma na celu skuteczne ograniczenie skutków i zasięgu katastrofy oraz wyjaśnienie jej przyczyn. Wymaga współdziałania różnych podmiotów, przede wszystkim: kierownika budowy lub właściciela (zarządcy, użytkownika) obiektu budowlanego oraz właściwych organów administracji publicznej odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, czyli nadzoru budowlanego, straży pożarnej, inspekcji pracy, prokuratury i policji¹⁸.

Organem właściwym do przeprowadzenia postępowania w sprawie ustalenia przyczyn katastrofy budowlanej jest organ nadzoru budowlanego właściwy dla miejsca jej wystąpienia. Z przepisu art. 82 pr. bud. jednoznacznie wynika, który z organów nadzoru budowlanego, powiatowy czy wojewódzki, jest właściwy w przypadku wystąpienia katastrofy określonego obiektu budowlanego lub jego części¹⁹.

To „specjalne postępowanie”, do którego stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego²⁰, jak również szczególne regulacje wynikające z Prawa budowlanego, obejmuje czynności takie jak: powołanie komisji, zawiadomienie o katastrofie Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, zlecenie ekspertyzy z art. 78 ust. 2 pr. bud.; wydanie

¹⁸ H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 276.

¹⁹ Z. Niewiadomski, *Prawo budowlane...*, s. 516.

²⁰ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572).

decyzji na podstawie art. 78 ust. 1 pr. bud. kończy się wydaniem decyzji²¹. Postępowania administracyjne w sprawach budowlanych toczą się w oparciu o normy kodeksowe, tj. zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego, oraz odrębne stanowiące normy procesowe o charakterze *lex specialis* do regulacji kodeksowych, zawarte w Prawie budowlanym. Prowadzone są przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, o których mowa w art. 80 ust. 1 pr. bud., oraz przez organy nadzoru budowlanego, o których mowa w art. 80 ust. 2 pr. bud. W doktrynie prawa takie postępowania administracyjne nazywa się postępowaniami jurysdykcyjnymi odrębnymi (szczególnymi)²².

Ponadto właściwy organ może zlecić na koszt inwestora, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego opracowanie ekspertyzy – w sytuacji gdy jest ona niezbędna do wydania decyzji lub ustalenia przyczyn katastrofy budowlanej²³. Zakres przedmiotowy decyzji wydanej na podstawie art. 78 ust. 1 pr. bud. może dotyczyć wykonania wyłącznie robót, które są niezbędne do tego, aby doprowadzić do uporządkowania terenu katastrofy i zabezpieczenia obiektu budowlanego. Decyzja wydana na podstawie rzeczowego przepisu nie powinna zawierać rozstrzygnięć nakazujących wykonanie robót budowlanych zmierzających do doprowadzenia obiektu do odpowiedniego stanu technicznego²⁴. Postępowanie wyjaśniające w rozumieniu art. 74 pr. bud. to postępowanie formalne szczególnego rodzaju. Pomimo zbieżności nazwy z postępowaniem wyjaśniającym prowadzonym w sprawach administracyjnych przez organy właściwe do załatwiania takich spraw postępowanie wyjaśniające, o którym mowa w art. 74, nie jest prowadzone w sprawie administracyjnej, która powinna być zakończona rozstrzygnięciem (decyzją administracyjną) właściwego organu. Jest to postępowanie, które musi być przeprowadzone po to, aby możliwe było dojście do przyczyn, które doprowadziły do katastrofy budowlanej. Wynikiem takiego postępowania jest ustalenie przyczyn katastrofy budowlanej, m.in. po to, aby w jak największym stopniu zapobiegać podobnym katastrofom. Ustalenie przyczyn katastrofy budowlanej może ewentualnie ujawnić okoliczności i osoby, których zaniedbania doprowadziły do katastrofy budowlanej²⁵. Natomiast Zbigniew Leoński wskazuje, że postępowanie wyjaśniające w sprawie przyczyn katastrofy to „postępowanie”, w którym należy stosować przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące dowodów, ze zmianami wprowadzonymi przez ustawę – Prawo budowlane, np. co do powołania określonej komisji dla zbadania przyczyn i okoliczności katastrofy. W wyniku tego postępowania organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję, o której mowa w art. 78 pr. bud.²⁶

²¹ M. Rydzewska, *Postępowania administracyjne przed organami nadzoru budowlanego*, Warszawa 2022, s. 225–226.

²² A. Matan [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2017, s. 222–223.

²³ Z. Niewiadomski, *Prawo budowlane...*, s. 516.

²⁴ Wyrok WSA w Szczecinie z 18.05.2016 r., II SA/Sz 1463/15, LEX nr 2098422.

²⁵ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, LEX 2021, art. 74, pkt 2.

²⁶ Z. Leoński [w:] *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, red. Z. Leoński, M. Szewczyk, Bydgoszcz 2002, s. 308–309.

W orzecnictwie wskazuje się, że szczególny tryb postępowania, wynikający z okoliczności zaistnienia katastrofy budowlanej, ma pierwszeństwo przed ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, w tym dotyczącymi obowiązku zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania²⁷. Postępowanie prowadzone przez organy nadzoru budowlanego ma charakter działania w stanie wyższej konieczności i przede wszystkim zmierza do wyjaśnienia przyczyn i okoliczności katastrofy budowlanej oraz ma na celu likwidację zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, zdrowia i życia ludzkiego, a także możliwość wystąpienia ogromnych strat materialnych. Dlatego dopiero w dalszej kolejności po dokonaniu czynności, o których wyżej mowa, organ ustala krąg podmiotów obowiązanych do wykonania niezbędnych robót w celu uporządkowania terenu katastrofy i zabezpieczenia obiektu budowlanego do czasu wykonania robót przywracających obiekt do stanu właściwego, co w konsekwencji ma doprowadzić do usunięcia skutków katastrofy budowlanej²⁸.

Priorytet szczególnego trybu postępowania w przypadku katastrof budowlanych nad ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego wskazuje na fundamentalną zasadę działania w stanie wyższej konieczności. Sytuacje katastrof budowlanych niosą ze sobą ogromne ryzyko dla zdrowia, życia oraz mienia, dlatego administracja publiczna, działając w takich okolicznościach, musi kierować się przede wszystkim przesłanką ochrony dobra wspólnego. Procedury, które standardowo chronią prawa stron, są tu częściowo zawieszone na rzecz szybkiego i skutecznego działania, minimalizującego zagrożenie. Pokazuje to, jak elastyczne musi być prawo w sytuacjach kryzysowych, aby nie tylko zachować sprawiedliwość proceduralną, ale przede wszystkim chronić podstawowe wartości, takie jak życie i zdrowie ludzkie.

Priorytet działania w stanie wyższej konieczności, wynikający z zaistnienia katastrofy, nie neguje oczywiście praw i obowiązków stron, ale przesuwą ich realizację na moment, w którym zagrożenie zostanie opanowane. Taki mechanizm w prawie podkreśla potrzebę dynamicznej równowagi między ochroną praw jednostki a ochroną interesu publicznego. W rezultacie dopiero po ustabilizowaniu sytuacji, kiedy główne zagrożenie zostaje zażegnane, administracja powraca do standardowych procedur, w tym do ustalania kręgu podmiotów odpowiedzialnych za dalsze działania porządkowe. Z tej perspektywy widać, że prawo administracyjne potrafi dostosować się do nagłych, nieprzewidzianych sytuacji, kładąc nacisk na elastyczność i szybkość reakcji, co jest kluczowe dla minimalizacji skutków katastrofy budowlanej.

Z ustaleniem właściwego trybu postępowania wiąże się możliwość prawidłowego wskazania adresata decyzji administracyjnej. W przypadku katastrofy budowlanej tymi podmiotami są: inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego (art. 76 ust. 4, art. 79 pr. bud.); w przypadku nieprawidłowości stwierdzonych w obiekcie budowlanym – właściciel lub zarządca obiektu budowlanego; natomiast w przypadku prawidłowości (legalności) wykonanych robót budowlanych – zasadniczo inwestor, natomiast jeżeli roboty budowlane zostały zakończone lub wykonanie postanowienia albo decyzji przez inwestora jest niemożliwe, obowiązki te nakłada się na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego (art. 52 pr. bud.)²⁹.

²⁷ Wyrok WSA w Łodzi z 25.10.2010 r., II SA/Łd 531/10, LEX nr 755822.

²⁸ Wyrok WSA w Opolu z 25.09.2014 r., II SA/Op 348/14, LEX nr 1542209.

²⁹ Wyrok NSA z 1.06.2022 r., II OSK 1139/22, LEX nr 3350419.

W związku z katastrofami budowlanymi organy nadzoru budowlanego wydawały: decyzje określające zakres i termin wykonania robót budowlanych, decyzje o opróżnieniu lub wyłączeniu części lub całości obiektu budowlanego, postanowienia w sprawie wykonania ekspertyzy niezbędnej do wydania decyzji lub do ustalenia przyczyn katastrofy, postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych, a także podejmowały działania w zakresie odpowiedzialności zawodowej w stosunku do osób pełniących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie.

6. Podsumowanie

Dla stałego rozwoju budownictwa istotne jest wyciąganie wniosków z katastrof budowlanych, których główną przyczyną był błąd ludzki, a nieprzewidziane zjawiska jedynie spotęgowały skutek jego popełnienia.

Przyczyny występowania katastrof budowlanych w Polsce są różne. Często zdarzenia te wynikają z niedostatecznej kontroli i nadzoru nad uszkodzeniami mechanicznymi, niedbalstwa wykonawców, braku częstotliwości zmian norm i standardów oraz uszkodzeń związanych z zagrożeniami. Aby skutecznie zapobiegać katastrofom budowlanym, konieczne jest wprowadzenie ścisłej procedury nadzoru i kontroli nad stosowaniem przepisów prawa oraz norm budowlanych, ponoszenie odpowiedzialności za jakość i bezpieczeństwo konstrukcji obiektów, a także edukacji społecznej w zakresie świadomości bezpieczeństwa budowlanego. Niezbędne jest sprawdzanie przepisów dotyczących norm budowlanych oraz ich skuteczne wykonywanie. Warto także inwestować w nowoczesne technologie i metody budowlane, które mogą pomóc w zapobieganiu katastrofom oraz wpływać na poprawę jakości i trwałości obiektów konstrukcyjnych.

Wśród działań, które mają za zadanie zwiększyć bezpieczeństwo robót budowlanych i istniejących obiektów budowlanych, należy wymienić monitorowanie występujących aktualnie katastrof budowlanych, a także bieżące analizowanie przyczyn ich powstawania. Ważne jest przekazywanie terenowym organom nadzoru budowlanego wyników przeprowadzonych analiz.

Przystępując do budowy, należy również zwrócić uwagę na wpływ czynników zewnętrznych, takich jak zmiany klimatyczne, które zwiększają ryzyko wystąpienia katastrofy budowlanej, np. powodzie, osunięcia ziemi czy ekstremalne warunki atmosferyczne. Ważne jest, aby przy projektowaniu uwzględnić te czynniki. Na zmniejszenie liczby katastrof budowlanych duży wpływ może mieć surowe karanie osób odpowiedzialnych za naruszenie przepisów prawnych.

Istotne jest także rozwinięcie świadomości społecznej na temat konieczności dbania o bezpieczeństwo budowlane oraz informowanie użytkowników o zagrożeniach związanych z użytkowaniem obiektów budowlanych. Poprawa komunikacji między organami bezpieczeństwa, wykonawcami, projektantami – pozytywnie wpłynie na zmniejszenie liczby katastrof, a także pomoże zminimalizować ich skutki.

Abstract

Procedures for determining causes of construction disasters in Poland – administrative and legal issues

Angelika Wydra – Graduate of the Kazimierz Pulaski University, Faculty of Law and Administration; 5th year student of the Faculty of Law, Faculty of Law and Administration, Kazimierz Pulaski University of Radom
ORCID: 0000-0002-4654-7154

The subject of the article is an analysis of the essence and main causes of disasters in the Polish construction industry. Statistical data was used to identify the most common factors leading to a disaster. The most common causes of construction disasters include design and implementation errors, insufficient supervision of the construction process, lack of regular inspection of the technical condition of facilities, as well as external factors such as extreme weather conditions. Moreover, the need to take actions aimed at minimizing the risk of construction disasters was also discussed, such as increasing control and supervision of the construction process, educating the public, investing in modern technologies and construction methods. This analysis allows for a better understanding of the essence and main factors of construction disasters in Poland. It also indicates directions of actions aimed at preventing such events in the future.

Keywords: construction disaster, procedures, safety improvement, risk minimization, random events.

Bibliografia / References

- Daszczyński R., *Historia. Wybuch wieżowca na Strzyży 29 lat temu – trzy wersje, jak doszło do tragedii*, <https://www.gdansk.pl/wiadomosci/Wybuch-eksplozja-tragedia-wiezowca-Strzyza-Wrzeszcz-1995-trzy-wersje-jak-doszlo-do-tragedii,a,169201>
- Kisiłowska H., Sypniewski D., *Prawo budowlane*, Warszawa 2012
- Leoński Z. [w:] *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, red. Z. Leoński, M. Szewczyk, Bydgoszcz 2002
- Łagiewski M., *Historia: Pięć pieter runęło w okamgnieniu*, <https://gazetawroclawska.pl/historia-piec-pieter-budynku-runelo-w-okamgnieniu/ar/785651>
- Majchrzak G., *Kulisy wybuchu w Rotundzie*, <https://dzieje.pl/wiadomosci/kulisy-wybuchu-w-rotundzie>
- Masiarz A., *Katastrofa budowlana w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Monitor Prawniczy” 2021/3
- Matan A. [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. G. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2017
- Niewiadomski Z., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2022
- Plucińska-Filipowicz A., Filipowicz T. [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, LEX 2021
- Runkiewicz L., *Przyczyny powstania zagrożeń, awarii i katastrof obiektów budowlanych. Awarie budowlane*, Warszawa 2020

Rydzewska M., *Postępowania administracyjne przed organami nadzoru budowlanego*, Warszawa 2022

Sypniewski D. [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2022

Szer J., *Analiza zagrożeń na podstawie najczęściej występujących błędów związanych z utrzymaniem obiektów budowlanych* [w:] *Warsztat pracy rzeczoznawcy budowlanego*, red. B. Goszczyńska, Kielce–Cedzyna 2016

Szer J., *Katastrofy budowlane*, Warszawa 2018

Sześć lat od katastrofy budowlanej w Świebodzicach. Pod gruzami zginęło 6 osób, <https://swidnica24.pl/2023/04/szesc-lat-od-katastrofy-w-swiebodzicach-pod-gruzami-zginelo-6-osob/>

Zawalenie się dachu hali Międzynarodowych Targów Katowickich, <https://muzhp.pl/kalendarium/zawalenie-sie-dachu-hali-miedzynarodowych-targow-katowickich>

Tadeusz Kiełkowski

doktor habilitowany nauk prawnych, Katedra Postępowania Administracyjnego
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie
ORCID: 0000-0001-8897-8334

Uwarunkowania uwzględnienia przez sąd administracyjny skargi na decyzję z powodu pominięcia w postępowaniu administracyjnym strony refleksowej

Słowa kluczowe: *postępowanie administracyjne, pominięcie strony, sąd administracyjny, uchylenie decyzji, ochrona praw słuszenie nabytych*

1. Uwagi wstępne

Pominięcie strony w postępowaniu administracyjnym, choć *prima facie* jawi się jako oczywista podstawa uchylenia decyzji, w rzeczywistości implikuje w toku sądowej kontroli działania organu administracji publiczne problemy. Dają one o sobie znać już przy badaniu dopuszczalności skargi, w całej zaś złożoności ujawniają się później, podczas rozpoznawania i rozstrzygania sprawy sądowoadministracyjnej. Chodzi przy tym nie tyle o pominięcie strony będącej głównym adresatem decyzji – bo taki przypadek zdarza się rzadko i w dodatku ma dość jednoznaczne konsekwencje – ile o pominięcie strony refleksowej¹. Ustalenie takiej strony nieraz nastrocza trudności, gdyż weryfikacja szczególnego typu interesu prawnego – określanego w doktrynie jako refleksowy, pośredni lub wtórny² – w założeniu jest procesem nader skomplikowanym, wymagającym dokonywania ocen na podstawie nieostrego kryterium. Faktyczny brak udziału strony refleksowej w postępowaniu

¹ Pojęcie strony refleksowej wyczerpująco wyjaśnia G. Łaszczyca, *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2023, s. 95–103. Zob. też A. Matan, *Ochrona praw refleksowych w postępowaniu ogólnym administracyjnym* [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. Cz. Martysz, A. Matan, Kraków 2005, s. 274–275; W. Jakimowicz, *W kwestii konstrukcji praw refleksowych* [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, Warszawa 2021, s. 151–159.

² Zob. G. Łaszczyca, *Pojęcie strony...*, s. 96–101.

może też, z różnych przyczyn, łatwo ująć uwadze organu nawet wtedy, gdy została prawidłowo zidentyfikowana. Pominięta strona ma prawo zaskarżenia decyzji, ale – ilekroć czyni z tego prawa użytek – sąd musi stosować specyficzne kryterium przy ocenie zachowania terminu do wniesienia skargi, a badanie legitymacji skargowej nie sprowadza się do skonstatowania oczywistych i uznanych już wcześniej przez organ zależności materialno-prawnych, lecz wymaga poczynienia autonomicznych i niejako pierwotnych ustaleń co do interesu prawnego. Jeżeli zaś pominięta strona nie zaskarża decyzji, a postępowanie sądowoadministracyjne uruchamia inny podmiot, zrazu powstaje pytanie o jej status procesowy – tym bardziej, że wyznacznikiem tego statusu jest także „branie udziału w postępowaniu administracyjnym”³. Nieobecność strony podczas czynności jurysdykcyjnych organu administracji publicznej może, choć nie musi, być rezultatem naruszenia prawa, przy czym naruszenie to, jeżeli występuje, ma szczególną, subiektywną konotację, jak również znamienne jest tym, że samo przez się nie stanowi o wadliwości podjętego rozstrzygnięcia⁴. Powstają zatem wątpliwości co do tego, czy sąd powinien zawsze zważyć na nie z urzędu, a także co do tego, czy w ogóle – względnie przy spełnieniu jakich warunków – można je uznać za wystarczającą podstawę uwzględnienia skargi.

Przed przystąpieniem do analizy zasygnalizowanych zagadnień wypada doprecyzować samo pojęcie pominięcia strony, gdyż jest ono tu używane w znaczeniu umownym i zasadniczo obejmuje tylko te sytuacje, w których – nawiązując do normatywnego opisu jednej z przyczyn wznowienia postępowania administracyjnego – można powiedzieć, że strona „bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu”⁵. Od razu warto też rozróżnić dwie odmiany tych sytuacji: pierwszą, gdy chodzi o podmiot, który był zidentyfikowany i traktowany przez organ jako strona, a mimo to *de facto* pozbawiono go możliwości korzystania z uprawnień procesowych (np. w wyniku nieprawidłowego doręczania pism); i drugą, gdy chodzi o podmiot, który choć obiektywnie miał interes prawny, przez cały czas w ogóle pozostawał poza ustalonym i uznanym kręgiem stron, przy czym mogło to być wynikiem błędnej oceny organu co do jego legitymacji procesowej, względnie braku pełnej wiedzy organu o stanie faktycznym. Z perspektywy sądu, orzekającego co do zasady tylko na podstawie akt, przedstawione rozróżnienie jest bardzo istotne i ma również wymiar praktyczny, zauważalny już przy konstruowaniu zarządzeń wstępnych – wiele zależy bowiem od tego, czy pominięta strona jest w aktach widoczna, czy też wcale się w nich nie pojawia.

2. Dopuszczalność skargi

Strona, której prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym zostało w sposób kwalifikowany naruszone, może zakwestionować decyzję ostateczną zarówno za pomocą

³ Zob. art. 33 § 1 i 2 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), dalej: p.p.s.a.

⁴ Por. M. Jaśkowska [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 767.

⁵ Zob. art. 145 § 1 pkt 4 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572), dalej: k.p.a.

skargi do sądu administracyjnego, jak i za pomocą wniosku o wznowienie postępowania przed organem administracji publicznej. Ponieważ prawodawca nie ustanowił zasady wyboru nadzwyczajnego środka prawnego, wymienione środki mają charakter niekonkurencyjny⁶. Złożenie wniosku o wznowienie postępowania nie sprawia, że skarga staje się niedopuszczalna, i odwrotnie – złożenie skargi nie wyklucza podjęcia czynności w trybie wznowieniowym. Wewnątrzadministracyjne postępowanie nadzwyczajne i postępowanie sądowoadministracyjne nie mogą jednak toczyć się równolegle, toteż ilekroć dojdzie do uruchomienia ich obu, tylekroć jedno podlega obligatoryjnemu zawieszeniu – to, które zostało wszczęte później⁷. Chociaż zawieszenie postępowania sądowoadministracyjnego w tych okolicznościach, mające wyraźną podstawę w art. 56 p.p.s.a., również jest źródłem ciekawych dylematów interpretacyjnych⁸, przedmiotem dalszych rozważań będzie sytuacja, gdy do niego nie dochodzi. W takiej bowiem sytuacji – niezależnie od tego, czy jest ona związana z uprzednim charakterem skargi, czy też po prostu z brakiem jakichkolwiek czynności przed organem administracji publicznej – to sąd, a nie wspomniany organ, będzie musiał mierzyć się z implikacjami pominięcia strony w postępowaniu administracyjnym.

W razie zaskarżenia decyzji przez pominiętą stronę przede wszystkim zawodny staje się wynikający z art. 53 § 1 p.p.s.a. sposób liczenia terminu do wniesienia skargi, gdyż odpada punkt odniesienia w postaci dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie. W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się w związku z tym pogląd – będący wyrazem racjonalnego kompromisu między poszanowaniem prawa do sądu a dbałością o pewność obrotu prawnego – że: „Skarżący, który nie brał udziału w postępowaniu i któremu nie doręczono orzeczenia – jeżeli nie skorzystał z uprawnienia do złożenia skargi przed upływem 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia innej stronie postępowania – nie może skutecznie domagać się sądowej kontroli takiego aktu, o ile niełoży wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia skargi. Wniesioną zaś przez niego skargę po tym czasie, należy odrzucić, gdyż bieg terminu zakończył się wraz z ostatnim dniem do wniesienia skargi dla stron, którym orzeczenie zostało doręczone”⁹. Pogląd ten odnosi się wprost do przypadku wniesienia skargi przez podmiot pozostający poza uznanym kręgiem stron postępowania administracyjnego, któremu pism, w tym decyzji, w ogóle nie próbowano doręczyć, ale – jak się wydaje – założenia leżące u jego podstaw pozostają aktualne także wtedy, gdy decyzję zaskarża strona, wobec której organ na zasadzie fikcji prawnej przyjął skutek doręczenia, mimo że obiektywnie nie było ku temu podstaw. Taka strona – w każdym razie gdy jest stroną refleksową i tym samym działa w układzie wielopodmiotowym – może wnieść skargę w terminie liczonym od dnia przyjętego wobec niej skutku doręczenia albo w terminie otwartym dla pozostałych stron, ilekroć jest on bardziej odległy. Niepodobna

⁶ Por. T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 220.

⁷ Zob. uchwała NSA z 5.06.2017 r., II GPS 1/17, ONSAiWSA 2017/5, poz. 73; J.G. Firlus [w:] H. Knysiak-Sudyka, A. Gołęba, K. Klonowski, J.G. Firlus, *Postępowanie sądowoadministracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018, s. 279–293.

⁸ Zob. J.G. Firlus [w:] H. Knysiak-Sudyka, A. Gołęba, K. Klonowski, J. G. Firlus, *Postępowanie...*, s. 279–284.

⁹ Postanowienie NSA z 26.11.2020 r., II OZ 1024/20, LEX nr 3098062.

natomiast uznać, że doręczenie fikcyjne lub zastępcze, niespełniające któregoś z formalnych wymogów prawnej skuteczności (co, notabene, na ogół jest nieoczywiste), stwarza dla adresata korzystniejszą sytuację niż „zupełny” brak doręczenia – a w szczególności niepodobna uznać, że implikuje całkowite zniesienie temporalnych ograniczeń w zakresie dopuszczalności skargi.

Z poczynionych uwag wynika, że termin do wniesienia skargi otwiera się i zamyka dla pominiętej w postępowaniu administracyjnym strony refleksowej zasadniczo w korelacji z terminem dla pozostałych stron. Ma to i tę konsekwencję, że brak doręczenia tudzież brak prawnie skutecznego doręczenia decyzji stronie refleksowej nie stanowią samoistnej podstawy do uznania jej skargi za przedwczesną. Na marginesie warto zauważyć, choć to oczywiście inna kwestia, że braki te nie stanowią też samoistnej podstawy do wzmiankowanego wyżej przywrócenia terminu do wniesienia skargi – trzeba bowiem odróżnić specyficzne okoliczności, które determinują początek i koniec terminu, od okoliczności, które nastąpiły w trakcie jego biegu i uniemożliwiły jego dotrzymanie. Uzasadnienia dla ewentualnego przywrócenia terminu można upatrywać tylko w tych drugich.

Interes prawny we wniesieniu skargi, o którym mowa w art. 50 § 1 p.p.s.a., i wymieniony w art. 28 k.p.a. interes prawny w sprawie administracyjnej nie są tożsame, jednak w dużej mierze się pokrywają; interes prawny we wniesieniu skargi jest kategorią szerszą¹⁰. W pewnym uproszczeniu można zatem powiedzieć, że każdy, kto był stroną w postępowaniu administracyjnym, będzie uprawniony do wniesienia skargi na decyzję, o ile tylko nie nastąpiły następne zmiany stanu faktycznego skutkujące zerwaniem jego więzi z przedmiotem rozstrzygnięcia¹¹. W przypadku wniesienia skargi przez stronę, której status został pozytywnie zweryfikowany przez organ i która brała udział w postępowaniu administracyjnym, dokonywana przez sąd ocena legitymacji skargowej, choć potencjalnie też może dać wynik negatywny, w praktyce sprowadza się do skonstatowania czegoś, co jest oczywiste. Podobnie rzecz się ma, gdy chodzi o stronę, która wprawdzie nie brała faktycznego udziału w postępowaniu administracyjnym, ale było to spowodowane innymi przyczynami niż niedostrzeżenie lub zakwestionowanie jej statusu procesowego przez organ – legitymację skargową takiej strony również można z łatwością stwierdzić na podstawie akt administracyjnych. Problem powstaje natomiast wtedy, gdy decyzję zaskarża podmiot, który pozostawał poza ustalonym i uznanym kręgiem stron postępowania administracyjnego; który został przez organ całkowicie pominięty. W takiej bowiem sytuacji sąd musi na własną rękę i w sposób niejako pierwotny poczynić ustalenia co do interesu prawnego skarżącego. Akta administracyjne mogą w tym zakresie okazać się niewystarczające.

Zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i w doktrynie przyjmuje się, że ocena legitymacji skargowej podmiotu powołującego się na własny interes prawny we

¹⁰ Por. T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie...*, s. 118; J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Gospodarka, administracja, aamorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 609 i n.

¹¹ Nie ulega przy tym wątpliwości, że źródłem legitymacji skargowej może być również interes prawny refleksowy, który na tym etapie uzyskuje przymiot samodzielności – zob. A. Górską, *Udział w postępowaniu strony ze względu na jej prawo refleksowe*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024/1, s. 42–43.

wniesieniu skargi na decyzję nie może być, poza przypadkami oczywistymi, zawarta w postanowieniu o odrzuceniu skargi. Sąd formułuje ją w wyroku – ilekroć jest negatywna, tylekroć jest to wyrok oddalający skargę¹². Implikuje to, co do zasady, konieczność przeprowadzenia rozprawy, podczas której sąd, zgodnie z art. 106 § 3 p.p.s.a., może przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości. Założywszy nawet, że w powołanym przepisie chodzi nie tylko o wątpliwości dotyczące istoty sprawy sądowoadministracyjnej (zgodności z prawem zaskarżonej decyzji), ale także o wątpliwości dotyczące legitymacji skargowej skarżącego – co nie jest oczywiste – możliwość badania przez sąd relevantnych faktów, jeżeli nie wynikają one z akt administracyjnych, pozostaje bardzo ograniczona¹³. Tymczasem kwestii istnienia interesu prawnego niekiedy nie da się jednoznacznie rozstrzygnąć bez przeprowadzania pełnego postępowania wyjaśniającego, obejmującego również inne dowody niż te z dokumentów. W obliczu rysującego się tu dylematu wypada opowiedzieć się za niedopuszczalnością domniemywania legitymacji skargowej. Jeżeli legitymacja ta nie będzie wynikać z okoliczności ustalonych w postępowaniu administracyjnym ani z okoliczności możliwych do ustalenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym, skarga powinna być oddalona. Warto zauważyć, że oddalenie skargi w takim przypadku może być uwarunkowane nie tyle oceną prawną faktów, ile nieusuwalnym deficytem wiedzy o faktach. Trzeba mieć to na uwadze przy rozważaniu granic prawomocności i zakresu związania wyrokiem.

3. Status procesowy pominiętej strony

Ilekroć strona pominięta przez organ administracji publicznej zaskarża decyzję, tylekroć jej status procesowy nie budzi żadnych wątpliwości – jest ona skarżącym, w ścisłym tego słowa znaczeniu stroną w postępowaniu sądowoadministracyjnym¹⁴. Natomiast gdy sama nie zaskarża decyzji, a czyni to inny podmiot, w rachubę wchodzi status uczestnika. W świetle art. 33 § 1 i 2 p.p.s.a., jeżeli kryterium interesu prawnego jest spełnione, osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, jest uczestnikiem postępowania sądowoadministracyjnego z mocy prawa, a osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym – może stać się uczestnikiem, ale wymaga to złożenia przez nią stosownego wniosku oraz rozstrzygnięcia sądu¹⁵. Nawiązanie do udziału w postępowaniu administracyjnym – to drugie, ujęte negatywnie – zdaje się być tożsame z tym, które występuje w opisie przyczyny wznowieniowej z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. (przyjętej na wstępie za punkt odniesienia dla umownej definicji pominięcia strony). Tam bowiem, podobnie jak w art. 33 § 2 p.p.s.a., również mowa właśnie o kimś, kto nie brał udziału w postępowaniu

¹² Por. T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie...*, s. 125; wyrok NSA z 19.12.2017 r., I OSK 115/16, LEX nr 2442908.

¹³ Por. A. Hanusz, *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2009/2, s. 42 i n.

¹⁴ Zob. art. 32 p.p.s.a.

¹⁵ Por. M. Romańska [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 307–323.

administracyjnym. Narzuca się zatem konkluzja, że pominięta strona czy też – inaczej rzecz ujmując – strona, co do której zachodzi przyczyna wznowieniowa z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., nigdy nie jest uczestnikiem postępowania sądowoadministracyjnego z mocy prawa; może jedynie ubiegać się o status uczestnika. Konkluzja ta nie oddaje jednak złożoności problemu i wymaga częściowej reasumpcji.

Przyjęte w art. 33 § 1 i 2 p.p.s.a. kryterium udziału w postępowaniu administracyjnym – jako kryterium odróżnienia uczestników z mocy prawa od osób mogących uzyskać status uczestnika na skutek postanowienia sądu – ma pragmatyczne uzasadnienie. Krąg uczestników postępowania sądowoadministracyjnego z mocy prawa co do zasady ustala się na podstawie akt administracyjnych, a ściślej biorąc – na podstawie znajdującej się tam informacji o podmiotach, które organ traktował jako strony i którym doręczał decyzję, przy czym w tym kontekście chodzi nie tyle o formalną skuteczność doręczenia, ile o sam zamiar jego dokonania¹⁶. Zidentyfikowanie ewentualnych innych podmiotów, których interesu prawnego wynika postępowania dotyczy, jest dla sądu, zwłaszcza na etapie czynności wstępnych, praktycznie niemożliwe; na ogół są one po prostu niewidoczne w aktach administracyjnych. Z tego też względu uzyskanie przez te podmioty statusu uczestnika musi być uzależnione od ich inicjatywy – od zgłoszenia udziału w sprawie i przedstawienia niezbędnej argumentacji. W przeciwnym razie, gdyby co do nich również działał mechanizm zasadzający się na skutku *ex lege*, ryzyko nieważności postępowania sądowego byłoby bardzo duże¹⁷.

Wykładnia funkcjonalna prowadzi zatem do wniosku, że pojęcie udziału i – odpowiednio – braku udziału w postępowaniu administracyjnym na gruncie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. i na gruncie art. 33 § 1 i 2 p.p.s.a. ma inną treść. Na gruncie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. liczy się to, czy doszło do kwalifikowanego naruszenia uprawnień procesowych strony bez względu na jego przyczyny, natomiast na gruncie art. 33 § 1 i 2 p.p.s.a. liczy się to, czy ktoś w ogóle był przez organ traktowany jako strona, czy też nie. Nietrudno zauważyć, że również w tym miejscu daje o sobie znać zasygnalizowany na wstępie dualizm przypadków pominięcia strony. Strona „całkowicie” pominięta, chcąc dochodzić swych praw przed sądem w postępowaniu zainicjowanym skargą innej osoby, będzie musiała ubiegać się o status uczestnika, natomiast strona uznana przez organ, której pominięcie nastąpiło, przykładowo, w wyniku nieprawidłowych doręczeń – będzie uczestnikiem postępowania sądowoadministracyjnego z mocy prawa. W pierwszym przypadku, badając zasadność zgłoszenia, sąd może napotkać na trudności podobne do tych, które zostały opisane wyżej w kontekście weryfikacji legitymacji skargowej osoby spoza ustalonego kręgu stron postępowania administracyjnego. Interesu prawnego – także tego, o którym mowa w art. 33 § 1 i 2 p.p.s.a. – nie można domniemywać; w razie jego niewykazania powinno być wydane postanowienie o odmowie dopuszczenia do udziału w sprawie.

„Jeżeli w toku postępowania sądowoadministracyjnego pojawiły się podmioty, których interesu prawnego dotyczy wynik postępowania sądowego, sąd pierwszej instancji – po rozważeniu okoliczności sprawy – może dodatkowo skorzystać z kompetencji do

¹⁶ Por. B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018, s. 81–87.

¹⁷ Por. wyrok NSA z 4.04.2017 r., II OSK 1956/15, LEX nr 2277634.

zawiadomienia tych podmiotów o treści art. 33 § 2 p.p.s.a., a nawet może odroczyć rozprawę, jeśli konieczność tego rodzaju zawiadomienia ujawni się w jej toku (art. 110 w zw. z art. 33 § 2 p.p.s.a.)¹⁸. Teza ta została sformułowana na tle sprawy, w której interes prawny potencjalnych uczestników wynikał z okoliczności następczych wobec zaskarżonej decyzji, ale – jak się wydaje – pozostaje ona aktualna także wtedy, gdy ustalenia poczynione w postępowaniu sądowoadministracyjnym naprowadzają na istnienie strony lub stron, które od początku legitymowały się interesem prawnym, a mimo to zostały pominięte przez organ administracji publicznej podczas czynności jurysdykcyjnych. Warto przy tym zauważyć, że w takim przypadku wystosowanie przez sąd zawiadomienia o treści art. 33 § 2 p.p.s.a., a tym bardziej dopuszczenie jego adresata do udziału w postępowaniu, wykazuje już pewną konotację z merytorycznym rozstrzygnięciem sprawy sądowoadministracyjnej. Nowy uczestnik, skoro sąd stwierdził zarazem jego interes prawny i brak udziału w postępowaniu administracyjnym, ma bowiem otwartą drogę do powoływania się na przyczynę wznowieniową z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. i do domagania się uchylecia zaskarżonej decyzji na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. Wbrew pozorom takie rozstrzygnięcie nie jest jednak przesądzone – i to nie tylko z uwagi na brak związania sądu podczas wyrokowania ustaleniami zawartymi w postanowieniu, ale także z uwagi na złożony charakter wspomnianej przyczyny wznowieniowej i niejednolite, zależne od wielu czynników, jej implikacje. Będzie o nich mowa w dalszej części wywodu.

4. Subiektywna determinanta zakresu rozpoznania i zakresu orzekania sądu

W przypadku wniesienia skargi na decyzję administracyjną zakresem rozpoznania sądu administracyjnego objęty jest wycinek obiektywnej rzeczywistości, na podstawie którego organ dokonał konkretyzacji materialnej normy prawa administracyjnego, oraz materiał procesowy zebrany w toku postępowania poprzedzającego tę konkretyzację¹⁹. Orzekanie sądu polega na przeobrażeniu rezultatów rozpoznania w zwrot stosunkowy o zgodności lub niezgodności zaskarżonego aktu z prawem²⁰. Zakres orzekania powinien pokrywać się z zakresem rozpoznania: z istoty rzeczy nie może być szerszy, natomiast jego zawężenie – jakkolwiek teoretycznie możliwe – byłoby nieracjonalne, gdyż dokonywanie ustaleń w toku postępowania sądowoadministracyjnego ma charakter instrumentalny i nie jest celem samym w sobie²¹. Z uwagi na niezwiązanie sądu granicami skargi oba zakresy mają co do zasady charakter obiektywny i nie zależą ani od treści skargi, ani od tego, kto ją wniósł. Pominięcie strony w postępowaniu administracyjnym jest pod tym względem okolicznością szczególną i wyjątkową – w tym sensie, że sąd nie zważa na nią zawsze, lecz tylko na skutek spełniającej określone wymogi inicjatywy procesowej uprawnionego podmiotu.

¹⁸ Wyrok NSA z 11.04.2019 r., II OSK 1355/17, LEX nr 3074056.

¹⁹ Por. T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie...*, s. 248.

²⁰ Por. T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo...*, s. 769.

²¹ Por. T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1989, s. 146.

W świetle art. 147 k.p.a. wznowienie postępowania administracyjnego z powodu pominięcia strony, wyczerpującego przyczynę wznowieniową z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., następuje tylko na żądanie strony. Znaczenie tego uregulowania, wbrew pozorom, nie ogranicza się do określenia sposobu zainicjowania czynności jurysdykcyjnych organu administracji publicznej. Jest ono emanacją założenia, że chodzi o ekskluzywne prawo pominiętej strony będące „prawem materialnym do ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, którym w przypadku tego rodzaju wady tylko ona dysponuje”²². Nie można zatem badać przyczyny wznowieniowej z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. ani rozważać potencjalnych konsekwencji jej występowania, jeżeli nie ma pewności co do tego, że dysponent prawa do ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej – a jest nim pominięta strona – chce z tego prawa skorzystać. Ograniczenie to obowiązuje nie tylko w postępowaniu administracyjnym, ale także w postępowaniu sądowoadministracyjnym²³. Wprowadza ono subiektywną determinantę zakresu rozpoznania i zakresu orzekania sądu, gdyż uzależnia badanie jednej z podstaw uwzględniania skargi od woli określonego podmiotu. Dotyczy to, rzecz jasna, podstawy wynikającej z art. 145 § 1 pkt 1 lit. b lub pkt 3 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 4 i ewentualnie art. 146 § 1 i 2 k.p.a.

Pominięta strona może ujawnić wobec sądu wolę skorzystania z prawa do ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej przede wszystkim przez wniesienie skargi. Ilekroć zaś w postępowaniu sądowoadministracyjnym miała od początku lub uzyskała status uczestnika, tylekroć może to uczynić przez złożenie stosownego oświadczenia, przy czym musi ono być wyraźnie i jednoznacznie wskazywać na dążenie do powtórzenia procesu jurysdykcyjnego²⁴. Nie wydaje się natomiast wystarczające podejmowanie przez pominiętą stronę działań poza postępowaniem sądowoadministracyjnym, nawet gdyby sąd powziął o nich wiadomość. Odnosi się to w szczególności do złożenia wniosku o wznowienie postępowania administracyjnego, ponieważ taki wniosek może oznaczać powodowaną różnymi względami chęć posłużenia się tym właśnie środkiem prawnym zamiast dochodzenia praw przed sądem. W takim jednak przypadku, jeżeli wnioskodawca nie ma statusu uczestnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym, sąd powinien szczególnie skrupulatnie rozważyć możliwość zawiadomienia go o treści art. 33 § 2 p.p.s.a.

Pominięcie strony w postępowaniu administracyjnym może być brane pod uwagę przez sąd, jak się wydaje, również w przypadku zaskarżenia decyzji przez prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka lub Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców – jednak tylko wtedy, gdy skarga została wniesiona za zgodą pominiętej strony,

²² B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 773.

²³ Por. wyroki NSA: z 16.05.2012 r., II OSK 361/11, LEX nr 1404648, oraz z 11.09.2013 r., II OSK 904/12, LEX nr 1610715; wyrok WSA w Warszawie z 3.04.2014 r., IV SA/Wa 303/14, LEX nr 1486441; szerzej zob. T. Kielkowski, *Naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego jako przesłanka uchylecia decyzji przez sąd administracyjny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008/4, s. 66–69.

²⁴ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 18.02.2020 r., II SA/Kr 405/19, LEX nr 2822015, oraz wyrok NSA 8.03.2022 r., II OSK 445/21, LEX nr 3338213.

względnie została przez tę stronę poparta. Teza ta znajduje uzasadnienie we wnioskowaniu przez analogię z art. 184 § 4 k.p.a.

5. Stwierdzenie podstawy uwzględnienia skargi

W świetle art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. przyczyny wznowienia postępowania administracyjnego niewątpliwie mogą stanowić samoistną podstawę uwzględnienia skargi, jednak dokonywanie przez sąd rozpoznania co do nich odznacza się daleko idącą specyfiką. Przyczyny te mają wprowadzić ścisły związek z czynnościami jurysdykcyjnymi organu administracji publicznej, ale nie mogą być stawiane na równi z elementami faktycznymi sprawy administracyjnej – komponentami stanu faktycznego opisanego w hipotezie konkretyzowanej decyzji normy materialnoprawnej. Ilekroć bowiem chodzi o wspomniane komponenty, tylekroć sąd – konstatując ich niewyjaśnienie na podstawie analizy akt administracyjnych – władny jest uchylić zaskarżoną decyzję ze wskazaniem na naruszenie przepisów postępowania statuujących zasadę prawdy materialnej (najczęściej powoływane są w takim przypadku art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 3 k.p.a.)²⁵. Przyczyny wznowienia postępowania administracyjnego natomiast mają to do siebie, że w założeniu mogą zasadzać się na okolicznościach spoza akt administracyjnych, a zarazem stają się determinantami wyroku tylko wtedy, gdy – jak tego wymaga art. 145 § 1 pkt 1 *ab initio* p.p.s.a. – sąd je „stwierdzi”. Ich weryfikacja może zatem wymagać uzupełniającego postępowania dowodowego w trybie art. 106 § 3 p.p.s.a.²⁶, a z punktu widzenia jej wyniku liczą się tylko stanowcze ustalenia. Naprowadzenie na potencjalną przyczynę wznowienia postępowania administracyjnego ani nawet uprawdopodobnienie jej istnienia nie wyczerpują jeszcze podstawy do uwzględnienia skargi.

Przyczyna wznowieniowa opisana w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. jest złożona, ponieważ składają się na nią element obiektywny w postaci braku udziału strony w postępowaniu administracyjnym oraz element subiektywny w postaci braku winy strony²⁷. O ile ten pierwszy element – w razie podniesienia stosownego zarzutu przez właściwy podmiot – jest na ogół łatwy do stwierdzenia na podstawie akt administracyjnych, o tyle ten drugi nieraz implikuje potrzebę dodatkowych ustaleń, ponieważ wiąże się z okolicznościami, które z akt nie wynikają. Jeżeli będą to okoliczności tego rodzaju, że da się je potwierdzić za pomocą dowodów z dokumentów, znajdzie zastosowanie art. 106 § 3 p.p.s.a. i skonstatowanie pominięcia strony mającego wszystkie znamiona samoistnej podstawy uwzględnienia skargi będzie wchodzić w rachubę. Jeżeli zaś będą to okoliczności wymagające innych dowodów – a tego nie można wykluczyć – pozostaną one dla sądu nieweryfikowalne. W takim przypadku mimo obiektywnego braku udziału strony w postępowaniu administracyjnym – przyczyna wznowieniowa opisana w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. jest jedynie prawdopodobna.

²⁵ Por. A. Nędzarek, *Kontrola sądu administracyjnego w zakresie ustalania stanu faktycznego sprawy przez organ administracji publicznej jako istotny element prawa do sądu*, „Studia Prawnicze” 2014/4, s. 147.

²⁶ Zob. wyrok NSA z 31.01.2023 r., III OSK 7717/21, LEX nr 3503645.

²⁷ Por. A. Gumieniak, *Niezawiniony przez stronę brak udziału w postępowaniu* [w:] *Wznowienie postępowania administracyjnego*, red. A. Adamczyk, Warszawa 2020, s. 102–116.

Sąd nie może jej w sposób stanowczy stwierdzić i w konsekwencji nie może ona stać się podstawą uwzględnienia skargi²⁸. Rzecz ciekawa, w takiej sytuacji – poniekąd podobnie jak w przypadku rozważanych wcześniej wątpliwości co do interesu prawnego skarżącego lub podmiotu aspirującego do roli uczestnika – rozstrzygnięcie sądu może być podyktowane deficytem wiedzy o faktach, a nie ich prawną oceną.

Badaniu możliwości uwzględnienia skargi z powodu występowania podstawy do wznowienia postępowania administracyjnego często towarzyszy jeszcze jeden dylemat, który – choć wielokrotnie był eksponowany zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych – wciąż pozostaje nierozstrzygnięty. Otóż brzmienie art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. zdaje się wskazywać, że wspomniana podstawa – aby mogła być brana pod uwagę przez sąd – musi spełniać dodatkowy warunek, a mianowicie musi stanowić przypadek naruszenia prawa²⁹. Dało to asumpt do podziału podstaw do wznowienia postępowania administracyjnego na takie, które rzeczywiście są implikowane niezgodnym z prawem działaniem organu administracji publicznej i tym samym mogą uzasadniać uwzględnienie skargi, i takie, które tego warunku nie spełniają³⁰. Z kolei alternatywne stanowisko przypisuje naruszeniu prawa, w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a., znaczenie całkowicie zobiektywizowane, nawiązujące do szeroko pojmowanych wad w konkretyzacji uprawnień i obowiązków, które mogą być następstwem okoliczności niezależnych od organu orzekającego. W konsekwencji każda podstawa do wznowienia postępowania administracyjnego jawi się jako tożsama z naruszeniem prawa i przesądza o możliwości uwzględnienia skargi³¹. W odniesieniu do podstawy z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. zasygnalizowany dylemat da o sobie znać, gdy okaże się, że procesowa nieobecność strony ani nie była przez nią zawiniona, ani nie była skutkiem naruszenia prawa przez organ administracji publicznej³². Kwalifikacja takich okoliczności będzie zatem w założeniu dyskusyjna. Jak się wydaje, bardziej racjonalne jest przyjęcie, że wprawdzie stanowią one o występowaniu wspomnianej podstawy wznowieniowej, ale nie wyczerpują hipotezy reguły z art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a. i nie stanowią samoistnej determinanty wyroku w sprawie sądowoadministracyjnej.

6. Sposób uwzględnienia skargi

Pominięcie strony w postępowaniu administracyjnym, stwierdzone przez sąd na skutek zarzutu podniesionego przez legitymowany podmiot, co do zasady wyklucza oddalenie skargi, ale nie stanowi jeszcze o możliwości uchylenia zaskarżonej decyzji. Trzeba bowiem,

²⁸ „Brak winy strony podlega udowodnieniu. Nie wystarczy więc tutaj prawdopodobieństwo” – M. Jaśkowska [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks...*, s. 767.

²⁹ Szerzej zob. T. Kielkowski, *Naruszenie...*, s. 60–62.

³⁰ Zob. J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 stycznia 1999 r., III SA 4728/97*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000/1, poz. 16, s. 51–52; wyrok NSA z 18.03.2021 r., III FSK 2694/21, LEX nr 3163932.

³¹ Zob. T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo...*, s. 841; wyrok NSA z 25.01.2023 r., I OSK 3191/19, LEX nr 3581172.

³² Por. G. Krawiec, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego*, Sosnowiec 2007, s. 109.

zgodnie z art. 145 § 1 pkt 3 p.p.s.a., brać pod uwagę negatywne przesłanki takiego rozstrzygnięcia, określone w Kodeksie postępowania administracyjnego lub innych przepisach, których zaistnienie powoduje, że uwzględnienie skargi przybiera postać deklaratywnego stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa. W omawianym przypadku zastosowanie ma przede wszystkim art. 146 k.p.a.³³ Konieczność zważania przez sąd na upływ określonych w § 1 tego przepisu terminów jawi się jako oczywista, aczkolwiek – wobec temporalnych ograniczeń dopuszczalności skargi – będzie on miał miejsce jedynie w szczególnych przypadkach, związanych, przykładowo, z długotrwałym zawieszeniem postępowania bądź wielokrotnym uwzględnieniem skargi kasacyjnej w danej sprawie. Z kolei kwestia związania sądu zakazem uchylenia decyzji określonym w § 2 art. 146 k.p.a. budzi już daleko idące kontrowersje. W świetle niektórych poglądów związanie to występuje³⁴, ale są i takie poglądy, które je z gruntu negują³⁵. Wydaje się, że prawidłowe rozstrzygnięcie tej kwestii musi pozostać w pewnym sensie względne, a kluczem do jego sformułowania jest dostrzeżenie zróżnicowania przypadków, w których „w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej”. Zgodność decyzji dotychczasowej (a z punktu widzenia sądu – decyzji zaskarżonej) z decyzją antycypowaną zachodzi bowiem nie tylko wtedy, gdy w aktualnym stanie faktycznym i prawnym organ musiałby orzec tak samo jak ongiś, ale także wtedy, gdy – bez względu na ewentualne modyfikacje stanu faktycznego lub prawnego – odmienne od zastanego załatwienie sprawy administracyjnej byłoby niedopuszczalne z uwagi na działanie reguły intertemporalnej albo z uwagi na ochronę słusznie nabytego prawa. O ile ten pierwszy przypadek odnośnej zgodności, związany z potrzebą poczynienia nowych ustaleń faktycznych, nie jest możliwy do zidentyfikowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym, o tyle dwa pozostałe, które da się stwierdzić na podstawie akt, powinny być przez sąd wzięte pod uwagę i skrupulatnie rozważone³⁶.

Wobec skonstatowanego przez sąd pominięcia w postępowaniu administracyjnym strony refleksowej szczególnego znaczenia nabiera ocena przesłanki negatywnej z art. 146 § 2 k.p.a. przez pryzmat ochrony słusznie nabytego prawa. Chodzi oczywiście o prawo głównego adresata decyzji, które – jeżeli zostało ukształtowane pod względem materialnoprawnym w pełni prawidłowo – niewątpliwie ma taki właśnie status. Brak udziału strony refleksowej w postępowaniu administracyjnym w założeniu nie implikuje przecież wadliwości rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, stanowi jedynie o naruszeniu czyichś

³³ Zob. T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo...*, s. 850.

³⁴ Zob. T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo...*, s. 850; Z.R. Kmiecik, *Stwierdzenie przez sąd administracyjny niezgodności decyzji z prawem*, „Państwo i Prawo” 2003/10, s. 53; wyroki NSA: z 16.01.2007 r., II OSK 1272/06, LEX nr 505836; z 13.03.2012 r., II OSK 2298/11, LEX nr 1219103.

³⁵ Zob. J. Zimmermann, *Glosa...*, s. 52; A. Kabat [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2021, art. 145, teza 14; wyrok NSA z 30.04.2009 r., I OSK 677/08, LEX nr 535263.

³⁶ Szerzej zob. T. Kiełkowski, *Zgodność zaskarżonej decyzji z decyzją antycypowaną jako negatywna przesłanka jej uchylenia przez sąd administracyjny z powodu naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023/7–8, s. 130 i n.

uprawnień procesowych, w którym nie sposób upatrywać samoistnej podstawy do tego, by znosić prawo przez kogoś innego słuszenie nabyte³⁷. Przyznać trzeba, że do zniesienia, względnie przerwania, ciągłości takiego prawa może też niekiedy dojść w przypadku uchylenia decyzji przez sąd z powodu „innego naruszenia przepisów postępowania”, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a., jednak wtedy, mimo wszystko, tak naprawdę liczy się nie tyle samo to naruszenie przepisów postępowania, ile wprawdzie niepewna, ale jednak prawdopodobna wada materialnoprawna rozstrzygnięcia. Uwagi tu czynione, wbrew pozorom, nie zmierzają do wykładni *extra legem* i uzupełnienia reguły z art. 145 § pkt 1 lit. b p.p.s.a. formułą „jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy” na wzór tej, która występuje w powołanym art. 145 § pkt 1 lit. c p.p.s.a. W prezentowanym ujęciu stwierdzenie negatywnej przesłanki uchylenia decyzji z art. 146 § 2 k.p.a. nie ma przecież zależeć li tylko od wykluczenia wpływu pominięcia strony refleksowej na treść rozstrzygnięcia. Zakaz uchylenia decyzji będzie się aktualizował dopiero wtedy, gdy sąd na podstawie oceny ogółu okoliczności sprawy dojdzie do przekonania, że zaskarżona decyzja w sposób prawidłowy skonkretyzowała określoną normę i tym samym dała początek prawu, które zostało przez jej głównego adresata słuszenie nabyte i zasługuje na ochronę³⁸.

Stwierdzenie przez sąd, że w postępowaniu administracyjnym pominięto stronę refleksową, nigdy nie wyczerpuje zatem zakresu okoliczności relewantnych dla rozstrzygnięcia sprawy sądowoadministracyjnej i tym samym nie stanowi podstawy do odstąpienia od badania pozostałych aspektów legalności zaskarżonej decyzji. Badanie to w istocie powinno przebiegać tak samo jak w sprawie, w której do pominięcia strony nie doszło – odmienny będzie tylko jego cel: nie będzie już chodziło o to, czy w ogóle skarga podlega uwzględnieniu, lecz o to, czy uwzględnienie skargi ma wiązać się ze wzruszeniem zaskarżonej decyzji, czy też tylko ze stwierdzeniem wydania jej z naruszeniem prawa. Wzruszenie przez sąd zaskarżonej decyzji bez wykazania innego niż pominięcie strony refleksowej naruszenia prawa, które miało lub przynajmniej mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy – jest rozstrzygnięciem dotkniętym kwalifikowaną wadą, gdyż godzi w konstytucyjną ochronę słuszenie nabytego prawa.

7. Podsumowanie

Pominięcie w postępowaniu administracyjnym strony refleksowej jest z punktu widzenia sądu administracyjnego szczególną postacią naruszenia prawa, ponieważ – w przeciwieństwie do ogółu pozostałych – może być brana pod uwagę tylko w razie podniesienia

³⁷ „Samo uczestnictwo strony w postępowaniu nie gwarantuje wydania decyzji o treści odmiennej niż ta, która zapadłaby bez jej udziału” – A. Adamczyk, *Stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa na podstawie art. 146 § 2 k.p.a.* [w:] *Wznowienie postępowania administracyjnego*, red. A. Adamczyk, Warszawa 2020, s. 217; zob. też powołane tam orzecznictwo, w szczególności wyrok NSA z 19.03.2019 r., II OSK 1123/17, LEX nr 2646212.

³⁸ Por. T. Kielkowski, *Rozstrzygnięcie sprawy co do istoty w postępowaniu administracyjnym wznowionym z przyczyn formalnych a ochrona prawa słuszenie nabytego na mocy ostatecznej decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021/7–8, s. 135–136.

przez legitymowany podmiot stosownego zarzutu, względnie wyrażenia przezeń w inny sposób, dostatecznie jasny i miarodajny, woli powtórzenia czynności jurysdykcyjnych, które poprzedzały wydanie zaskarżonej decyzji. Aby wyrazić swoją wolę wobec sądu, podmiot ten – mowa oczywiście o pominiętej stronie – zasadniczo musi zatem skutecznie wnieść skargę albo uzyskać status uczestnika. W obu przypadkach pojawia się kwestia jego interesu prawnego, którą sąd musi rozstrzygnąć niejako pierwotnie wobec zakwestionowania lub po prostu braku uprzedniej oceny organu w tej mierze.

Znamienne dla pominięcia strony refleksowej w postępowaniu administracyjnym jest również to, że w toku sądowej kontroli decyzji tworzy ono niespotykane w kontekście innych postaci naruszenia prawa wyzwanie w zakresie czynienia ustaleń co do okoliczności faktycznych. Najpierw twierdzenia o wspomnianym interesie prawnym, a potem – już na etapie merytorycznego rozpoznania skargi – twierdzenia o braku winy w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. mogą bowiem zasadzać się na okolicznościach, które nie przynależą do sprawy administracyjnej wyznaczonej przez elementy opisane w hipotezie konkretyzowanej normy prawnej i tym samym nie wynikają z akt administracyjnych. Niedopuszczalność ich domniemywania w połączeniu z daleko idącymi ograniczeniami dowodowymi nieraz sprawia, że kwestia interesu prawnego albo kwestia braku winy podmiotu, który nie brał udziału w postępowaniu administracyjnym, zostaną przez sąd rozstrzygnięte negatywnie w wyniku nie tyle oceny faktów, ile niemożności ich procesowej weryfikacji. W konsekwencji powstaje nader ciekawe, ale wykraczające już poza ramy tego opracowania, zagadnienie dotyczące konieczności zniuansowania granic związania prawomocnym wyrokiem oddalającym skargę.

Najmocniejszego podkreślenia wymaga jednak to, że nawet wchodzące w zakres rozpoznania i jednoznacznie skonstatowane przez sąd pominięcie w postępowaniu administracyjnym strony refleksowej nigdy nie stanowi samoistnej podstawy do wzruszenia zaskarżonej decyzji, na mocy której jej główny adresat nabył prawo – uzasadnia tylko deklaratywne stwierdzenie, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa. Dalej idące rozstrzygnięcie sądu wymaga wykazania dodatkowo innego uchybienia – takiego, które miało lub przynajmniej mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Abstract

Conditions under which an administrative court may uphold a complaint against a decision based on the omission of a reflexive party in administrative proceedings

Dr Hab. Tadeusz Kiełkowski – Department of Administrative Procedure, Jagiellonian University in Cracow; Judge of the Provincial Administrative Court in Cracow
ORCID: 0000-0001-8897-8334

The study deals with issues relating to the judicial review of an administrative decision issued in proceedings in which a reflexive party was omitted. Consideration is given to the admissibility of a complaint, the procedural status of an omitted party, the

scope of the court's examination and decision, and the manner of resolution of the case. In the light of the findings made, the omission of a reflexive party appears as a special form of infringement of law, which has a subjective dimension and can only be taken into account if the entitled party raises a relevant objection. It creates unusual challenges with regard to the court making findings of fact that do not arise from the administrative record, and its strong connotation with the principle of the protection of lawfully acquired rights also becomes apparent during sentencing. In the light of this principle, the possibility of annulling the contested decision remains conditional on the additional demonstration of another infringement of law which affected or at least could have affected the outcome of the case.

Keywords: *administrative proceedings, omission of a party, administrative court, annulment of a decision, protection of lawfully acquired rights*

Bibliografia / References

- Adamczyk A., *Stwierdzenie wydania decyzji z naruszeniem prawa na podstawie art. 146 § 2 k.p.a.* [w:] *Wznowienie postępowania administracyjnego*, red. A. Adamczyk, Warszawa 2020
- Adamiak B. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017
- Dauter B., *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2018
- Firlus J.G. [w:] H. Knysiak-Sudyka, A. Gołęba, K. Klonowski, J.G. Firlus, *Postępowanie sądowoadministracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2018
- Górska A., *Udział w postępowaniu strony ze względu na jej prawo refleksowe*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2024/1
- Gumieniak A., *Niezawiniony przez stronę brak udziału w postępowaniu* [w:] *Wznowienie postępowania administracyjnego*, red. A. Adamczyk, Warszawa 2020
- Hanusz A., *Dowód z dokumentu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Państwo i Prawo” 2009/2
- Jakimowicz W., *W kwestii konstrukcji praw refleksowych* [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, Warszawa 2021
- Jaśkowska M. [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020
- Kabat A. [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2021
- Kiełkowski T., *Naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego jako przesłanka uchylenia decyzji przez sąd administracyjny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008/4
- Kiełkowski T., *Rozstrzygnięcie sprawy co do istoty w postępowaniu administracyjnym wznowionym z przyczyn formalnych a ochrona prawa słusznie nabytego na mocy ostatecznej decyzji administracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021/7–8
- Kiełkowski T., *Zgodność zaskarżonej decyzji z decyzją antycypowaną jako negatywna przesłanka jej uchylenia przez sąd administracyjny z powodu naruszenia prawa dającego podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023/7–8

- Kmiecik Z.R., *Stwierdzenie przez sąd administracyjny niezgodności decyzji z prawem*, „Państwo i Prawo” 2003/10
- Krawiec G., *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego*, Sosnowiec 2007
- Łaszczycza G., *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2023
- Matan A., *Ochrona praw refleksowych w postępowaniu ogólnym administracyjnym* [w:] *Pozycja samorządowych kolegiów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym*, red. Cz. Martysz, A. Matan, Kraków 2005
- Nędzarek A., *Kontrola sądu administracyjnego w zakresie ustalania stanu faktycznego sprawy przez organ administracji publicznej jako istotny element prawa do sądu*, „Studia Prawnicze” 2014/4
- Romańska M. [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016
- Woś T., *Związki postępowania administracyjnego i sądowo-administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1989
- Woś T. [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2015
- Woś T. [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016
- Zimmermann J., *Glosa do wyroku NSA z 6 stycznia 1999 r., III SA 4728/97*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2000/1, poz. 16
- Zimmermann J., *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Gospodarka, administracja, samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997

Paweł Gacek

doktor nauk prawnych, adiunkt, Instytut Prawa, Ekonomii i Administracji
Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie
radca prawny, Wydział Spraw Osobowych Biuro Kadr i Organizacji Policji
Komenda Główna Policji
ORCID: 0000-0001-6365-3146

Wykonanie nieostatecznej decyzji administracyjnej przed upływem terminu do wniesienia odwołania na podstawie art. 130 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego

Słowa klucze: wykonanie decyzji, termin na złożenie odwołania, odwołanie od decyzji, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania, decyzja administracyjna, ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnej

1. Wstęp

Zgodnie z art. 16 § 1 ustawy z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹ decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne². Decyzje administracyjne, którym przysługuje ten przymiot, podlegają wykonaniu³. Zastrzec jednak należy, że mowa

¹ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572), dalej: k.p.a.

² Krzysztof Glibowski wymienia decyzje, którym przysługuje przymiot ostateczności (K. Glibowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2023, art. 16, teza 3).

³ B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2001, s. 219; L. Klat-Wertelecka [w:] L. Klat-Wertelecka, B. Kozicka, E. Pierzchała, *Decyzja, postanowienie, ugoda w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2014, s. 83. W uzupełnieniu należy tylko zaznaczyć, że decyzje ostateczne mogą być wykonane albo wykonywane. Jak zaznacza bowiem Robert Sawuła, wykonywanie aktu należy traktować jako pojedynczą czynność lub ciąg czynności zmierzających do osiągnięcia skutku określonego treścią rozstrzygnięcia (R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl–Rzeszów 2008, s. 110).

w tym miejscu o aktach, które w ogóle posiadają cechę wykonalności. Wykonalność aktu należy bowiem łączyć z możliwością jego wykonania. Wykonanie jest zatem konsekwencją wykonalności danego aktu. Wykonalność aktu to jego zdolność do wywołania skutków bezpośrednio określonych w jego treści⁴. Wykonanie aktu administracyjnego (decyzji) to natomiast spowodowanie w sposób dobrowolny lub w trybie egzekucji osiągnięcia takiego stanu rzeczy, który jest zgodny z rozstrzygnięciem w nim zawartym⁵. Jak zaznacza Tadeusz Woś, problem wykonania decyzji administracyjnych dotyczy aktów zobowiązujących, a więc tych, w których określony podmiot uzyskuje uprawnienie i równocześnie mocą którego zostają nałożone na niego określone obowiązki, a także tych, na podstawie których jeden podmiot jest do czegoś zobowiązany, a drugi wyłącznie uprawniony⁶. Wykonywane mogą być wobec tego decyzje, które są wykonalne (nadają się do wykonania). Regułą jest jednocześnie, że wykonaniu podlegają decyzje, którym przysługuje przymiot ostateczności, a więc takie decyzje organu I instancji, które nie zostały zaskarżone w administracyjnym toku instancji i co do których upłynął już termin do wniesienia odwołania albo wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, bądź decyzje organu odwoławczego, które zostały wydane w wyniku rozpatrzenia środka zaskarżenia (odwołania albo wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Na marginesie należy jedynie dodać, że przeszkodą w wykonaniu ostatecznej decyzji administracyjnej nie jest skuteczne wniesienie skargi do sądu administracyjnego. Ta nie ma bowiem charakteru suspensywnego⁷. Jej wniesienie nie wstrzymuje zatem wykonania takiej decyzji⁸.

Przeciwnie w odniesieniu do decyzji, którym nie przysługuje przymiot ostateczności. Te, co do zasady, nie mogą być wykonywane⁹ w okresie przewidzianym do wniesienia

⁴ T. Woś [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017, s. 418; R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania...*, s. 109. Lidia Klat-Wertelecka wskazuje, że wykonalność aktu oznacza możliwość i nakaz jego realizacji (L. Klat-Wertelecka [w:] L. Klat-Wertelecka, B. Kozicka, E. Pierzchała, *Decyzja...*, s. 83).

⁵ T. Woś [w:] *Postępowanie...*, red. T. Woś, s. 418; R. Sawuła, *Wstrzymanie wykonania...*, s. 110; L. Klat-Wertelecka [w:] L. Klat-Wertelecka, B. Kozicka, E. Pierzchała, *Decyzja...*, s. 83.

⁶ T. Woś [w:] *Postępowanie...*, red. T. Woś, s. 420. Por. postanowienia NSA: z 9.06.2017 r., I FZ 109/17, Legalis nr 1627151; z 18.08.2018 r., II FZ 255/16, Legalis nr 1506799; z 1.12.2011 r., I FZ 403/11, Legalis nr 415247 – w których wskazano, że przymiot wykonalności przysługuje aktom, które stwierdzają lub tworzą po stronie swoich adresatów obowiązki prawne lub uprawnienia.

⁷ M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda [w:] *Prawo...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, art. 61, teza 1; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006, art. 61, s. 185.

⁸ Wyjątkowo organ administracyjny, który wydał ostateczną decyzję, albo sąd administracyjny mogą wstrzymać jej wykonanie w trybie, o którym mowa w art. 61 § 2 pkt 1 albo art. 61 § 3 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.).

⁹ Zakaz wykonywania decyzji przed upływem terminu do wniesienia odwołania dotyczy organu administracji publicznej, a nie strony; zob. K. Glibowski [w:] *Kodeks...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, art. 130, teza 4, a także A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Kraków 2000, s. 712 i n.; B. Moraczewski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. A. Mudrecki, Gdańsk 2008, s. 322; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992, s. 314; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 695.

środka zaskarżenia w administracyjnym toku instancji¹⁰, ponieważ przed upływem terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) decyzja nie ulega wykonaniu (art. 130 § 1 k.p.a.¹¹), a wniesienie odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji (art. 130 § 2 k.p.a.)¹². Odwołanie ma zatem przymiot środka suspensywnego, co oznacza, że jego skuteczne wniesienie wywołuje skutek prawny polegający na wstrzymaniu z mocy prawa wykonania kwestionowanej (nieostatecznej) decyzji¹³. Tym samym wykonanie decyzji nieostatecznej ma charakter wyjątkowy¹⁴. Następuje, gdy na podstawie art. 108 § 1 k.p.a. został jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 130 § 3 pkt 1 k.p.a.) albo gdy podlega ona natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy (art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a.)¹⁵.

Niezależnie od wskazanych wyżej przypadków, decyzja nieposiadająca przymiotu ostateczności podlega wykonaniu jeszcze przed upływem terminu do wniesienia odwołania w dwóch sytuacjach, tj. jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeśli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania (art. 130 § 4 k.p.a.)¹⁶. Co również istot-

¹⁰ J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1974, s. 101.

¹¹ „Artykuł 130 § 1 normuje wykonalność decyzji nieostatecznej” (B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2022, art. 130, teza 1).

¹² Jak zaznacza Grzegorz Łaszczyca, przypadek określony w art. 130 § 1 k.p.a. dotyczy okresu, w którym biegnie termin do wniesienia odwołania i środek ten nie zostaje wniesiony. W takiej sytuacji obowiązuje ogólny zakaz wykonywania decyzji nieostatecznej. W art. 130 § 2 k.p.a. ustanowiono natomiast regułę odnośnie do sytuacji wniesienia odwołania w terminie. Wówczas zakaz niewykonywania decyzji nieostatecznej rozciąga się na okres od dnia wniesienia odwołania do dnia podjęcia ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie (G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, *Komentarz od art. 104–269*, Kraków 2005, s. 213).

¹³ Z. Kmiecik, *Odwołanie w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 75, a także J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998, s. 115; L. Klat-Wertelecka [w:] L. Klat-Wertelecka, B. Kozicka, E. Pierzchała, *Decyzja...*, s. 84; A. Wiktorowska [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 206.

¹⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2004, s. 272.

¹⁵ W art. 130 § 3 k.p.a. wskazano wyjątki wykonalności nieostatecznej decyzji, od której nie wniesiono odwołania oraz od której wniesiono odwołanie (K. Glibowski [w:] *Kodeks...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, art. 130, teza 6).

¹⁶ Początkowo regulacja ta znajdowała się w art. 113 § 4 k.p.a. (Dz.U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168) – w brzmieniu: Ponadto decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, gdy: 1) jest zgodna z żądaniem wszystkich stron, 2) wszystkie strony zgodnie zrzekły się na piśmie wniesienia odwołania. W tekście jednolitym z 1980 r. (Dz.U. Nr 9, poz. 26) regulacja ta znalazła się w art. 130 § 4 k.p.a. w brzmieniu: Ponadto decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, gdy jest zgodna z żądaniem wszystkich stron. Obecne brzmienie przepisu art. 130 § 4 k.p.a. nadano art. 1 pkt 32 ustawy z 7.04.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935). Z kolei odpowiednikiem art. 113 § 4 k.p.a. w pierwotnym brzmieniu był art. 87 ust. 3 lit. b i c rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz.U. Nr 36, poz. 341 ze zm.) w brzmieniu: Wyjątek od zasad powyższych [w art. 87 ust. 1 i 2 rozporządzenia] stanowią decyzje: zgodnie z żądaniem wszystkich stron, a także co do których strony zrzekły się prawa wniesienia odwołania.

Na marginesie należy tylko zaznaczyć, że Emanuel Iserzon wskazuje, że zrzeczenie się wniesienia odwołania, o którym mowa w art. 113 § 4 pkt 2 k.p.a., wywołuje skutek w postaci ostateczności

ne, wystarczy zaistnienie jednej z wymienionych dwóch przesłanek, aby dopuszczalne było wykonanie takiej decyzji jeszcze przed upływem terminu do wniesienia środka zaskarżenia w administracyjnym toku instancji. Świadczy o tym użyty przez ustawodawcę w art. 130 § 4 k.p.a. spójnik „lub”, który stanowi alternatywę łączną. Wobec tego decyzja podlega wykonaniu jeszcze przed upływem terminu jej zaskarżenia w administracyjnym toku instancji zarówno w sytuacji, gdy jest zgodna z żądaniem strony (wszystkich stron), jak i wtedy, gdy strona (albo wszystkie strony, jeśli w postępowaniu występuje więcej niż jedna strona) zrzekła się prawa do wniesienia odwołania. Może również wystąpić taka sytuacja, że wystąpią łącznie dwie przesłanki – decyzja niewątpliwie będzie zgodna z żądaniem strony (wszystkich stron) i strona (albo wszystkie strony) zrzecnie się prawa do wniesienia środka zaskarżenia tej decyzji (odwołania albo wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Wykonanie takiej decyzji także nastąpi jeszcze przed upływem terminu do wniesienia odwołania.

Nie sposób w ramach jednego tylko opracowania odnieść się do wszystkich wskazanych przypadków dopuszczających wykonanie decyzji jeszcze przed tym, jak stanie się ona ostateczna. Wobec tego dalsze rozważania zostaną skoncentrowane wyłącznie na przesłankach wskazanych w art. 130 § 4 k.p.a., ponieważ o ile w przypadkach, o których mowa w art. 130 § 3 k.p.a., wykonanie nieostatecznej decyzji jest całkowicie uzależnione albo od organu, który wydaje daną decyzję, albo od przepisu szczególnego, który obliguje do wykonania decyzji zanim zyska ona przymiot decyzji ostatecznej, o tyle możliwość wykonania decyzji na podstawie art. 130 § 4 k.p.a. zależna jest również od samej strony albo wszystkich stron (adresata albo adresatów decyzji), a ściślej rzecz ujmując – od treści jej (ich) żądania (żądań) lub od tego, czy zdecyduje (zdecydują) się zrzec prawa do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy).

2. Przesłanki umożliwiające wykonanie nieostatecznej decyzji

Jak wynika wprost z art. 130 § 4 k.p.a., wykonanie decyzji nieostatecznej winno nastąpić przed upływem terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Nie może zatem budzić wątpliwości, że instytucja ta ma odniesienie do decyzji, w stosunku do których został zainicjowany termin do wniesienia odwołania. Zdarzeniem, które otwiera termin do wniesienia odwołania, jest wprowadzenie jej do obrotu prawnego.

decyzji (E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 65). Nie można jednak podzielić tego stanowiska, gdyż zrzeczenie się odwołania, jak wynikało wprost z tego przepisu, wywierało skutek wyłącznie w sferze wykonalności decyzji, a nie jej ostateczności czy prawomocności. Barbara Adamiak także skutek regulacji zawartej w art. 113 § 4 pkt 2 k.p.a. odnosi do kwestii wykonalności decyzji nieostatecznej, a nie jej ostateczności (B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, art. 127a, teza 3); w tym samym tonie Z. Janowicz, *Kodeks...*, s. 315; T. Jezierski, *Zrzeczenie się prawa do odwołania od decyzji administracyjnej w kontekście uprawnień organizacji ekologicznych*, „Monitor Prawniczy” 2018/12, s. 648, J. Służewski, *Postępowanie...*, s. 101 i n.

Następuje to przez doręczenie albo ogłoszenie decyzji jej adresatowi (adresatom)¹⁷. Już z tą chwilą, tj. doręczenia decyzji stronie (stronom), rozpoczyna swój bieg termin do wniesienia odwołania, który z reguły kończy się po upływie 14 dni liczonych od dnia następującego po dniu doręczenia decyzji (art. 129 § 2 k.p.a.). Oczywiście przepisy szczególne mogą przewidywać inne terminy do wniesienia odwołania (art. 127 § 3 k.p.a.). Wówczas termin kończy swój bieg po upływie wskazanych przepisem szczególnym liczby dni (jeśli jest terminem liczonym w dniach). Dodania także wymaga, że jeśli koniec 14-dniowego terminu (albo terminu wynikającego z przepisu szczególnego) przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, termin upływa następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą (art. 57 § 4 k.p.a.)¹⁸. Tak więc warunkiem wstępnym umożliwiającym wykonanie nieostatecznej decyzji jest doręczenie (ogłoszenie) decyzji stronie. Jedynie skuteczne wykonanie tej czynności materialnotechnicznej uzasadnia stwierdzenie, że nastąpiło doręczenie decyzji. Umożliwia to z kolei zainicjowanie terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Wadliwe wykonanie tej czynności, co do zasady, nie może bowiem wywołać skutku procesowego, jakim jest otwarcie się terminu do zaskarżenia decyzji w administracyjnym toku instancji¹⁹. Tym samym nie może on bieć, a w konsekwencji nie może upływać. W takiej sytuacji nie można zatem wykonać jej jeszcze przed upływem terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Istotne w tym kontekście jest wobec tego to, że ustawodawca wyraźnie wskazał w art. 130 § 4 k.p.a., iż „decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania”. Tak więc jej wykonanie musi nastąpić w obrębie tego terminu, a więc po tym jak zostanie on zainicjowany, ponieważ tylko jego otwarcie umożliwia nadanie mu biegu, ale przed tym jak definitywnie skończy on swój bieg.

Na marginesie należy tylko dodać, że w sytuacji, gdy w sprawie występuje jedna strona, może ona przystąpić do dobrowolnego wykonania decyzji od chwili jej doręczenia, w całym okresie biegu terminu do wniesienia odwołania, aż do jego upływu. Przed przystąpieniem do dobrowolnego wykonania decyzji strona musi jednak samodzielnie stwierdzić, czy wydana decyzja jest zgodna z jej żądaniem lub złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. W przypadku natomiast wielości stron danego postępowania termin

¹⁷ Szerzej na ten temat – zob. P. Gacek, *Doręczenie decyzji administracyjnej jako zdarzenie inicjujące bieg terminu do wniesienia odwołania – wybrane aspekty*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021/9, s. 41–56.

¹⁸ Zaznaczenia tylko wymaga, że dzień, w którym faktycznie kończy się termin, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą (dzień powszedni – roboczy), nie musi przypadać bezpośrednio po dniu uznanym ustawowo za wolny od pracy. Dzień ten (powszedni – roboczy) może przypadać nawet po kilku dniach od dnia, który według wyliczenia miał stanowić koniec terminu, ale przypaść na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę.

¹⁹ Nie każda jednak wadliwość tej czynności czyni ją bezskuteczną. Zachowanie sformalizowanego trybu nie jest bowiem konieczne, jeśli strona oświadczy, że kierowaną do niej korespondencję otrzymała (G. Łaszczyca, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998, s. 199). Oczywiście konieczne jest założenie, że wykonano ją w stosunku do właściwego adresata. Jeśli w sprawie ustanowiony jest pełnomocnik, to wykonanie czynności w stosunku do strony, z pominięciem jej pełnomocnika, należy uznać za niewiążące, nawet w sytuacji gdy sama strona następnie wniesie środek zaskarżenia – zob. uchwała NSA z 7.03.2022 r., I FPS 4/21, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2022/3(102), s. 117 i n.

do wniesienia odwołania otwiera się indywidualnie dla każdej ze stron. W takiej sytuacji decyzja podlegałaby zatem wykonaniu w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania, aż do jego upływu dla ostatniej ze stron²⁰. Istotne w tym przypadku jest jednak, że decyzja musi być zgodna z żądaniem (żądaniami) wszystkich stron lub wszystkie strony muszą złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Tym samym zasadne jest stwierdzenie, że dobrowolne przystąpienie do wykonania (wykonywania) przez strony decyzji mogłoby nastąpić dopiero po jej doręczeniu ostatniej ze stron. Wówczas bowiem możliwe jest skuteczne złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez wszystkie strony. Od tej chwili również treść rozstrzygnięcia zawartego w decyzji zostaje zakomunikowana wszystkim stronom, a więc dopiero od tego momentu możliwe jest dokonanie przez te strony oceny zgodności treści decyzji z ich żądaniem (żądaniami). Okoliczność ta wymaga jednak pewnego potwierdzenia. Słusznie zatem wskazuje Wacław Dawidowicz, że przystąpienie przez strony do wykonania decyzji nieostatecznej wymaga uprzedniego złożenia przez nie oświadczenia stwierdzającego tę okoliczność – że decyzja jest zgodna z ich żądaniem²¹.

Wykonanie decyzji nieostatecznej przed upływem terminu do wniesienia odwołania w trybie, o którym mowa w art. 130 § 4 k.p.a., wymaga – co zostało już wcześniej zaznaczone – zmaterializowania się co najmniej jednej z dwóch niezależnych od siebie przesłanek. Pierwsza z nich wymaga, by decyzja nieostateczna czyniła zadość żądaniu strony (jeżeli w postępowaniu występuje wyłącznie jedna strona)²² albo wszystkich stron (jeśli

²⁰ „Przez upływ terminu do wniesienia odwołania, o którym mowa w art. 130 § 1 k.p.a., należy rozumieć sytuację, w której termin ten upłynął dla wszystkich stron postępowania” – B. Moraczewski [w:] *Kodeks...*, red. A. Mudrecki, s. 323, a także P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 279.

²¹ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 205. Stanowisko tego autora powołują również: L. Klat-Wertelecka [w:] L. Klat-Wertelecka, B. Kozicka, E. Pierzchała, *Decyzja...*, s. 88 i n.; G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 675. Odnosząc się do stanowiska wyżej wymienionego autora, należy jedynie dodać, że oświadczenie to powinno być złożone przez strony wobec nich samych, ponieważ winny one niejako uzgodnić, że treść decyzji odpowiada ich żądaniu (żądaniom). Nie można natomiast zgodzić się bezkrytycznie ze stwierdzeniem W. Dawidowicza, że konieczne jest informowanie organu administracji o treści oświadczenia o zgodności decyzji z żądaniem wszystkich stron. Po pierwsze, taki obowiązek nie wynika z żadnego przepisu procedury administracyjnej. Po drugie, i tak strony, dobrowolnie przystępując do wykonania nieostatecznej decyzji, działają na własne ryzyko. Uzgodnienie pomiędzy nimi, że treść decyzji jest zgodna z ich żądaniem, powinno stanowić dla nich jedynie potwierdzenie tego, iż zasadnie mogą przystąpić do jej wykonania – uzgodnienie uzasadnia bowiem w sposób jednoznaczny dobrowolne podjęcie przez te strony wykonania nieostatecznej decyzji. Takie uzgodnienie nie pozbawia ich jednak uprawnienia do złożenia środka zaskarżenia w administracyjnym toku instancji. W razie skorzystania z tego uprawnienia przez co najmniej jedną ze stron pozostałe winny, o ile to jeszcze możliwe, wstrzymać się z dalszym wykonywaniem decyzji (chyba że wykonanie polegało na jednokrotnej czynności, która została już dokonana, i nie jest możliwe odwrócenie skutku, który nastąpił), gdyż wniesiony środek potwierdza niewątpliwie, że decyzja nie czyni zadość żądaniu wszystkich stron.

²² „(...) w przypadku gdy w postępowaniu istnieje tylko jedna strona, z przepisu tego wynika dopuszczalność wykonania takiej decyzji, gdy jest zgodna z żądaniem strony” – K. Glibowski [w:] *Kodeks...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, art. 130, teza 12.

w postępowaniu występuje więcej niż jedna strona)²³. Rozstrzygnięcie zawarte w ośniewie decyzji administracyjnej musi zatem w całości odpowiadać żądaniu strony, z którym wystąpiła w swoim podaniu. Należy wobec tego wnosić, że przesłanka ta odnosi się do tych przypadków, w których strona w ogóle występuje z określonym żądaniem²⁴. Jeśli żądanie nie zostało sformułowane (nie było go), a decyzja została wydana, bo postępowanie zostało wszczęte z urzędu, to można jedynie w takim przypadku stwierdzić, że wydane rozstrzygnięcie jest zgodne z intencją samej strony, z jej interesem lub spełnia jej oczekiwania, ale nie, iż czyni zadość lub jest zgodne z jej żądaniem. Decyzja nie może być tym samym zgodna z żądaniem strony, jeśli takie żądanie nie zostało przez nią sformułowane wobec organu w związku z prowadzonym postępowaniem. Nie sposób też przyjmować, jakie mogłoby być to żądanie (jaki mógłby być jego zakres), gdyby zostało sformułowane przez stronę wprost.

Co również istotne, wniesienie odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) przez stronę albo przez jedną ze stron (w sytuacji wielości stron postępowania), oznacza, że odwołujący kwestionuje wydane wobec niego rozstrzygnięcie, a tym samym manifestuje niezadowolenie z treści wydanej wobec niego decyzji. Tym samym jej zaskarżenie, pomimo wydania decyzji odpowiadającej pierwotnemu żądaniu strony (stron), wyklucza możliwość automatycznego przyjęcia, że decyzja ta nadal jest zgodna z żądaniem strony albo wszystkich stron postępowania²⁵.

Dodania także wymaga, że przepis art. 130 § 4 k.p.a., w części w której umożliwia wykonanie decyzji nieostatecznej zgodnej z żądaniem wszystkich stron, nie odnosi się do przypadku, o którym mowa w art. 127 § 1a k.p.a.²⁶ Zgodnie z tym przepisem decyzja

²³ „W razie wielości stron, dobrowolne wykonanie decyzji nieostatecznej uzależnione jest od zaistnienia warunku zgodności decyzji z żądaniem wszystkich stron. W istocie wymaga to tożsamości interesów reprezentowanych przez strony postępowania; co najwyżej można by rozważać przypadek neutralności interesów poszczególnych stron postępowania względem siebie” – G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks...*, s. 214. Por. K. Glibowski [w:] *Kodeks...*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, art. 130, teza 13; R. Kędziora, *Kodeks...*, s. 696. Z kolei Robert Suwaj, stwierdza, że „dobrowolne wykonanie decyzji nieostatecznej dopuszczalne jest, gdy w sprawie występuje jedna strona, a decyzja jest zgodna z jej żądaniem, lub gdy w sprawie występuje wiele stron, a ich interesy prawne nie są sporne i decyzja jest zgodna z ich żądaniem, nie naruszając interesów prawnych osób trzecich” – R. Suwaj, *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Wrocław 2011, s. 158. Andrzej Wróbel natomiast wskazuje, że warunek ten odnosi się do decyzji pozytywnych, które zaspokajają żądanie stron postępowania administracyjnego (A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 714), w tym samym tonie G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Postępowanie...*, s. 675.

²⁴ E. Iserzon wskazuje, że „żądanie” należy rozumieć jako: żądanie zawarte w treści podania, na podstawie którego wszczęto sprawę na żądanie strony, z treścią później sformułowanego przez stronę żądania, a także – w przypadku wszczęcia sprawy przez organ z urzędu – jako żądanie strony wyrażone w toku postępowania wyjaśniającego (E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks...*, s. 229).

²⁵ B. Moraczewski [w:] *Kodeks...*, red. A. Mudrecki, s. 323.

²⁶ Przepis ten został dodany art. 1 pkt 2 ustawy z 26.01.2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (Dz.U. poz. 803). „Projektowana zmiana przewiduje nadanie waloru ostateczności decyzji wydanej w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony (dodanie § 1a w art. 127 k.p.a.). (...) Dzięki tej zmianie strona – otrzymując decyzję zgodną ze swoim żądaniem – w celu uzyskania przez nią przymiotu ostateczności, nie będzie zmuszona czekać na upływ terminu na wniesienie od niej odwo-

wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony (stron), jest ostateczna²⁷. Co również istotne, wymieniony przepis nie obliuguje do, a tylko daje możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony. Nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania (art. 107 § 4 k.p.a.). W takich sytuacjach organ nie może bowiem odstąpić od sporządzenia uzasadnienia decyzji. Konstrukcja zawarta w art. 127 § 1a k.p.a. statuuje wyjątek od zasady dwuinstancyjnego postępowania²⁸. Decyzje spełniające wymogi określone tym przepisem z chwilą wprowadzenia ich do obrotu prawnego stają się ostateczne, a więc także wykonalne. Wydanie tego rodzaju decyzji nie powoduje wobec tego zainicjowania terminu do wniesienia środka zaskarżenia w administracyjnym toku instancji. Nie jest zatem możliwe jej wykonanie przed upływem terminu do wniesienia odwołania. Dopuszczalność jej wykonania wynika wprost z tego, że jest decyzją ostateczną. Instytucja zawarta w art. 130 § 4 k.p.a. dotyczy natomiast nie takich przypadków, w których organ uwzględnił w całości żądania strony (wszystkich stron) i odstąpił jednocześnie z tego powodu od jej uzasadnienia, wydając decyzję mającą charakter ostateczny, ale takich, w których uwzględniając te żądania w całości, organ sporządził uzasadnienie i wydał decyzję zgodną z żądaniem strony (wszystkich stron), od której przysługuje środek zaskarżenia w postaci odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy).

Kolejnym warunkiem umożliwiającym wykonanie decyzji nieostatecznej przed upływem terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) jest zrzeczenie się przez wszystkie strony prawa do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy)²⁹. Zastrzeżenia w tym miejscu wymaga, że samo złożenie przez wszyst-

łania ani też podejmować dodatkowych czynności polegających na skutecznym złożeniu oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. W tym kontekście istotne jest również, że w sytuacji, w której organ pierwszej instancji odstąpił od uzasadnienia decyzji, możliwość jej weryfikacji przez organ drugiej instancji i tak jest istotnie ograniczona – Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych, IX kadencja, druk sejm. nr 2628.

²⁷ „(...) podstawowym warunkiem zastosowania przepisu art. 127 § 1a k.p.a. jest odstąpienie od uzasadnienia decyzji z powodu uwzględnienia w całości żądania strony. Łącznie muszą występować te dwa elementy: po pierwsze odstąpienie od uzasadnienia decyzji, a po drugie odstąpienie z powodu uwzględnienia w całości żądania strony” – postanowienie WSA w Olsztynie z 17.01.2024 r., I SA/OI 399/23, Legalis nr 3037150. Brak jest zatem podstaw do jej stosowania w sytuacji nieuwzględnienia żądania strony (postanowienie WSA w Gliwicach z 18.01.2024 r., III SA/GI 1055/23, Legalis nr 3037436).

²⁸ Postanowienie WSA w Olsztynie z 17.01.2024 r., I SA/OI 399/23; wyrok WSA w Bydgoszczy z 16.01.2024 r., I SA/Bd 595/23, Legalis nr 3034803.

²⁹ Szerzej na ten temat zob. P. Gacek, *Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania w świetle nowelizacji przepisu art. 127a § 1 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2024/2, s. 82–96; P. Gacek, *Termin na złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021/3(35), s. 47–62; P. Gacek, *Oświadczenie o zrzeczeniu się odwołania od decyzji administracyjnej – wymogi formalne. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Policyjny” 2019/1 (133), s. 74–93; P. Gacek, *Zasada dwuinstancyjnego postępowania a zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018/10, s. 66–79; T. Kosicki, *Skuteczność zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym w przypadku wielości stron – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego*

kie strony oświadczeń o rzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania nie wywołuje jeszcze skutku prawnego w postaci ostateczności i prawomocności decyzji administracyjnej. Skutek ten wywołuje dopiero doręczenie organowi administracji publicznej wszystkich oświadczeń o rzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o rzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania decyzja staje się ostateczna i prawomocna (art. 127a § 2 k.p.a.).

Nie budzi również wątpliwości, że jeśli wszystkie strony złożą wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję, w siedzibie tego organu, oświadczenie o rzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, to samo złożenie tego oświadczenia, jak również doręczenie tego oświadczenia organowi nastąpi w tym samym dniu niezwłocznie, a więc bezpośrednio po tym, jak strona albo wszystkie strony, jeśli w postępowaniu występuje wiele stron, złożyła (złożyły) oświadczenie (oświadczenia) o rzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Złożenie oświadczenia o rzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania oraz doręczenie tego oświadczenia organowi nie musi jednak nastąpić bezpośrednio po jego złożeniu jeszcze w tym samym dniu, zwłaszcza gdy oświadczenia takie są doręczane organowi drogą pocztową.

Należy zatem oddzielić samą czynność złożenia przez stronę (wszystkie strony) oświadczenia (oświadczeń) o rzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania od czynności doręczenia tego oświadczenia (tych oświadczeń) organowi. Z chwilą złożenia oświadczenia przez stronę albo wszystkie strony decyzja nieostateczna może już być wykonana (wykonywana), mimo że oświadczenie nie zostało jeszcze doręczone organowi.

Nie można bowiem tej części przepisu art. 130 § 4 k.p.a., w której mowa o rzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez wszystkie strony, utożsamiać z faktycznym doręčeniem organowi oświadczeń w tym zakresie, gdyż przepis ten dotyczy przypadków możliwości wykonania decyzji jeszcze przed upływem terminu do wniesienia odwołania, a więc gdy termin ten nadal biegnie. Z kolei z chwilą doręczenia organowi oświadczenia (oświadczeń) o rzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron decyzja staje się ostateczna i prawomocna. Oznacza to, że z tą chwilą termin do wniesienia odwołania przestaje już biec, ponieważ z tą chwilą expiruje. Przypadek określony w art. 130 § 4 k.p.a. dotyczy natomiast wyłącznie takich sytuacji, w których decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, a zatem od chwili, gdy strona (wszystkie strony) złożyła oświadczenie (złożyły oświadczenia) o rzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania, do chwili doręczenia tego oświadczenia (tych oświadczeń) organowi. Niewątpliwie samo złożenie takich oświadczeń jeszcze nie powoduje skutku polegającego na przerwaniu biegu terminu do wniesienia odwołania. Biegnie on zatem nadal, aż do chwili doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o rzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania. Wówczas następuje przerwanie

z dnia 6 listopada 2020 r., II OSK 2674/20, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023/2, s. 283–293; B. Rozczyński, *Złożenie oświadczenia o rzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania w postępowaniu administracyjnym. Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 28.08.2019 r., II SA/Rz 702/19*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021/11, s. 102–112.

biegu tego terminu. Termin ten kończy swój bieg, ponieważ na podstawie art. 127a § 2 k.p.a. z tą chwilą decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

Z kolei warunkiem wykonania nieostatecznej decyzji przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jak już to poprzednio zaznaczono, jest złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez stronę albo przez wszystkie strony. Decyzja nieostateczna podlega tym samym wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania z chwilą złożenia takiego oświadczenia przez ostatnią ze stron i umożliwia dobrowolną realizację praw i obowiązków przez adresatów decyzji, które wynikają z rozstrzygnięcia, w trakcie biegnącego terminu do wniesienia odwołania, jeszcze przed doręczeniem oświadczenia (oświadczeń) o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania organowi administracji publicznej. Doręczenie takiego oświadczenia przez ostatnią ze stron skutkuje bowiem tym, że nie można już mówić o decyzji nieostatecznej. Z tą chwilą staje się ona ostateczna i prawomocna. Nie można wobec tego już wówczas mówić o biegu terminu do wniesienia odwołania, który z chwilą doręczenia oświadczenia (oświadczeń) organowi przez ostatnią ze stron niewątpliwie upływa – kończy swój bieg. Przepis art. 130 § 4 k.p.a. wyraźnie odnosi się natomiast do przypadków wykonania nieostatecznej decyzji przed upływem terminu do wniesienia odwołania.

Tego rodzaju uprawnienie jest niewątpliwie korzystne dla samych stron, które z chwilą złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania mogą dobrowolnie poddać się rozstrzygnięciu zawartemu w osnowie decyzji administracyjnej, mimo że aż do doręczenia wszystkich oświadczeń o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania organowi nie jest ona jeszcze ostateczna i prawomocna. Nic nie stoi także na przeszkodzie, by strony (jeśli byłoby ich wiele w danym postępowaniu) złożyły swoje podpisy na jednym dokumencie, na którym zawarta byłaby treść oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Warunkiem skuteczności takiej czynności jest jednak to, że każda ze stron musi takie oświadczenie złożyć – podpisać, dopiero po doręczeniu w stosunku do niej decyzji. Niedopuszczalne jest bowiem składanie tego rodzaju oświadczeń *pro futuro*, tylko z tej przyczyny, że dana strona, której jeszcze nie doręczono decyzji, zna jej treść z uwagi na doręczenie tej decyzji innej stronie, która jej tę treść udostępniła do zapoznania się. Czynność doręczenia decyzji musi nastąpić wobec każdej strony z osobna, ponieważ prawidłowe wykonanie tej czynności uzasadnia stwierdzenie, że w ogóle doszło do doręczenia decyzji danej stronie, a tym samym do otwarcia indywidualnie wobec niej terminu do wniesienia odwołania. Termin ten otwiera się niezależnie i indywidualnie wobec każdej ze stron. Jeśli zatem strony po doręczeniu im danej decyzji złożyły wszystkie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania (albo też złożyły swoje podpisy na jednym dokumencie, w którego treści zawarto zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania), ale nie mogły bezpośrednio po tej czynności doręczyć tego oświadczenia (tych oświadczeń) organowi, bo np. godziny otwarcia urzędu już minęły, a kolejny dzień ma być sobotą albo dniem uznanym ustawowo za wolny od pracy, wskutek czego zdecydowały się przesłać oświadczenie (oświadczenia) drogą pocztową, to nic nie stoi na przeszkodzie dobrowolnemu wykonaniu przez strony tej decyzji już od chwili złożenia oświadczenia przez ostatnią ze stron, zanim oświadczenie (oświadczenia) zostanie doręczone organowi, wskutek czego decyzja stanie się ostateczna i prawomocna.

Oczywiście w tym przypadku mowa o dobrowolnym wykonaniu decyzji przez same strony, a nie o jej wykonaniu przez organ. Organ nie będzie bowiem posiadał wiedzy o złożeniu oświadczeń przez wszystkie strony do chwili, w której te oświadczenia zostaną mu doręczone. W praktyce może się również zdarzyć tak, że strony otrzymają niekorzystne dla siebie rozstrzygnięcia i nie będą skłonne do dobrowolnego niezwłocznego wykonania skierowanej do nich decyzji, pomimo jednak tego nie będą wykazywały zainteresowania skorzystaniem z przysługujących im środków zaskarżenia w administracyjnym toku instancji. Jeśli złożą oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania i doręczenie tych oświadczeń nie nastąpi do organu bezpośrednio po tym, to organ uzyska wiedzę o tych oświadczeniach dopiero po ich doręczeniu, a więc *de facto* w momencie, gdy decyzja stanie się ostateczna i prawomocna. Sam organ w takiej sytuacji nie będzie zatem mógł faktycznie wykonać decyzji przed upływem terminu do wniesienia odwołania, mimo że wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania.

Należy jednocześnie po raz kolejny zaznaczyć, że samo złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania nie powoduje jeszcze faktycznego wygaśnięcia terminu do wniesienia odwołania. Z kolei uprawnienie do wniesienia odwołania materializuje się po spełnieniu określonych warunków. Strona nabywa to uprawnienie z chwilą wprowadzenia decyzji do obrotu prawnego i może je realizować w ustawowo określonym czasie. Upływ terminu do wniesienia odwołania uniemożliwia jej natomiast dalszą realizację tego uprawnienia. Złożenie oświadczenia przez stronę o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania skutkuje z kolei jedynie tym, że strona dobrowolnie oświadcza, iż nie będzie korzystać z tego uprawnienia. Musi to jednak nastąpić przed upływem terminu do wniesienia odwołania, a więc w okresie, gdy termin ten biegnie. Samo złożenie tego oświadczenia przez jedną ze stron postępowania nie wpływa w żaden sposób na bieg terminu do wniesienia odwołania ani na uprawnienia pozostałych stron, jeśli występują one w danym postępowaniu. Tak więc dysponent uprawnienia do złożenia odwołania może oświadczyć, że nie będzie z niego korzystał. Nie skutkuje to jednak tym, że decyzja nieostateczna będzie automatycznie podlegać wykonaniu jeszcze przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeśli w postępowaniu występuje wiele stron. Dopiero złożenie oświadczeń przez wszystkie strony umożliwia wykonanie nieostatecznej decyzji w trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania. Z kolei doręczenie oświadczeń organowi ma decydujący wpływ w kontekście ustalenia momentu końcowego terminu do wniesienia odwołania, a więc chwili, w której kończy on swój bieg. Skoro z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania decyzja staje się ostateczna i prawomocna, to niewątpliwie czynność ta, wyznaczając moment kończący termin do wniesienia odwołania, w rzeczywistości określa okres, w którym biegł termin do wniesienia odwołania i w którym strona mogła realizować swoje uprawnienia. Niewątpliwie to nie strona złożonym oświadczeniem wywołuje skutek w postaci ostateczności i prawomocności decyzji, ale wyłącznie czynność doręczenia organowi oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania.

3. Podsumowanie

Nie budzi wątpliwości, że wykonanie decyzji nieostatecznej – w przeciwieństwie do tej, której przymiot ostateczności przysługuje – ma charakter wyjątkowy. Regułą jest bowiem, że przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu, natomiast wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje jej wykonanie. Od tak ustanowionej zasady przewidziano nieliczne odstępstwa, które zamieszczono w art. 130 § 3 k.p.a., a także w art. 130 § 4 k.p.a. Przypadki wskazane jako pierwsze skierowane są do organu, który wydał decyzję. Obligują go do wykonania nieostatecznej decyzji w sytuacji, gdy został jej nadany przez ten organ rygor natychmiastowej wykonalności albo gdy obowiązek jej wykonania wynika wprost z przepisu szczególnego. Odmienne natomiast w przypadkach wskazanych w art. 130 § 4 k.p.a. Decyzja podlega bowiem wykonaniu jeszcze przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania. Odnoszą się one zatem w istocie do sytuacji dobrowolnego wykonania decyzji przez same strony. Strona albo wszystkie strony mogą przystąpić do jej wykonania zanim stanie się ona ostateczna, jeśli w pełni czyni ona zadość jej albo ich żądaniu (żądaniom) lub jeżeli zdecyduje (zdecydują) się zrzec prawa do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Konstrukcja prawna zawarta w art. 130 § 4 k.p.a. została niewątpliwie zaprojektowana jako uprawnienie, które ma gwarantować korzystne rozwiązanie dla samych stron. Strona albo strony nie muszą bowiem oczekiwać na upływ terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), ale z chwilą ustalenia, że wydana decyzja czyni zadość jej albo ich żądaniu (żądaniom), lub też z chwilą złożenia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania może ona (albo mogą one) niezwłocznie dobrowolnie poddać się rozstrzygnięciu zawartemu w osnowie decyzji administracyjnej.

Abstract

***Enforcement of not final administrative decision before the expiry
of the time limit to submit the appeal based on the Art. 130 (4)
The Code of Administrative Proceedings***

Dr Paweł Gacek – assistant professor, Institute of Law, Economics and Administration, University of the Commission of National Education in Krakow; legal counsel, Department of Personnel Affairs Office of the Bureau of Personnel and Police Organization Police Headquarters
ORCID: 0000-0001-6365-3146

The article was entirely devoted to issue concerning the enforcement of not final administrative decision before the expiry of the time limit to submit the appeal based on the Art. 130 (4) The Code of Administrative Proceedings. According this provision of law the decision is subject to enforcement before the expiry of the time limit for filing

an appeal, if it is compliant with the demands of all the parties or if all the parties waived their right of appeal.

Therefore, the premises that must be fulfilled were discussed to could be initiated enforcement of administrative decision even before the expiry of the time limit to submit the appeal (the application to reconsider the matter).

Keywords: *enforcement of administrative decision, the time limit for submitting the appeal, an appeal against a decision, an application to reconsider the matter, the waiver the right of appeal against the administrative decision, administrative decision, finality of administrative decision and legally bind of administrative decision*

Bibliografia / References

- Adamiak B. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2022
- Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2001
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2004
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983
- Gacek P., *Doręczenie decyzji administracyjnej jako zdarzenie inicjujące bieg terminu do wniesienia odwołania – wybrane aspekty*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021/9
- Gacek P., *Oświadczenie o zrzeczeniu się odwołania od decyzji administracyjnej – wymogi formalne. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Policynj” 2019/1(133)
- Gacek P., *Termin na złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się odwołania*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021/3(35)
- Gacek P., *Zasada dwuinstancyjnego postępowania a zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018/10
- Gacek P., *Zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania w świetle nowelizacji przepisu art. 127a § 1 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2024/2
- Glibowski K. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2023
- Iserzon E. [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970
- Jagielska M., Wiktorowska A., Wajda P. [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Legalis 2023
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992
- Jeziński T., *Zrzeczenie się prawa do odwołania od decyzji administracyjnej w kontekście uprawnień organizacji ekologicznych*, „Monitor Prawniczy” 2018/12
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011
- Klat-Wertelecka L. [w:] L. Klat-Wertelecka, B. Kozicka, E. Pierzchała, *Decyzja postanowienie ugoda w postępowaniu administracyjnym*, Wrocław 2014
- Kmiecik Z., *Odwołanie w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011
- Kosicki T., *Skuteczność zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania w ogólnym postępowaniu administracyjnym w przypadku wielości stron – glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 listopada 2020 r., II OSK 2674/20*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023/2

- Łaszczyca G. [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 2, *Komentarz od art. 104–269*, Kraków 2005
- Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003
- Łaszczyca G., Matan A., *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998
- Moraczewski B. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, red. A. Mudrecki, Gdańsk 2008
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006
- Rozczyński B., *Złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania w postępowaniu administracyjnym. Glosa krytyczna do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 28.08.2019 r., II SA/Rz 702/19*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021/11
- Sawuła R., *Wstrzymanie wykonania rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym*, Przemyśl–Rzeszów 2008
- Służewski J., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1974
- Suwaj R., *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Wrocław 2011
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2006
- Wiktorska A. [w:] *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017
- Woś T. [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2017
- Wróbel A. [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Kraków 2000

Joanna Jagoda

doktor habilitowany nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Śląskiego,
Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Śląski w Katowicach
ORCID: 0000-0001-5740-1815

Ustanie zatrudnienia pracownika samorządowego w związku z upływem kadencji

Słowa kluczowe: *pracownicy samorządowi, stosunek pracy z wyboru, wygaśnięcie mandatu, upływ kadencji*

1. Wprowadzenie

W pragmatykach urzędniczych zwykle materia dotycząca ustania stosunku pracy stanowi jedną z ważniejszych i bardziej rozbudowanych części. Tak było również w poprzedniej pragmatyce samorządowej z 1990 r., w której zagadnienia tego dotyczyły przepisy art. 10–14a¹. Regulacja ta odnosiła się jednak przede wszystkim do ustania stosunku pracy z mianowania. Zwiększone gwarancje jego stabilności wymagały szczegółowego unormowania przyczyn rozwiązania stosunku pracy – różnych w zależności od trybu, w jakim można było tego dokonać. Obowiązująca ustawa o pracownikach samorządowych² pomija jednak mianowanie jako podstawę zatrudnienia pracowników samorządowych. Oczywiście tego konsekwencją jest brak potrzeby odrębnej regulacji ustania stosunku pracy. W przypadku umów o pracę wystarczające okazują się unormowania zawarte w Kodeksie pracy³. Akt ten jest też podstawowym źródłem regulacji ustania pozaumownych stosunków pracy w niezbędnym zakresie uzupełnionym przepisami ustaw ustrojowych, zwłaszcza gdy chodzi o stosunek pracy z wyboru⁴.

Poczynione wyżej uwagi nie oznaczają, że kwestie odnoszące się do ustania zatrudnienia w pragmatyce samorządowej są zupełnie nieobecne. Dostrzec je można już w przepisie określającym podmioty wykonujące czynności w sprawach z zakresu prawa pracy. Jedną

¹ Ustawa z 22.03.1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.).

² Ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1135), dalej: u.p.s.

³ Ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.), dalej: k.p.

⁴ Z. Góról, 10.3.7. *Ustanie stosunku pracy* [w:] *System Prawa Pracy*, t. 11, *Pragmatyki pracownicze*, red. K.W. Baran, Z. Góról, LEX 2021.

z nich jest rozwiązanie stosunku pracy, o którym wprost stanowi się w odniesieniu do podmiotów dokonujących tych czynności wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz starosty i marszałka województwa. Przewiduje się zatem, że czynności związane z rozwiązaniem stosunku pracy tych osób wykonuje odpowiednio przewodniczący rady gminy, przewodniczący rady powiatu i przewodniczący sejmiku województwa. Tak jednak, jak w przypadku czynności związanych z nawiązaniem stosunku pracy, tak również w tym przypadku nie chodzi tu o czynności prawne, o złożenie oświadczenia woli skutkującego rozwiązaniem stosunku pracy. Stosunki pracy tych osób ustają automatycznie wraz z wygaśnięciem mandatu. Wskazane wyżej podmioty dokonują jedynie czynności będących konsekwencją ustania tych stosunków pracy (np. sporządzają i wydają świadectwo pracy). W tym tylko sensie są to czynności „związane” z ustaniem zatrudnienia.

Najbardziej istotnym unormowaniem i przede wszystkim wprowadzającym odstępstwo od regulacji kodeksowej jest to dotyczące odprawy pieniężnej przysługującej pracownikowi, którego stosunek pracy ustał na skutek upływu kadencji (art. 40 u.p.s.). Chodzi tu oczywiście o stosunki pracy z wyboru. W takim przypadku przysługuje pracownikowi wymienionemu w przepisie (a więc nie wszystkim pracownikom z wyboru) odprawa w wysokości 3-miesięcznego wynagrodzenia obliczonego według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy. W związku z tym, że Kodeks pracy również przewiduje prawo do odprawy pieniężnej dla pracownika z wyboru, z którym wygaśł stosunek pracy, powstaje potrzeba ustalenia wzajemnej relacji obu świadczeń tak samo się nazywających. W szczególności powstaje pytanie o możliwość kumulowania tych odpraw.

Celem opracowania jest zatem analiza obowiązujących regulacji prawnych dotyczących upływu kadencji jako przyczyny rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym.

2. Sposoby nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi

Rozważania należy rozpocząć od regulacji dotyczących pracowników samorządowych. Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na to, że chociaż obowiązująca ustawa o pracownikach samorządowych w art. 1 określa, że „ustanawia się przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych”, to nie jest to jedyny akt prawny pozwalający określić status prawny tej grupy pracowników administracji publicznej. Poza Kodeksem pracy, do którego odsyła art. 43 ust. 1 u.p.s. (w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy), należy mieć na uwadze ustawę o samorządzie gminnym⁵, ustawę o samorządzie powiatowym⁶, ustawę o samorządzie województwa⁷, ustawę o finansach publicznych⁸ i ustawę – Kodeks wyborczy⁹. Wynika to z faktu, że pracownicy samorządowi nie stanowią jednolitej grupy. Wśród nich są zatrudnieni i tacy, którzy

⁵ Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), dalej: u.s.g.

⁶ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107), dalej: u.s.p.

⁷ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 566), dalej: u.s.w.

⁸ Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).

⁹ Ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2023 r. poz. 2408 ze zm.), dalej: k.wyb.

pełnią równocześnie funkcje organów samorządu terytorialnego pochodzących z wyborów (np. wójt), a także tacy, którzy zajmują stanowiska ściśle uzależnione od kadencji organów (np. zastępca wójta). Ponadto należy zwrócić uwagę, że ustawa o pracownikach samorządowych przekazuje do określenia w statutach to, czy członkowie zarządu powiatu (województwa) będą pozostawać w zatrudnieniu na podstawie wyboru, czy pełnienie tej funkcji będzie się odbywać społecznie. Statut zaś – jak wiadomo – uchwała organ uchwałodawczy pochodzący z wyborów (w przypadku wskazanych jednostek rada powiatu i sejmik województwa). Należy wspomnieć też o regulaminach organizacyjnych urzędów jednostek samorządu terytorialnego jako aktach prawa wewnętrznego, które uzupełniają statuty w odniesieniu do wewnętrznej struktury organizacyjnej urzędu, a co za tym idzie – określonych stanowisk pracowniczych (urzędniczych). Regulamin organizacyjny nadaje, zgodnie z art. 33 ust. 2 u.s.g., w drodze zarządzenia wójt będący kierownikiem urzędu gminy i wykonujący zadania przy pomocy tego urzędu. Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, albowiem zadaniami wójta są sprawy z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi oraz sprawy związane z organizowaniem pracy urzędu¹⁰. W powiecie regulamin organizacyjny starostwa uchwała zarząd powiatu (art. 35 ust. 1 u.s.p.)¹¹, w województwie samorządowym zaś regulamin organizacyjny urzędu marszałkowskiego uchwała zarząd województwa (art. 41 ust. 2 pkt 7 u.s.w.). Każda zmiana w organizacji i strukturze urzędu likwidująca określone stanowiska pracy, o ile nie jest pozorna, jest uzasadnioną przyczyną do rozwiązywania stosunku pracy z pracownikiem samorządowym zatrudnionym w danym urzędzie¹².

Pracownicy samorządowi nie tworzą jednolitej grupy. Wynika to przede wszystkim z ustawowego zróżnicowania podstaw prawnych nawiązania stosunku pracy na określonych stanowiskach, a także z wyodrębnienia stanowisk o szczególnym charakterze¹³. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.s. pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie:

1) wyboru:

- a) w urzędzie marszałkowskim: marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi,
- b) w starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi,
- c) w urzędzie gminy: wójt (burmistrz, prezydent miasta),
- d) w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu – jeżeli statut związku tak stanowi,
- e) w urzędzie m.st. Warszawy: burmistrz dzielnicy m.st. Warszawy, zastępca burmistrza dzielnicy m.st. Warszawy i pozostali członkowie zarządu dzielnicy m.st. Warszawy;

¹⁰ Wyrok NSA z 31.08.2012 r., II OSK 1252/12, OwSS 2013/1, s. 65–73.

¹¹ W wersji ustawy obowiązującej do 8.07.2015 r. regulamin organizacyjny uchwałała rada powiatu na wniosek zarządu.

¹² Zob. E. Ura, *Wpływ wyników wyborów samorządowych na status prawny pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014/7–8, s. 69–76.

¹³ Szerzej E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 122 i n.

- 2) powołania – zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy, skarbnik powiatu, skarbnik województwa;
- 3) umowy o pracę – pozostali pracownicy samorządowi.

Z przepisu tego wynika, że spośród pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru tylko w stosunku do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wybór powoduje jednocześnie nawiązanie stosunku pracy¹⁴. Powstaje zatem sytuacja, w której wybór danej osoby na stanowisko wójta w wyborach bezpośrednich skutkuje nie tylko objęciem przez niego funkcji organu wykonawczego w gminie, ale jednocześnie osoba ta staje się pracownikiem urzędu gminy zatrudnionym na podstawie wyboru. Kadencja wójta rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru go przez radę gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy (art. 26 ust. 2 u.s.g.).

W powiatach i województwach zatrudnienie członków zarządu na podstawie wyboru zależy od postanowień statutu – aktu prawa miejscowego o charakterze ustrojowym, którego uchwalenie pozostaje w wyłącznej właściwości rady powiatu i sejmiku województwa. Organy te nie pochodzą z wyborów bezpośrednich, ich członkowie są wybierani przez radę powiatu i sejmik województwa. Tak więc można powiedzieć, że w tym przypadku „los” wybranych przez organ uchwałodawczy członków zarządu, czyli to, czy ich wybór będzie się wiązał z zatrudnieniem, czy tylko z pełnieniem funkcji pozaetatowo w składzie kolegialnego organu wykonawczego, zależy pośrednio od wyborów samorządowych. Oznacza to, że sam akt wyboru na określone stanowisko w jednostce samorządowej nie przesądza o tym, iż dana funkcja będzie wykonywana na podstawie stosunku pracy. Niezbędne jest określenie w statucie, że z wyboru wynika obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika. W przeciwnym wypadku funkcja jest pełniona pozaetatowo (honorowo)¹⁵. Ustawodawca nie wyłącza z tej zasady członków zarządu powiatu wybranych spoza składu rady. Również statut nie może w tym zakresie zawierać odmiennych regulacji. Trzeba też zaznaczyć, że ponadto nie jest możliwe rozszerzenie w statucie wykazu stanowisk, na których stosunek pracy mógłby być nawiązany na podstawie wyboru. Zwracał na to uwagę Sąd Najwyższy jeszcze na tle wcześniejszych unormowań, wskazując, że nawiązanie stosunku pracy z wyboru z pracownikiem samorządowym niewymienionym w ustawie o pracownikach samorządowych jest niezgodne z prawem¹⁶.

¹⁴ Ustawa z 10.05.2013 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 645) poszerzyła ten zakres podmiotowy o burmistrza dzielnicy m.st. Warszawy, zastępcę burmistrza dzielnicy m.st. Warszawy i pozostałych członków zarządu dzielnicy m.st. Warszawy. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 1 ustawy z 15.03.2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2018 r. poz. 1817) osoby te są wybierane przez rady dzielnic, jednakże brak ujęcia ich w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a–d u.p.s. sprawił, że były one zatrudniane na podstawie umowy o pracę.

¹⁵ E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007, s. 103; por. też H. Szewczyk, *Zatrudnianie pracowników samorządowych na podstawie wyboru*, „Samorząd Terytorialny” 2005/3, s. 41–42.

¹⁶ Por. wyrok SN z 28.04.1997 r., I PKN 113/97, OSNAPiUS 1998/4, poz. 123.

3. Wybór jako podstawa zatrudnienia pracownika samorządowego

Zatrudnienie na podstawie wyboru zostało zastrzeżone w ustawie niejako dla najwyższego szczebla w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Jednocześnie przekazanie do uregulowania w statutach kwestii zatrudnienia na tej podstawie (poza wójtem, co do którego istnieje ustawowy obowiązek zatrudnienia na tej podstawie) powoduje powstanie w tej grupie dwóch kategorii osób: pierwszej – pracowników i drugiej – pełniących funkcje honorowo. Różnica między nimi sprowadza się nie tylko do spraw finansowych (pracownicy otrzymują wynagrodzenie, a pozostali – diety), ale również ma to znaczenie w zakresie obowiązków i uprawnień wynikających z ustawy o pracownikach samorządowych.

Ustawa o pracownikach samorządowych nie zawiera unormowań dotyczących sposobu nawiązywania stosunku pracy na tej podstawie. Ogólne postanowienia zawiera Kodeks pracy, zgodnie z którym nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie wyboru, jeżeli z wyboru wynika obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika. Stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się z wygaśnięciem mandatu (art. 73 k.p.). Oznacza to, że w wyniku wyboru na określone stanowisko stosunek pracy powstaje jedynie wówczas, gdy osoba wybrana ma obowiązek wykonywania pracy w charakterze pracownika¹⁷.

Tak więc akt wyboru, w świetle prawa administracyjnego, może wywierać we wskazanych przypadkach podwójny skutek: stanowić podstawę nawiązania stosunku pracy, a tym samym nadawać danej osobie status pracownika, oraz być aktem powierzającym konkretnej osobie określoną funkcję organu administracji (w odniesieniu do wójta) lub w składzie organu kolegialnego (członkowie zarządu)¹⁸ – z tym że wybór w odniesieniu do wójta jest dokonywany w wyborach bezpośrednich przeprowadzonych zgodnie z Kodeksem wyborczym. Akt wyboru powoduje tu automatycznie nawiązanie stosunku pracy¹⁹.

Zgodnie z art. 8 u.p.s. pracodawcą wójta jest urząd gminy, czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do wójta związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy wykonuje zaś przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności – wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy w drodze uchwały. Jak podkreśla Wojewódzki

¹⁷ K. Jaśkowski [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Kodeks pracy. Komentarz*, LEX 2019, art. 73. Zgodnie z art. 74 k.p. pracownik pozostający w związku z wyborem na urlopie bezpłatnym (art. 174 § 1 k.p.) ma prawo powrotu do pracodawcy, który zatrudniał go w chwili wyboru, na stanowisko równorzędne pod względem wynagrodzenia z poprzednio zajmowanym, jeżeli zgłosi swój powrót w ciągu 7 dni od rozwiązania stosunku pracy z wyboru. Jak zwrócił uwagę Sąd Najwyższy, wygaśnięcie mandatu powoduje ustanie stosunku pracy z wyboru, lecz w razie wyboru na nową kadencję można z odpowiednim uprzedzeniem żądać udzielenia kolejnego urlopu bezpłatnego bezpośrednio po zakończeniu poprzedniego urlopu, a tym samym pracownik nie musi macierzystemu pracodawcy zgłaszać powrotu do pracy. Zob. wyrok SN z 27.10.2004 r., I PK 599/03, OSNP 2005/12, poz. 167.

¹⁸ E. Ura, *Pozycja prawna pracowników terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnego*, Lublin 1995, s. 114; Ł. Pisarczyk, T. Zieliński [w:] D. Dzienisiuk, K. Gonera, G. Goździewicz, M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, J. Skoczyński, J. Unterschütz, B. Wagner, P. Wojciechowski, T. Zieliński, *Kodeks pracy. Komentarz*, LEX 2017, art. 73.

¹⁹ Por. wyrok WSA w Lublinie z 11.05.2010 r., III SA/Lu 106/10, LEX nr 578762.

Sąd Administracyjny w Gliwicach, przepis ten, jako norma kompetencyjna, powinien być interpretowany w sposób ścisły, a w konsekwencji za naruszającą zasadę legalizmu musi zostać uznana każda uchwała rady gminy, która wykracza poza materię mieszczącą się w pojęciu wynagrodzenia²⁰.

4. Wygaśnięcie mandatu

W świetle art. 73 § 2 k.p. stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się z wygaśnięciem mandatu. Fakt, że stosunek pracy z wyboru ustaje wyłącznie wraz z wygaśnięciem mandatu, stanowi jego szczególną cechę. Stosunek pracy trwa bowiem przez okres, na który dokonano wyboru, i rozwiązuje się wraz z wygaśnięciem mandatu. Ustawodawstwo samorządowe nie określa w sposób pełny i kompleksowy przyczyn wygaśnięcia mandatu wszystkich wybieralnych pracowników samorządowych. W judykaturze przyjmuje się, że wygaśnięcie mandatu pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru występuje na ogół wskutek upływu kadencji, śmierci pracownika, zrzeczenia się mandatu (rezygnacji, ustąpienia ze stanowiska), odwołania przed upływem kadencji. Mandat wygasa również z powodu innych niż śmierć pracownika zdarzeń faktycznych, z którymi przepisy łączą wygaśnięcie umowy o pracę. W doktrynie można jednak spotkać poglądy²¹, w świetle których skoro prawo pracy nie przewiduje wygaśnięcia stosunku pracy z wyboru, a przepisów dotyczących umów o pracę nie można stosować odpowiednio do rozwiązania stosunków pracy z wyboru, okoliczności, które powodują wygaśnięcie z mocy prawa stosunku pracy pracowników umownych, mogą w przypadku wyboru stanowić jedynie podstawę odwołania. Stosunek pracy z wyboru nie wygasa zatem w razie wystąpienia zdarzeń powodujących wygaśnięcie umownego stosunku pracy. Okoliczności te mogą natomiast wpływać na stosunek pracy z wyboru pośrednio, będąc jedną z przyczyn odwołania ze stanowiska.

5. Zrzeczenie się mandatu

Wybieralnych pracowników samorządowych nie można pozbawić prawa do bezwarunkowego zrzeczenia się mandatu wyborczego. Przepisy nie określają formy zrzeczenia się mandatu, a więc może ona być dowolna, byleby objaw woli został uzewnętrzniony wyrażnie, był wolny od wad i został przyjęty do wiadomości przez adresata²². Woli takiej

²⁰ Wyrok WSA w Gliwicach z 2.06.2011 r., IV SA/Gl 419/11, LEX nr 821596.

²¹ Zob. J. Korczak, *Pozycja prawna pracownika samorządowego w świetle przepisów ustawy o pracownikach samorządowych (wybrane zagadnienia)*, „Człowiek i Środowisko” 1992/16, s. 70; A. Filcek [w:] *Kodeks pracy z komentarzem*, red. M. Piekarski, Warszawa 1979, s. 182; E. Ura, *Status prawny pracowników samorządowych*, Warszawa 1992, s. 12.

²² Prawo samorządowe reguluje problematykę rezygnacji marszałka województwa, starosty oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z pełnionej funkcji, przy czym w przypadku starosty oraz marszałka województwa ustawodawca posługuje się pojęciem rezygnacji, a w przypadku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ustawa stanowi o „pisemnym zrzeczeniu się mandatu” (art. 492 § 1 pkt 3 k.wyb.).

nie można jednak domniemywać; skuteczne zrzeczenie się mandatu przez zatrudnionego na podstawie wyboru pracownika samorządowego następuje wówczas, gdy osoba ta w sposób jasny i wolny od wad wyrazi organowi, który ją wybrał, wolę zrzeczenia się mandatu. Ze względu na brak prawnych podstaw jednostronne oświadczenie woli (zarówno osoby pełniącej funkcję z wyboru nieetatowo, jak i pracownika) nie może powodować ustania ani stosunku organizacyjnoprawnego, ani stosunku pracy. Dlatego też dla skuteczności rezygnacji z funkcji z wyboru w samorządzie konieczne jest jej przyjęcie przez odpowiedni organ. Ma to szczególne znaczenie dla ustania stosunku organizacyjno-władczego jako stosunku podstawowego, gdyż stosunek pracy jako niesamoistny, mający charakter akcesoryjny, istnieje o tyle tylko, o ile trwa nadal stosunek podstawowy. W przypadku złożenia rezygnacji przez starostę lub marszałka województwa rada powiatu (sejmik województwa) na najbliższej sesji podejmuje uchwałę o przyjęciu rezygnacji całego zarządu (odpowiednio powiatu lub województwa). Niepodjęcie uchwały przez organ stanowiący jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym odbyła się sesja rady (sejmiku)²³. Podobnie złożenie rezygnacji przez wójta (burmistrza, prezydenta) ze swej funkcji nie pociąga za sobą automatycznego ustania stosunku organizacyjnego łączącego osobę świadczącą pracę z wyboru ze wspólnotą samorządową ani rozwiązania stosunku pracy. Zgodnie z art. 492 § 2a k.wyb. wygaśnięcie mandatu wójta z dniem wystąpienia przyczyny, o której mowa w § 1 pkt 3 (tj. pisemnego zrzeczenia się mandatu), stwierdza komisarz wyborczy, w drodze postanowienia, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu. Postanowienie komisarza wyborczego ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz podaje się do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej.

6. Upływ kadencji

Pozostałe przypadki wygaśnięcia mandatu pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru wynikające z przepisów szczególnych zostały uregulowane w ustawach ustrojowych, w ustawie antykorupcyjnej²⁴ oraz w Kodeksie wyborczym. W świetle art. 492 § 1 k.wyb. wygaśnięcie mandatu wójta (burmistrza, prezydenta) następuje wskutek: odmowy złożenia ślubowania; niezłożenia w terminach określonych w odrębnych przepisach oświadczenia o swoim stanie majątkowym; pisemnego zrzeczenia się mandatu; utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów; objęcia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej; naruszenia ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach;

Zob. K. Kaczmarczyk-Kłak, *Rezygnacja marszałka województwa z pełnionej funkcji a możliwość jego ponownego wyboru w świetle ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, „Przegląd Legislacyjny” 2020/4, s. 21–30; K. Kaczmarczyk-Kłak, *Rezygnacja marszałka województwa z pełnionej funkcji w świetle ustawy o samorządzie województwa*, „Ius Novum” 2020/2, s. 193–208.

²³ Por. art. 31a u.s.p. oraz art. 38 u.s.w.

²⁴ Ustawa z 21.08.1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2023 r. poz. 1090).

wyboru na posła na Sejm, senatora albo posła do Parlamentu Europejskiego; orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na okres co najmniej do końca kadencji; śmierci; odwołania w drodze referendum; odwołania wójta w trybie art. 96 ust. 2 u.s.g.; zmian w podziale terytorialnym, o których mowa w art. 390 § 1 pkt 3 k.wyb.

Upływ kadencji jest jedną z podstawowych przyczyn wygaśnięcia mandatu. Kadencja organów jednostek samorządu terytorialnego trwa 5 lat, licząc od dnia wyboru, jednakże upływ tego okresu nie oznacza automatycznego rozwiązania stosunków pracy z pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawie wyboru. Osoby te na stopniu powiatu i województwa tworzą organ wykonawczy – zarząd (powiatu, województwa) i organ ten działa do dnia wyboru nowego zarządu (a więc dłużej niż okres kadencji rady powiatu czy sejmiku województwa). Podobnie ustawa o samorządzie gminnym stanowi w art. 26 ust. 2, że kadencja wójta rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy (lub wyboru go przez radę gminy) i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy, jednak – zgodnie z art. 29 u.s.g. – po upływie kadencji wójt pełni swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta. Oznacza to, że w odniesieniu do tych pracowników samorządowych nie upływ kadencji organów stanowiących oznacza rozwiązanie stosunków pracy, lecz wybór nowych organów wykonawczych (w gminie – objęcie obowiązków przez wójta) i rzeczywiste zaprzestanie wykonywania czynności pracowniczych przez osoby wchodzące w skład tych organów. Ta data może być w stosunku do nich interpretowana jako wygaśnięcie mandatu na skutek upływu kadencji. Rada powiatu (sejmik województwa) wybiera zarząd, w tym starostę i wicestarostę (marszałka i wicemarszałków) w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Jeżeli w tym terminie nie dokona wyboru, to ulega rozwiązaniu z mocy prawa, przeprowadzane są nowe wybory przedterminowe i do czasu wyboru zarządu przez nową radę (sejmik województwa) Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która w tym okresie pełni funkcję organów powiatu (samorządu województwa) – art. 27–29 ust. 1–4 u.s.p. i art. 32–33 ust. 1–4 u.s.w.

7. Powrót do poprzedniego miejsca pracy. Odprawa pieniężna

Pracownicy piastujący stanowiska z wyboru podlegają zmniejszonej ochronie trwałości tego stosunku pracy, ale korzystają z ochrony poprzedniego stosunku pracy, ponieważ nie ulega on rozwiązaniu w związku z wyborem, ale z mocy art. 74 k.p. traktowany jest jako urlop bezpłatny z gwarancją powrotu do poprzedniej pracy na takie samo stanowisko. Pracownik pozostający na takim urlopie bezpłatnym w związku z wyborem ma bowiem prawo powrotu do zakładu pracy, w którym był zatrudniony w chwili wyboru, na stanowisko równorzędne pod względem wynagrodzenia z poprzednio zajmowanym, pod warunkiem że zgłosi swój powrót w ciągu 7 dni od rozwiązania stosunku pracy z wyboru. Niedotrzymanie przez pracownika tego warunku powoduje wygaśnięcie stosunku pracy, który łączył

urlopowanego pracownika z pracodawcą, chyba że niezgłoszenie powrotu w wymienionym terminie nastąpiło z przyczyn niezależnych od pracownika.

Pracownikowi wybieralnemu, który nie pozostawał w związku z wyborem na urlopie bezpłatnym, przysługuje od pracodawcy, u którego pełnił funkcję z wyboru, odprawa w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia traktowana jako jeden z elementów stabilizujących stosunki pracy z wyboru (art. 75 k.p.).

Przepis art. 40 ust. 1 u.p.s. zawiera katalog osób zatrudnionych na podstawie wyboru, których stosunek pracy został rozwiązany w związku z upływem kadencji, którym to w takim przypadku przysługuje odprawa pieniężna. *De lege lata*²⁵ przepis ten przyznaje niektórym pracownikom samorządowym zatrudnionym w ramach stosunku pracy na podstawie wyboru, takim jak: wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), burmistrzowi dzielnicy m.st. Warszawy, zastępcy burmistrza dzielnicy m.st. Warszawy i pozostałym członkom zarządu dzielnicy miasta m.st. Warszawy, staroście, wicestarości, członkom zarządu powiatu oraz marszałkowi, wicemarszałkowi i członkom zarządu województwa, których stosunek pracy został rozwiązany w związku z upływem kadencji – prawo do odprawy w wysokości 3-miesięcznego wynagrodzenia obliczonego według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy²⁶.

Wyberalnemu pracownikowi samorządowemu, któremu przysługuje odprawa z art. 40 u.p.s., nie przysługuje więc odprawa z art. 75 k.p. Odprawa pieniężna z art. 40 u.p.s. przysługuje wyszczególnionym w art. 40 ust. 1 u.p.s. pracownikom samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru w samorządzie terytorialnym, którzy kończą swe zatrudnienie z upływem kadencji niezależnie od faktu przebywania na urlopie bezpłatnym w związku z zatrudnieniem w samorządzie na podstawie wyboru. Do odprawy z art. 40 u.p.s. nie ma jednak prawa pracownik, który odszedł przed upływem kadencji. Odprawa ta przysługuje bowiem tylko „w związku z upływem kadencji”, dlatego np. odwołanie starosty przed upływem kadencji zarządu nie stanowi przesłanki do jej otrzymania. Zwrot „upływ kadencji” należy rozumieć w ten sposób, że koniec kadencji przypada na dzień wyboru nowego zarządu, w którym to dniu rozwiązują się stosunki pracy z wyboru z członkami poprzedniego zarządu. Jest zatem świadczeniem będącym formą gratyfikacji za pełnioną przez pracownika funkcję z wyboru.

²⁵ Jeżeli chodzi o zakres podmiotowy, to poprzednia ustawa przewidywała odprawę dla wszystkich osób zatrudnionych na podstawie wyboru, podczas gdy obecna – tylko wymienionych *expressis verbis* w art. 40 u.p.s. Przy czym obecnie obowiązujące przepisy są również wynikiem zmian, gdyż aktualne brzmienie ust. 1 obowiązuje od 1.09.2013 r. na podstawie przytaczanej już ustawy z 10.05.2013 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych oraz niektórych innych ustaw.

²⁶ W poprzednim stanie prawnym odprawa przysługiwała także pracownikom samorządowym, których odwołanie ze stanowiska (np. przewodniczącego zarządu związku międzygminnego) następowało w związku z upływem kadencji rady gminy (utrata mandatu radnego). Sąd Najwyższy w wyrokach z 8.06.2001 r., I PKN 466/00, LEX nr 1212622, oraz z 7.12.2000 r., I PKN 143/00, OSNP 2002/14, poz. 335, wyraził pogląd, że odwołanie ze stanowiska przewodniczącego zarządu związku komunalnego pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru i będącego jednocześnie radnym rady gminy pozostaje w związku z upływem bezpośrednio kadencji rady gminy i pośrednio zgromadzenia oraz zarządu związku. Obecnie odprawy (o której mowa w art. 40 u.p.s.) są pozbawieni przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu związku jednostek samorządu terytorialnego.

Odprawa z art. 40 ust. 1 u.p.s. nie przysługuje jednak przy ponownym zatrudnieniu pracownika na podstawie wyboru w najbliższej kadencji w tym samym urzędzie, nawet na innym stanowisku. Analiza treści art. 40 ust. 2 u.p.s. wskazuje na to, że po rozwiązaniu stosunku pracy z wyboru nawiązanie w tej samej jednostce samorządu terytorialnego stosunku pracy na innej podstawie prawnej niż wybór lub zatrudnienie w innej jednostce, nawet na podstawie wyboru, nie powoduje utraty prawa do 3-miesięcznej odprawy.

Niedopuszczalne jest ustalenie w aktach wewnętrzzakładowych prawa do wyższej odprawy z art. 40 u.p.s., przysługującej niektórym wybieralnym pracownikom samorządowym. Ustalenie takie nie jest też możliwe w przepisach gminnych, o których mowa w art. 40 u.s.g. Dla przyznawania tego typu świadczeń rada gminy (inne organy stanowiące) nie ma ustawowego upoważnienia; upoważnienie takie nie wynika ani z art. 40 u.s.g., ani z żadnego innego aktu normatywnego. W orzecznictwie sądowym już od dawna wyrażano zapatrywanie, że zakres tego typu przywilejów z tytułu pełnienia pewnych funkcji jest określony wolą ustawodawcy i nie należy do materii statutowej lub regulaminowej²⁷.

Poza omawianą wyżej odprawą rada gminy (inny organ stanowiący) nie może na podstawie aktualnie obowiązującego ustawodawstwa samorządowego ustanawiać żadnych innych szczególnych świadczeń o charakterze wynagrodzeniowym czy pozawynagrodzeniowym (w tym odpraw) ani też zwiększać wysokości już istniejących świadczeń, np. przyznawać odprawy z art. 40 u.p.s. w wysokości 6-miesięcznego wynagrodzenia dla pracowników z wyboru w drodze postanowień statutowych lub własnych uchwał. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁸ takiego wniosku nie można wyprowadzić również z art. 18 § 2 k.p. (zgodnie z którym postanowienia umów o pracę oraz innych aktów, na których podstawie powstaje stosunek pracy, mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy, są nieważne; zamiast nich stosuje się odpowiednie przepisy prawa pracy). Organy gminy (innej jednostki samorządu terytorialnego) nie mogą więc przyznawać zatrudnionym u siebie pracownikom uprawnień korzystniejszych od przewidzianych w pragmatyce samorządowej i w aktach wykonawczych do niej²⁹.

Regulacja dotycząca odpraw dla pracowników samorządowych zawarta w pragmatyce samorządowej nie ma charakteru wyczerpującego. Oznaczać to będzie dopuszczalność stosowania przepisów art. 75 k.p. w odniesieniu do pozostałej grupy pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru. Zdaniem Sądu Najwyższego³⁰ pragmatyka

²⁷ Zgodnie z zachowującym aktualność wyrokiem NSA we Wrocławiu z 7.07.1992 r., SA/Wr 693/92, ONSA 1993/2, poz. 47, rada gminy nie może określać odpraw w innej wysokości niż przewidziana przepisami prawa.

²⁸ Wyrok NSA we Wrocławiu z 7.07.1992 r., SA/Wr 693/92.

²⁹ Odprawa przysługująca wójtowi w związku z upływem jego kadencji jest związana bezpośrednio z rozwiązaniem stosunku pracy i jest świadczeniem odrębnym i niezależnym od wynagrodzenia za pracę. Ustawodawca nie pozostawił pracodawcy możliwości weryfikacji wysokości tejże odprawy. O tym, czy świadczenie to przysługuje oraz w jakiej wysokości, rozstrzyga sama ustawa. Rada gminy nie może więc przyznawać lub nie omawianej odprawy ani ustalać jej wysokości (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 31.05.2011 r., IV SA/Gl 413/11, LEX nr 1154805).

³⁰ Na gruncie poprzedniej pragmatyki takie stanowisko zajął SN w wyroku z 9.05.2000 r., I PKN 623/99, OSNP 2001/20, poz. 614.

samorządowa nie przewiduje wyraźnych wyłączeń ustawowych. Oznacza to, że art. 75 k.p. należy stosować do wybieralnych pracowników samorządowych, którym nie przysługuje odprawa przewidziana w art. 40 u.p.s. W ocenie Sądu Najwyższego wniosek taki wynika również z art. 43 ust. 1 u.p.s. Wyłączenie stosowania art. 75 k.p. ma miejsce jedynie w przypadku, gdy w następstwie rozwiązania stosunku pracy wskutek upływu kadencji pracownik otrzymuje 3-miesięczną odprawę z mocy art. 40 u.p.s. W świetle tego poglądu w pozostałych przypadkach wygaśnięcia mandatu sprawowanego z wyboru pracownikowi samorządowemu należy się odprawa z art. 75 k.p., o ile nie pozostawał on w związku z wyborem na urlopie bezpłatnym.

Okolicznością, która wyłącza prawo do omawianej odprawy, jest korzystanie przez pracownika w związku z wyborem z urlopu bezpłatnego. Udzielenie mu tego urlopu jest gwarancją jego powrotu do poprzedniej pracy zgodnie z art. 74 k.p. Odprawa z art. 75 k.p. przysługuje pracownikom, którzy nie mają możliwości powrotu do pracy wykonywanej przed wyborem ich na stanowisko. Zapewnia ona środki utrzymania pracownikom, którzy wskutek rozwiązania stosunku pracy z wyboru pozostają bez pracy. Prawa do odprawy z art. 75 k.p. nie wyłącza fakt posiadania dodatkowej pracy ani też wykonywania innej działalności zarobkowej w okresie pobierania odprawy.

Prawo do odprawy powstaje z chwilą wygaśnięcia mandatu, czyli w dacie rozwiązania stosunku pracy z wyboru. Do wypłacenia odprawy obowiązany jest pracodawca, który zatrudniał pracownika na podstawie wyboru. Przysługuje ona w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia, które pracownik otrzymywał ostatnio u tego pracodawcy. Wysokość tej odprawy oblicza się zgodnie z zasadami obowiązującymi przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop.

Niezależnie od odprawy, o której mowa w art. 40 u.p.s., pracownikowi samorządowemu przysługuje także odprawa emerytalno-rentowa przewidziana w art. 38 ust. 3 u.p.s. w związku z przejściem wybieralnego pracownika na emeryturę lub rentę. Zdaniem Sądu Najwyższego każda odprawa przysługuje na podstawie przepisów ustalających warunki jej nabycia i jest „niezależna” od innych odpraw, także wtedy gdy źródłem ich powstania jest w każdym przypadku ustanie stosunku pracy. Odprawa przewidziana w art. 40 u.p.s. jest przede wszystkim swoistym rodzajem gratyfikacji z tytułu pełnienia funkcji w strukturach samorządu terytorialnego. Jej wypłacenie nie musi łączyć się z utratą zatrudnienia w ogólności bądź też zmniejszeniem dochodów. Z kolei odprawa emerytalna lub rentowa stanowi gratyfikację za staż pracy i swoistą pomoc socjalną pracodawcy dla osób, które ze względu na wiek lub stan zdrowia będą otrzymywały w przyszłości świadczenia znacznie niższe niż wynagrodzenie za pracę. W konsekwencji Sąd Najwyższy uznał, że w razie zbiegu uprawnień do dwóch lub więcej odpraw tylko wyraźne wyłączenie przez przepisy ustanawiające odprawy prawa do którejkolwiek z nich uzasadnia odmowę wypłaty tych świadczeń³¹.

³¹ Wyrok SN z 30.05.2001 r., I PKN 416/00, OSNP 2003/7, poz. 169.

8. Brak szczególnej ochrony trwałości stosunku pracy

Szczególna ochrona trwałości stosunku pracy jako instytucja prawna zabezpieczająca przed jednostronnymi czynnościami prawnymi pracodawcy nie znajduje zastosowania w odniesieniu do rozwiązania stosunku pracy z wyboru z chwilą wygaśnięcia mandatu. W momencie gdy wraz z wygaśnięciem mandatu pracownik traci funkcję z wyboru, automatycznie ustaje jego stosunek pracy. Wygaśnięcie mandatu stanowi *conditio sine qua non* rozwiązania stosunku pracy zgodnie z art. 73 § 2 k.p. i o żadnej szczególnej ochronie nie może być w tym przypadku mowy. W nauce prawa pracy od wielu już lat panuje ugruntowany pogląd o wyłączności rozwiązania stosunku pracy z wyboru tylko wraz z wygaśnięciem mandatu³². Do stosunku pracy nawiązanego na podstawie wyboru nie stosuje się przepisów ochronnych w zakresie szczególnej ochrony trwałości umownego stosunku pracy. Pracownicy zatrudnieni na podstawie wyboru mogą być więc w każdym czasie odwołani, także np. w trakcie urlopu lub choroby. U podstaw takich zapatrywań leży zapewne przekonanie o tym, że organ dokonujący wyboru, który utracił zaufanie do pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru, pozbawia go definitywnie możliwości pełnienia powierzzonej mu funkcji poprzez odwołanie go ze stanowiska, co skutkuje wygaśnięciem jego mandatu i w konsekwencji definitywnym rozwiązaniem z nim stosunku pracy.

9. Podsumowanie

Stosunek pracy z wyboru pracownika samorządowego ulega rozwiązaniu z wygaśnięciem mandatu. Oznacza to, że do skutku w postaci rozwiązania stosunku pracy z wyboru dochodzi w następstwie wygaśnięcia mandatu bez składania oświadczeń woli stron stosunku pracy, automatycznie, z chwilą wygaśnięcia mandatu.

Podstawowym roszczeniem wybieralnych pracowników samorządowych pozostających bez pracy w wyniku pozbawienia ich funkcji sprawowanej w drodze wyboru wskutek odwołania jest roszczenie odszkodowawcze. Pracownicy ci, zwolnieni z pracy w następstwie bezprawnego odwołania, nie mogą zostać pozbawieni możliwości dochodzenia roszczeń z tego tytułu, podczas gdy wybieralni pracownicy samorządowi, z którymi stosunek pracy rozwiązał się z upływem kadencji, mają prawo do 3-miesięcznej odprawy z art. 40 u.p.s. W związku z tym, że Kodeks pracy również przewiduje prawo do odprawy pieniężnej dla pracownika z wyboru, z którym wygał stosunek pracy, powstaje pytanie o możliwość kumulowania tych odpraw. W tym kontekście nie można tracić z pola uwagi tego, że inny jest układ je warunkujący. Dla odprawy przewidzianej w pragmatyce samorządowej istotne jest, że nie przysługuje ona w każdym przypadku wygaśnięcia stosunku pracy, ale tylko wtedy, gdy jego przyczyną jest upływ kadencji. Z kolei odprawa kodeksowa przysługuje niezależnie od powodu wygaśnięcia stosunku pracy, ale jedynie pracownikowi, który w związku z wyborem nie pozostawał na urlopie bezpłatnym. Problem kumulacji odpraw

³² Por. A. Piskorz-Ryń, *Ustanie stosunku pracy na podstawie wyboru* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 2, *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, s. 1044–1045.

byłby zatem aktualny, gdyby z pracownikiem niekorzystającym z urlopu bezpłatnego ustawał stosunek pracy ze względu na upływ kadencji. Ustawodawca jednoznacznie to jednak rozstrzyga, ustalając w pragmatyce, że do pracowników samorządowych z wyboru przepis art. 75 k.p. nie ma zastosowania, a zatem omawiane odprawy nie mogą być kumulowane. Jeśli chodzi o prawo do odprawy 3-miesięcznej, w pragmatyce wskazuje się też na przesłankę negatywną. Nie przysługuje ona zatem, jeśli bezpośrednio po wygaśnięciu kadencji dana osoba została zatrudniona na podstawie stosunku pracy z wyboru na kolejną kadencję w tym samym urzędzie. Wynika z tego, że nie przekreśla prawa do odprawy zatrudnienie w innym urzędzie, w tym samym urzędzie, ale na innej podstawie niż wybór, albo też na kadencję następującą nie bezpośrednio po tej, która wygasła.

Jeśli przyjmiemy panujące powszechnie w doktrynie poglądy o wyłączności ustania z mocy prawa stosunku pracy z wyboru wraz z wygaśnięciem mandatu, to ochrona szczególna jako instytucja prawna zabezpieczająca przed jednostronnymi czynnościami prawnymi pracodawcy nie ma zastosowania w odniesieniu do pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru.

Abstract

Termination of employment of a local government employee due to the expiry of the term of office

Dr Hab. Joanna Jagoda, professor at the University of Silesia – Institute of Legal Sciences,
Faculty of Law and Administration, Silesian University in Katowice
ORCID: 0000-0001-5740-1815

The employment relationship by choice is terminated upon the expiry of the mandate (Article 73 § 2 of the Labor Code). A special feature of the elective employment relationship is the institutional possibility of the almost immediate termination of the mandate. The reasons for the expiry of the mandate are determined by systemic provisions. These are the electoral code in relation to the commune head (mayor, city president) and local government political acts in relation to board members in the poviát and voivodeship. The employment relationship based on election is established for a fixed period, limited by the duration of the mandate. The expiration of the mandate of a local government employee employed on the basis of an election generally occurs as a result of the employee's death, resignation from the mandate or dismissal before the end of the term of office. One of the basic reasons for the expiry of a mandate is also the expiry of the term of office. The study discusses specific legal regulations regarding the termination of the employment relationship of a local government employee due to the expiry of the term of office.

Keywords: *local government employees, employment relationship of choice, expiry of the mandate, expiration of the term of office*

Bibliografia / References

- Filcek A. [w:] *Kodeks pracy z komentarzem*, red. M. Piekarski, Warszawa 1979
- Góral Z., 10.3.7. *Ustanie stosunku pracy* [w:] *System Prawa Pracy*, t. 11, *Pragmatyki pracownicze*, red. K.W. Baran, Z. Góral, Warszawa 2021
- Jaśkowski K. [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Kodeks pracy. Komentarz*, LEX 2019
- Kaczmarczyk-Kłak K., *Rezygnacja marszałka województwa z pełnionej funkcji a możliwość jego ponownego wyboru w świetle ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, „Przegląd Legislacyjny” 2020/4
- Kaczmarczyk-Kłak K., *Rezygnacja marszałka województwa z pełnionej funkcji w świetle ustawy o samorządzie województwa*, „Ius Novum” 2020/2
- Korczak J., *Pozycja prawna pracownika samorządowego w świetle przepisów ustawy o pracownikach samorządowych (wybrane zagadnienia)*, „Człowiek i Środowisko” 1992/16
- Pisarczyk Ł., Zieliński T. [w:] D. Dzienisiuk, K. Gonera, G. Goździewicz, M. Latos-Miłkowska, Ł. Pisarczyk, J. Skoczyński, J. Unterschütz, B. Wagner, P. Wojciechowski, T. Zieliński, *Kodeks pracy. Komentarz*, LEX 2017
- Piskorz-Ryń A., *Ustanie stosunku pracy na podstawie wyboru* [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego*, t. 2, *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022
- Szewczyk H., *Zatrudnianie pracowników samorządowych na podstawie wyboru*, „Samorząd Terytorialny” 2005/3
- Ura E., *Pozycja prawna pracowników terenowej administracji rządowej i samorządu terytorialnego*, Lublin 1995
- Ura E., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007, 2011
- Ura E., *Status prawny pracowników samorządowych*, Warszawa 1992
- Ura E., *Wpływ wyników wyborów samorządowych na status prawny pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014/7–8

Dorota Całkiewicz

doktor nauk prawnych, adiunkt, Katedra Postępowania Administracyjnego
i Sądownictwa Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-2022-1797

Kolejna skarga na beczynność organu administracji publicznej w tej samej sprawie po prawomocnym wyroku sądu administracyjnego. Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1.12.2022 r., III OZ 710/22¹

Słowa kluczowe: *beczynność organu, niewykonanie wyroku sądu, powaga rzeczy osądzonej*

Po wydaniu prawomocnego wyroku zobowiązującego do załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej w sposób wyraźnie wskazany w wyroku, nie może być przedmiotem kolejnej skargi beczynność organu w rozpoznaniu tego samego wniosku. W sytuacji, gdy beczynność organu została już stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu, inicjowanie kolejnego postępowania sądowego w tym samym przedmiocie jest niedopuszczalne i godzi w powagę rzeczy osądzonej.

1. Glosa aprobująca

W glosowanym orzeczeniu rozpatrywana była kwestia dopuszczalności wniesienia kolejnej skargi do sądu administracyjnego na beczynność organu w tej samej sprawie w sytuacji, gdy po wydaniu prawomocnego wyroku stwierdzającego beczynność organu, w którym zobowiązano go do rozpoznania wniosku skarżącego o udostępnienie informacji

¹ LEX nr 3441599.

publicznej², udzielił on odpowiedzi, jednak w ocenie skarżącego jego wniosek nie został należycie załatwiony.

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego zostało wydane w następującym stanie faktycznym. Skarżący wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie skargę na bezczynność Komendanta Powiatowego Policji w udostępnieniu informacji publicznej, której domagał się we wniosku z 3.12.2021 r. Wyrokiem z 14.04.2022 r., II SAB/OI 27/22³, WSA w Olsztynie, po rozpoznaniu skargi, zobowiązał organ do rozpoznania wniosku skarżącego z 3.12.2021 r. w terminie 14 dni oraz stwierdził, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Orzeczenie to stało się prawomocne od 2.06.2022 r. Akta sprawy zostały zwrócone organowi 17.06.2022 r. W dniu 6.07.2022 r. skarżący ponownie wniósł skargę do WSA w Olsztynie na bezczynność organu w rozpoznaniu jego wniosku z 3.12.2021 r., domagając się zobowiązania Komendanta Powiatowego Policji do rozpoznania wniosku w terminie 7 dni od dnia doręczenia mu odpisu prawomocnego wyroku. W ocenie skarżącego organ nie rozpoznał ww. wniosku w sposób należyty. Organ, w odpowiedzi na skargę, wniósł o jej oddalenie, wskazując, że skarga została wniesiona przedwcześnie, gdyż 30.06.2022 r. za pośrednictwem operatora pocztowego została wysłana odpowiedź na wniosek z 3.12.2021 r. Odpowiedź ta została skarżącemu doręczona 4.07.2022 r., a zatem jeszcze przed wniesieniem skargi do sądu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie postanowieniem z 14.09.2022 r., II SAB/OI 150/22⁴, odrzucił wniesioną skargę, wskazując, że nie może być ona rozpoznana merytorycznie z uwagi na powagę rzeczy osądzonej. Zażalenie na powyższe postanowienie wniósł skarżący, podnosząc, że w przedmiotowej sprawie nie zachodzi powaga rzeczy osądzonej. Zdaniem skarżącego, chociaż w przedmiotowej sprawie występują te same strony, co w sprawie o sygnaturze II SAB/OI 27/22, to przedmiot sprawy (bezczynność) dotyczy już zupełnie innego okresu niż ten, który był przedmiotem wcześniejszej skargi. Jako przedmiot skargi została wskazana bezczynność organu datowana od upływu 14. dnia od doręczenia Komendantowi odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy. Skarżący stwierdził również, że poprzednio kwestionował bezczynność Komendanta polegającą na braku rozpoznania wniosku z 3.12.2021 r., a teraz kwestionuje bezczynność tego organu wobec rozpoznania wniosku w sposób nienależyty. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił zażalenie skarżącego postanowieniem z 1.12.2022 r., III OZ 710/22.

Należy się zatem zastanowić, czy można ponownie skarżyć bezczynność organu w sytuacji, gdy po rozpatrzeniu przez sąd administracyjny skargi na bezczynność organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej i zobowiązaniu organu do rozpoznania wniosku o udostępnienie tej informacji prawomocnym wyrokiem, skarżący nie jest zadowolony z udzielonej przez organ odpowiedzi na wniosek. Pojawiły się rozbieżności w orzecznictwie sądownoadministracyjnym dotyczące prawa do ponownego wniesienia skargi i tym samym ponownego poddania sądowej kontroli bezczynności organu w tej samej

² Na podstawie przepisów ustawy z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902), dalej: u.d.i.p.

³ LEX nr 3339884.

⁴ LEX nr 3409833.

sprawie. Mianowicie Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniach: z 3.03.2020 r., I OZ 165/20; z 11.12.2019 r., I OZ 1260/19 oraz z 12.06.2018 r., I OZ 407/18⁵, uznał, że w przypadku wniesienia kolejnej skargi na bezczynność sąd powinien rozpoznać merytorycznie ponowną skargę, dokonując oceny postępowania organu od dnia wydania poprzedniego wyroku do dnia rozpoznania kolejnej skargi. Odmienne stanowisko zajęto w głosowanym orzeczeniu⁶.

Pojęcie bezczynności ustawodawca zdefiniował w art. 37 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁷. Zgodnie z treścią tego przepisu bezczynność polega na niezakończaniu sprawy w terminie określonym w Kodeksie lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. Z treści powyższej definicji normatywnej wynika, że organ pozostaje w bezczynności, jeśli nie załatwi sprawy w terminie przewidzianym przepisami prawa lub w terminie przez siebie określonym na podstawie art. 36 § 1 k.p.a.

W literaturze oraz w orzecznictwie wskazuje się, że z bezczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprowadził prowadził postępowanie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku i braku przeszkód – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub innego aktu albo nie podjął stosownej czynności⁸. Będzie to również sytuacja, gdy organ odmawia rozpoznania lub załatwienia sprawy, mylnie sądząc, że zachodzą okoliczności, które uwalniają go od obowiązku prowadzenia postępowania w konkretnej sprawie i zakończenia go wydaniem decyzji administracyjnej⁹.

Z kolei bezczynność organu w sytuacji określonej przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej będzie polegała na tym, że organ zobowiązany do podjęcia czynności materialno-technicznej w przedmiocie informacji publicznej takiej czynności nie podejmuje i jednocześnie nie wydaje decyzji o odmowie jej udostępnienia albo też udziela informacji niepełnej bądź też niezgodnej z wnioskiem, niejasnej czy niewiarygodnej oraz gdy odmawia jej udzielenia w nieprzewidzianej do tej czynności formie, ponadto nie informuje strony o tym, że nie posiada wnioskowanej informacji¹⁰.

Dla stwierdzenia bezczynności organu administracji muszą być zatem łącznie spełnione dwie przesłanki: pierwsza polega na istnieniu ustawowego obowiązku podjęcia określonego działania, a druga na braku jego podjęcia w terminach określonych przepisami

⁵ Orzeczenia dostępne na stronie: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej: CBOSA.

⁶ Takie stanowisko zostało wyrażone również w postanowieniach NSA: z 18.03.2021 r., III OZ 176/21; z 15.06.2021 r., III OSK 3030/21; CBOSA.

⁷ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572), dalej: k.p.a.

⁸ T. Woś [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 138; postanowienie NSA z 8.11.2023 r., III OSK 2443/23; wyroki NSA: z 28.02.2023 r., III OSK 2598/21; z 6.12.2021 r., I OSK 386/20; z 15.06.2021 r., II OSK 627/21; z 14.02.2017 r., I FSK 1532/15; CBOSA.

⁹ Por. wyroki NSA: z 6.12.2023 r., I GSK 983/23; z 22.02.2023 r., III OSK 3232/21; z 5.07.2022 r., II GSK 701/22; z 24.03.2022 r., II GSK 2728/21; CBOSA.

¹⁰ Por. wyroki NSA: z 13.03.2024 r., III OSK 353/23 i z 20.04.2021 r., III OSK 771/21; wyrok WSA w Warszawie z 10.08.2023 r., VIII SAB/Wa 37/23; wyrok WSA w Olsztynie z 13.06.2023 r., II SAB/Ol 66/23; wyrok WSA w Lublinie z 30.12.2021 r., II SAB/Lu 125/21; CBOSA.

postępowania¹¹. Jest to oczywiście stan niepożądany, który narusza zasadę szybkości postępowania uregulowaną w art. 12 k.p.a., a także wyrażoną w art. 8 k.p.a. zasadę zaufania obywatela do państwa¹².

W sytuacji wystąpienia beczynności organu podmiotowi przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego, po wcześniejszym skorzystaniu z ponaglenia, o czym stanowi art. 52 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹³. Nie dotyczy to jednak skarg wnoszonych na beczynność w sprawie udostępnienia informacji publicznej¹⁴. W przepisach ustawy o udostępie do informacji publicznej ustawodawca nie przewidział bowiem żadnych środków zaskarżenia. Nie można natomiast w tym przypadku zastosować przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ponieważ jego przepisy odnoszą się do informacji publicznej tylko w ograniczonym zakresie¹⁵. W sytuacji wystąpienia beczynności organu w sprawach dotyczących udostępnienia informacji publicznej skarżący nie musi zatem wyczerpać środka zaskarżenia w postaci ponaglenia przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego.

Rolą skargi na beczynność organu do sądu administracyjnego jest doprowadzenie do wydania przez ten organ decyzji administracyjnej lub innego aktu w sprawie bądź też dokonania przez ten organ czynności. Poprzez wniesienie skargi na beczynność organu skarżący ma zatem możliwość domagania się, aby organ podjął działanie w jego sprawie. Ponadto prawo do wniesienia skargi na beczynność ma zapobiegać naruszeniu prawa, jakim jest nierozpoznanie przez organy administracji publicznej sprawy w terminach, które zostały określone przepisami prawa. Jest to także przejaw woli skarżącego, który w ten sposób wyraża swoje niezadowolenie z bierności organu administracji publicznej oraz żąda dokonania jej kontroli przez sąd administracyjny¹⁶.

Skarga na beczynność jest zatem środkiem, który ma na celu dyscyplinowanie organów administracji, w tym również organów i podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. I, co ważne, dla dopuszczalności skargi na beczynność organów w udostępnieniu informacji publicznej „nie ma znaczenia ani okoliczność, z jakich powodów określony akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, ani czy beczynność organu spowodowana została zawinoną lub niezawinoną opieszałością organu

¹¹ P. Daniel, *Uwzględnienie skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej – uwagi na tle art. 54 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018/4, s. 74.

¹² A. Kraczkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 447.

¹³ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), dalej: p.p.s.a.

¹⁴ Por. wyroki NSA: z 28.01.2020 r., I OSK 2433/18; z 25.07.2018 r., I OSK 2020/17; wyrok WSA w Krakowie z 30.04.2015 r., II SAB/Kr 50/15; wyrok WSA w Gdańsku z 5.02.2014 r., II SAB/Gd 266/13; CBOSA.

¹⁵ Postępowanie w sprawie udostępnienia informacji publicznej nie toczy się w trybie unormowanym w Kodeksie postępowania administracyjnego poza wyjątkiem wskazanym w art. 16 ust. 2 u.d.i.p.

¹⁶ M. Miłosz, *Beczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 302.

w ich podjęciu lub dokonaniu, czy też wiąże się z przeświadczeniem organu, że występują negatywne przesłanki do załatwienia sprawy poprzez wydanie decyzji”¹⁷.

W rezultacie uwzględnienia skargi na bezczynność, jak stanowi art. 149 § 1 p.p.s.a., sąd:

- 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności;
- 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;
- 3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a p.p.s.a.). Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność, może także, na podstawie art. 149 § 2 p.p.s.a., orzec z urzędu albo na wniosek strony 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 w art. 154 § 6 p.p.s.a.

W sytuacji stwierdzenia przez sąd bezczynności organu w udzieleniu informacji publicznej, organ ten może zatem zostać zobowiązany do rozpatrzenia w wyznaczonym terminie złożonego wcześniej przez skarżącego wniosku o udostępnienie informacji publicznej. Jeżeli jednak skarżący będzie niezadowolony z udzielonej przez organ odpowiedzi na jego wniosek o udostępnienie informacji publicznej, którą otrzymał od organu w związku z prawomocnym wyrokiem sądu stwierdzającym bezczynność organu, czy przysługuje wtedy ponowna skarga do sądu na bezczynność organu?

Moim zdaniem należy podzielić pogląd wyrażony w glosowanym orzeczeniu, że w przypadku wydania prawomocnego wyroku zobowiązującego organ do załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej w sposób wyraźnie wskazany w wyroku, skarżącemu nie przysługuje ponowna skarga do sądu na bezczynność organu w rozpoznaniu tego samego wniosku. I nie ma tutaj znaczenia, czy organ nie udzielił skarżącemu odpowiedzi na wniosek i nadal pozostaje w bezczynności, czy może jej udzielił, jednak w ocenie skarżącego odpowiedź ta jest dla niego niezadowolająca. Należy bowiem zauważyć, że sprawa o udostępnienie informacji publicznej na podstawie złożonego przez skarżącego wniosku była już przed sądem rozpatrywana i zakończyła się prawomocnym wyrokiem. Poza tym w sprawie nadal występują te same strony postępowania, tj. organ i skarżący. Mamy więc do czynienia z powagą rzeczy osądzonej, co jest przeszkodą do prowadzenia kolejnego postępowania.

W literaturze wskazuje się, że powaga rzeczy osądzonej (*res iudicata*) to moc prawna prawomocnego orzeczenia co do istoty sprawy, wydanego w postępowaniu jurysdykcyjnym, uniemożliwiająca ponowne merytoryczne rozstrzygnięcie tej samej sprawy¹⁸. W sytuacji,

¹⁷ E. Cisowska-Sakajda, J. Wyporska-Frankiewicz, *Anonimowy, elektroniczny wniosek o informację publiczną a skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność organu* [w:] *Innowacje 2016. ITC w służbie społeczeństwu*, red. P.A. Nowak, Łódź 2016, s. 102–103.

¹⁸ M. Bogusz, *Powaga rzeczy osądzonej w nowym postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004/6, s. 87; W. Piątek, *Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 154; J. Parchomiuk, *Granice rozpoznania i orzekania sądu administracyjnego w sprawach kontroli*

gdy prawomocny wyrok korzysta z powagi rzeczy osądzonej, nie można skutecznie wszcząć postępowania w tym samym przedmiocie i między tymi samymi stronami. W takim przypadku zachodzi podstawa do odrzucenia skargi jako niedopuszczalnej na podstawie art. 58 § 1 pkt 4 p.p.s.a. Z treści tego przepisu wynika, że powaga rzeczy osądzonej zachodzi w sytuacji, gdy mamy do czynienia z tożsamością przedmiotową (tożsamość sprawy) i tożsamością podmiotową (tożsamość stron)¹⁹.

Tym samym powaga rzeczy uniemożliwia wniesienie kolejnej skargi na bezczynność organu w rozpoznaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej w sytuacji, gdy sąd wydał już prawomocny wyrok, w którym zobowiązał organ do rozpatrzenia tego wniosku. Kolejna skarga wnoszona w tej samej sprawie pomiędzy tymi samymi podmiotami powinna być odrzucona przez sąd jako niedopuszczalna.

Nie oznacza to jednak, że podmiot niezadowolony z działania organu po uprawnieniu się wyroku zobowiązującego organ do załatwienia wniosku o udostępnienie informacji publicznej jest pozbawiony możliwości obrony swoich praw. Przysługuje mu bowiem skarga do sądu administracyjnego na niewykonanie wyroku, na podstawie art. 154 § 1 p.p.s.a. Zgodnie z treścią tego przepisu w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny.

Przepis art. 154 § 1 p.p.s.a. ma zastosowanie właśnie w sytuacji niewykonania przez organ administracji wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność (lub przewlekłe prowadzenie postępowania). Skarga wnoszona na podstawie tego przepisu jest tą, która ma zapewnić jednostce ochronę jej wolności i praw poprzez przeciwdziałanie bezczynności organu (jak również przewlekłości postępowania) po wyroku sądu administracyjnego²⁰. Istotą tej skargi jest przymuszenie organu do działania w przypadku, gdy ignoruje on orzeczenie sądu i nie podejmuje czynności, do których został przez sąd zobowiązany, tj. nadal – pomimo upływu terminu wyznaczonego w wyroku zobowiązującym do załatwienia sprawy – nie wydaje rozstrzygnięcia. Skarżący w tej sytuacji może żądać, aby sąd zastosował określone środki mające na celu ukaranie organu oraz jego zdyscyplinowanie²¹.

Natomiast przez pojęcie niewykonania wyroku należy rozumieć pozostawanie przez organ w bezczynności w podjęciu lub kontynuacji postępowania administracyjnego

uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013/6, s. 62.

¹⁹ A. Kabat [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2021, art. 58; podobnie M. Bogusz, *Powaga rzeczy osądzonej...*, s. 95–98.

²⁰ P. Daniel, A. Skomra, *Zakres sądowej kontroli w sprawach ze skarg o wymierzenie organowi grzywny z tytułu niewykonania wyroku sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014/6, s. 58.

²¹ Wyrok NSA z 13.03.2020 r., I OSK 712/19; wyrok WSA w Kielcach z 27.06.2019 r., II SA/Ke 333/19; wyrok WSA w Warszawie z 21.09.2017 r., VIII SA/Wa 150/17; CBOSA; także B. Dauter [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo...*, art. 154.

mającego na celu zakończenie sprawy decyzją administracyjną lub w innej formie przewidzianej prawem²². O niewykonaniu wyroku można zatem mówić, gdy upływa termin wyznaczony w wyroku do załatwienia sprawy, a organ nie wydaje decyzji bądź innego aktu, a także nie podejmuje stosownych czynności określonych przepisami prawa w celu załatwienia sprawy.

Niewykonanie wyroku ma miejsce także wtedy, gdy organ wprowadzie wykonał wyrok, lecz z przekroczeniem wyznaczonego terminu²³. Będzie to również taka sytuacja, w której organ administracji – po uwzględnieniu skargi na jego bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania – wydaje w terminie nowy akt (podejmuje nową czynność), tyle że podjęte działania pozostają w sprzeczności z oceną prawną i wskazaniem co do dalszego postępowania wyrażonymi w wyroku sądu²⁴.

2. Wnioski końcowe

Skorzystanie przez skarżącego z uregulowanej w art. 154 § 1 p.p.s.a. skargi na niewykonanie wyroku umożliwia sądowi dokonanie oceny, czy po wydaniu prawomocnego wyroku stwierdzającego bezczynność organu, organ ten załatwił sprawę, czy jednak nadal pozostaje w bezczynności. Natomiast przyjęcie, że po stwierdzeniu prawomocnym wyrokiem bezczynności organu i następującej po niej dalszej bezczynności w granicach tej samej sprawy skarżącemu przysługuje prawo do wniesienia nowej skargi na bezczynność oznaczałoby, że niepotrzebny byłby przepis normujący instytucję wniesienia skargi na niewykonanie wyroku prawomocnie stwierdzającego bezczynność i zobowiązującego organ do podjęcia określonego działania.

Słusznie zatem sąd w glosowanym orzeczeniu stanął na stanowisku, że skarżący nie może wnosić kolejnej skargi na bezczynność organu w tej samej sprawie, po wydaniu przez sąd prawomocnego wyroku zobowiązującego organ do załatwienia sprawy w sposób wyraźnie wskazany w tym wyroku. Z aktualnie obowiązujących przepisów wynika bowiem, że środkiem służącym do mobilizowania organu do działania w przypadku jego bezczynności jest skarga do sądu administracyjnego. Jeżeli jednak sąd zobowiązał ten organ prawomocnym wyrokiem do podjęcia określonych działań, to w sytuacji uznania przez skarżącego, że organ nadal pozostaje w bezczynności, przysługuje skarżącemu jedynie skarga na niewykonanie wyroku. Nie może on natomiast wnieść kolejnej skargi na bezczynność organu w tej samej sprawie, stanowiłoby to bowiem naruszenie zasady powagi rzeczy osądzonej.

²² Wyrok NSA z 30.05.2001 r., II SA 2015/00, LEX nr 57180.

²³ Por. wyroki NSA: z 10.10.2023 r., III OSK 1985/23; z 22.11.2022 r., III OSK 5172/21; z 12.05.2016 r., I OSK 2260/15; CBOSA.

²⁴ M. Romańska, T. Woś, „Niewykonywanie” wyroków sądu administracyjnego i uprawnienia z tym związane (art. 154 p.p.s.a.), „Przegląd Prawa Publicznego” 2007/3, s. 40; także wyroki NSA: z 11.3.2022 r., I OSK 2209/21; z 7.09.2021 r., I OSK 2876/20; z 13.03.2020 r., I OSK 712/19; CBOSA.

Abstract

***Another complaint about inaction of the administrative authority
in the same issue after administrative court final judgment.
Gloss to the resolution of the Supreme Administrative Court
of 1 December 2022, III OZ 710/22***

Dr Dorota Całkiewicz – assistant professor, Departament of Administrative and Judicial-Administrative Proceedings, Faculty of Law and Administration, University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Poland
ORCID: 0000-0002-2022-1797

The gloss is devoted to the problem of the right to another complaint about inaction of the administrative authority in the same issue. The Supreme Administrative Court accepted that if administrative court in a final court judgment decided about inaction the administrative authority and obligated this authority to take action, the party has no right to complain again inaction the authority in the same issue. In the gloss, the author agrees with the position taken in the resolution that another complaint about inaction of the authority might violate a scope of res judicata. In that situation party can only use a complaint about failure to enforce a court judgment, as per Article 154 of the Act on Proceedings Before Administrative Courts.

Keywords: *inaction of the administrative authority, failure to enforce a court judgment, scope of res judicata*

Bibliografia / References

- Bogusz M., *Powaga rzeczy osądzonej w nowym postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2004/6
- Cisowska-Sakajda E., Wyporska-Frankiewicz J., *Anonimowy, elektroniczny wniosek o informację publiczną a skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność organu* [w:] *Innowacje 2016. ITC w służbie społeczeństwu*, red. P.A. Nowak, Łódź 2016
- Daniel P., *Uwzględnienie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej – uwagi na tle art. 54 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018/4
- Daniel P., Skomra A., *Zakres sądowej kontroli w sprawach ze skarg o wymierzenie organowi grzywny z tytułu niewykonania wyroku sądu administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014/6
- Dauter B. [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2021
- Kabat A. [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2021
- Kraczkowski A. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2018

- Miłosz M., *Bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011
- Parchomiuk J., *Granice rozpoznania i orzekania sądu administracyjnego w sprawach kontroli uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013/6
- Piątek W., *Powaga rzeczy osądzonej wyroku sądu administracyjnego*, Warszawa 2015
- Romańska M., Woś T., „Niewykonywanie” wyroków sądu administracyjnego i uprawnienia z tym związane (art. 154 p.p.s.a.), „Przegląd Prawa Publicznego” 2007/3
- Woś T. [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016

- Redakcja uprzejmie informuje, że za artykuły opublikowane w „Przeglądzie Prawa Publicznego” nie są wypłacane honoraria autorskie.
- Redakcja uprzejmie informuje, że przyjmowane będą wyłącznie materiały **bezwzględnie nieprzekraczające 40 000 znaków** liczonych ze spacjami, odsyłaczami, streszczeniami, słowami kluczowymi i bibliografią załącznikową, przesłane pocztą elektroniczną na adres e-mail sekretarza redakcji: **andrzej.adamczyk@ujk.edu.pl**.
- Do artykułu lub recenzji należy dołączyć **streszczenie w języku polskim i angielskim** (maksymalnie 500 znaków każde) wraz z podaniem 2–4 **słów kluczowych (w języku polskim i angielskim)** oraz **tytułu w języku angielskim**, a także **bibliografię załącznikową** (uporządkowaną alfabetycznie według nazwisk autorów) oraz **numer ORCID**. Prosimy także o podanie informacji o źródłach finansowania (np. z grantu), a w przypadku **współautorstwa – podanie procentu wkładu w publikację każdego z autorów**. Streszczenia opublikowanych prac są dostępne *online* w międzynarodowej bazie danych „The Central European Journal of Social Sciences and Humanities”, <http://cejsh.icm.edu.pl>. Redakcji CEJSH będą przekazywane dane o afiliacji Autorów oraz ich adresy e-mailowe.
- Autorzy proszeni są o wpisywanie danych kontaktowych: adresów e-mailowych) i telefonów kontaktowych **bezpośrednio na początku nadesłanego tekstu** oraz tytułu naukowego, zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji.
- Redakcja przyjmuje do publikacji także teksty w języku angielskim. Nadsyłane teksty w języku angielskim **nie mogą przekraczać 25 000 znaków** liczonych j.w.
- Redakcja zastrzega sobie możliwość dokonywania skrótów, poprawek stylistycznych, językowych i interpunkcyjnych oraz wprowadzania śródtytułów.
- Materiałów niezamówionych Redakcja nie zwraca.
- Autor, przekazując tekst Redakcji, przenosi na Wydawcę nieodpłatnie wyłączne prawo do jego publikacji (prawa autorskie i wydawnicze), co zostanie potwierdzone stosowną umową.
- Redakcja informuje, iż *ghostwriting* oraz *guest authorship* są przejawami nierzetelności naukowej – wszelkie wykryte przypadki będą dokumentowane, a odpowiednie podmioty (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.) powiadamiane. *Ghostwriting* wystąpi wtedy, gdy ktoś wniosł istotny wkład w powstanie publikacji bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji. *Guest authorship* polega na tym, że udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a mimo to jest autorem lub współautorem publikacji.
- Artykuły zamieszczane w „Przeglądzie Prawa Publicznego” są recenzowane.