CASUS

KRAJOWA REPREZENTACJA SAMORZĄDOWYCH KOLEGIÓW ODWOŁAWCZYCH
KWARTALNIK JESIEŃ 2015 NR 78 EGZ. BEZPŁATNY ISSN 1427-2385

Fot. Konrad Pollesch

Szanowni Państwo,

jesienny numer kwartalnika „Casus" otwiera rozmowa z prof. dr. hab. Jackiem Purchlą, Dyrektorem Międzynarodowego Centrum Kultury w Krakowie oraz nowym Przewodniczącym Polskiego Komitetu ds. UNESCO. Odnowiona, wspaniała siedziba MCK przy Rynku Głównym w Krakowie jest miejscem dobrze znanym prezesom i członkom wszystkich samorządowych kolegiów odwoławczych – dzięki organizowanym tu przez KRSKO konferencjom i seminariom.

Nasz Rozmówca został laureatem tegorocznej Nagrody Rady Miasta Krakowa – Nowa Kultura-Nowej Europy im. Stanisława Vincenza – przyznawanej promotorom kultury z Europy Środkowo-Wschodniej za wybitne osiągnięcia w popularyzacji kultury tego regionu. Zdobywał doświadczenie pracy w samorządzie gminnym bezpośrednio po wprowadzeniu ustawy z 8 marca 1990 r., ponieważ w pierwszej kadencji Rady Miasta pełnił funkcję Wiceprezydenta Krakowa.

W rozmowie dla naszego czasopisma prof. Jacek Purchla ocenia funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce z perspektywy ćwierćwiecza od wprowadzenia reformy samorządowej. Mówi również o roli, jaką samorząd ma do wypełnienia w dziedzinie kultury i urbanistyki – to temat bliski każdemu obywatelowi, a naszemu środowisku w sposób szczególny. Dzięki temu, że siedziby kolegiów znajdują się w 49 dawnych miastach wojewódzkich, a więc obejmują cały obszar naszego kraju, mamy możliwość wpływania na rozwój i promowanie nie tylko wielkich aglomeracji, ale również tych niedużych, choć lokalnie ważnych ośrodków miejskich.

Obraz dzisiejszej urbanizacji trudno nawet porównywać z jej stanem sprzed 25 lat. Widzimy, jak polskie miasta się rozbudowują i pięknieją – o czym prezesi kolegiów mieli możliwość przekonać się na własne oczy chociażby na ostatnim zgromadzeniu Krajowej Reprezentacji SKO, które odbywało się w połowie września br. we Wrocławiu. Nieprzypadkowo bowiem stolica województwa dolnośląskiego, malowniczo usytuowana nad górną Odrą, w najnowszym „Raporcie o polskich metropoliach 2015" przygotowanym przez ekspertów PwC Polska Sp. z o.o. została uznana za najbardziej rozwijającą się metropolię polską w ciągu minionej dekady.

Dzięki temu, że samorządowe kolegia odwoławcze stanowią zintegrowane środowisko, czemu sprzyjają częste spotkania prezesów i członków kolegiów organizowane w różnych częściach Polski, jesteśmy naocznymi świadkami owych pozytywnych zmian w przestrzeni urbanistycznej naszego kraju.

W ostatnim czasie takim spotkaniom służyły obchody jubileuszowe – najpierw na początku roku ogólnopolskie w Krakowie, a następnie lokalne w różnych częściach Polski. Jak już pisałam, otwierając poprzedni numer „Casusa" – tuż przed wakacjami, w dniach 15-17 czerwca br., w Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim odbyła się konferencja naukowa na temat „25 lat samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie administracji publicznej" – współorganizowana m.in. przez Kolegia: w Gorzowie Wlkp,, Koszalinie, Szczecinie i Zielonej Górze. W dziale „Pro Domo Sua" obecnego numeru zamieszczamy sprawozdanie oraz fotografie z tego wydarzenia, które było znakomitą okazją do podziwiania urokliwego miasta nad Wartą – co prawda funkcjonującego obecnie na prawach powiatu, aczkolwiek pozostającego siedzibą wojewody lubuskiego.

Kolejnym tego typu wydarzeniem, podczas którego również nie zabrakło doznań krajoznawczo-kulturalnych, były obchody 25-lecia zorganizowane w dniu 11 września br. przez Kolegium tarnobrzeskie. Zamek Dzikowski w Tarnobrzegu będący siedzibą Muzeum Historycznego, w którym odbyły się uroczystości jubileuszowe, przywracany jest do dawnej świetności za sprawą prac remontowo-konserwatorskich realizowanych ze środków miasta Tarnobrzega, funduszy Unii Europejskiej oraz dotacji Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W obecnym numerze zamieszczamy notkę z tych uroczystości oraz tekst wystąpienia dr. hab. Tadeusza Zycha, Dyrektora Muzeum Historycznego w Tarnobrzegu, pt. „Z dziejów samorządu terytorialnego".

Oprócz bogatej propozycji artykułów naukowych poruszających istotne teoretyczne oraz praktyczne aspekty prawa i postępowania administracyjnego chciałabym polecić Państwa uwadze artykuł otwierający dział „Głosy i Komentarze" – pt. „Samorządowe kolegia odwoławcze są niezbędne" napisany we współautorstwie wybitnych znawców przedmiotu: prof. dr. hab. Jana Zimmermanna, kierownika Katedry Prawa Administracyjnego UJ, oraz prof. dr. hab. Mirosława Steca, kierownika Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego UJ. Ta wnikliwa analiza ukazuje rolę kolegiów w systemie polskiej administracji publicznej w Polsce oraz uzasadnia potrzebę ich funkcjonowania w obecnej strukturze organizacyjnej.

W rozpoczętym właśnie nowym roku akademickim 2015/2016 życzę wszystkim pracownikom naukowo-dydaktycznym, doktorantom i studentom wydziałów prawa i administracji szkół wyższych w Polsce oraz autorom, współpracownikom i czytelnikom „Casusa' wszelkiej pomyślności i satysfakcji podczas mozolnego procesu zgłębiania teoretycznych i praktycznych niuansów prawa.

Krystyna Sienkiewicz

NOWA KULTURA- -NOWEJ EUROPY

Z prof. dr. hab. **Jackiem PURCHLĄ**,
Dyrektorem Międzynarodowego Centrum Kultury w Krakowie,
Przewodniczącym Polskiego Komitetu ds. UNESCO,
rozmawia **Krystyna Sieniawska**

Zdobywał Pan Profesor doświadczenie pracy w samorządzie gminnym bezpośrednio po wprowadzeniu ustawy z 8 marca 1990 r. W pierwszej kadencji Rady Miasta Krakowa miałam zaszczyt współpracować z Panem pełniącym funkcję Wiceprezydenta Miasta. Jak Pan Profesor ocenia funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce z perspektywy ćwierćwiecza od wprowadzenia reformy samorządowej?

Fot. Paweł Mazur

– Nie ulega dziś wątpliwości, że dopiero samorząd ostatecznie przełamał w roku 1990 w Polsce syndrom państwa komunistycznego. Widoczne to było zwłaszcza w takich miastach, jak Kraków, które odzyskiwały podmiotowość po dziesięcioleciach ubezwłasnowolnienia. Alexis de Tocqueville słusznie podkreślał, że „*demokracja jest lokalna*".

Choć z perspektywy ćwierci wieku reforma samorządowa roku 1990 jest niewątpliwym sukcesem polskiej transformacji, to jednak już na wstępie obarczona była kardynalnymi błędami. Dotyczyły one przede wszystkim sytuacji największych polskich metropolii. Autorzy ustawy całkowicie zignorowali np. kwestię kategoryzacji gmin, przygotowując nową ramę prawną zaprojektowaną dla potrzeb gminy liczącej średnio 10 tys. mieszkańców. W ten sposób „*nowa konstytucja samorządowa*" nie uwzględniała skali i specyfiki wielkich miast, nie mówiąc o głębokości stanu ich zapaści i systemowego kryzysu, w jakim znajdowały się u schyłku lat osiemdziesiątych. Zasadniczą wadą takiego modelu stała się słabość kompetencyjna samorządu. Zwłaszcza w wielkich miastach miał on przyjąć na siebie odpowiedzialność za zarządzanie chorymi organizmami, które wymagały terapii szokowej. Już na wstępie pozbawiony jednak został adekwatnej do skali wyzwań silnej władzy wykonawczej. Dodatkowo jeszcze osłabiła go ustawa o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw z 17 maja 1990 r., którą odczytać już wówczas można było jako „*odreagowanie lobby biurokratów*" na idee samorządności. Była to w istocie manifestacja braku zaufania do samorządu ze strony scentralizowanego państwa, ogłoszona na dziesięć dni przed wyborami samorządowymi – swoista zmiana reguł gry w trakcie trwającego już meczu. Gdyby w roku 1990 ramę ustrojową dla wielkich miast lepiej zdefiniowano, to dziś gwałtowna zmiana, jaką przeżywa choćby Kraków, byłaby efektywniej wykorzystana.

Po roku 1989 zabrakło w Polsce strategicznej polityki państwa wobec największych miast jako lokomotyw rozwoju. Oczywista teza, że to metropolie generują wzrost, zastąpiona została wówczas centralizmem fiskalnym państwa, które w miastach pozostawiało tylko 10 proc. wypracowanych przez samorządy dochodów! Skalę oporu i ignorancji władz centralnych wobec rodzących się samorządów dało się zaobserwować zwłaszcza w wielkich miastach. Trudno jest się oprzeć wrażeniu, że ojcom naszej reformy samorządowej z roku 1990 zabrakło wyobraźni. Państwo, tworząc samorząd, chciało go przede wszystkim użyć do prostego administrowania (a nie zarządzania) zbankrutowanymi zasobami komunalnymi. Nieufność i wręcz obawa przed zrzeczeniem się przez administrację rządową swoich kompetencji do dziś widoczna jest w strukturze budżetów naszych samorządów. W latach 1993-2007 transfery z budżetu państwa stanowiły od 60 do 70 proc. dochodów gminy Kraków. Oznacza to, że wielkie miasto jest w istocie zakładnikiem władzy centralnej, klientem Polski resortowej oraz ofiarą triumfu partyjnictwa i kolesiostwa. W „*miękkim*" systemie centralnego rozdawnictwa samorząd miejski pozbawiono skutecznych instrumentów budowania siły metropolitalnej ośrodka. Zbyt rzadko pytamy: jaka jest dzisiaj zdolność konkurencyjna polskich miast w Europie?

→

Odrodzony 25 lat temu w Polsce samorząd terytorialny – strażnik dobra wspólnego – nie tylko osiągnął wiek dojrzały, ale i okrzepł. Ciągle jednak jego kompetencje zdają się być nieadekwatne do wyzwań, jakie – zwłaszcza w dużych miastach Polski – otwiera przed nami wielka zmiana cywilizacyjna, którą dziś przeżywamy. Jest rzeczą oczywistą, że wśród celów, jakie musi stawiać sobie każdy samorząd, są poprawa infrastruktury i konkurencyjności oraz poprawa jakości życia mieszkańców. Nie do wymiaru przestrzennego sprowadzałbym jednak dyskusję nad kształtem naszego samorządu terytorialnego. Zacząłbym od koniecznych zmian ustrojowych. Samorząd gminny nie może być sprowadzony do roli administratora. Rozwój milionowej metropolii – takiej jak Kraków – musi zostać oparty na dobrym prawie. To ono było fundamentem prosperity naszego miasta i po lokacji w roku 1257, i po nadaniu mu statusu samorządowego w roku 1866, a silny swymi kompetencjami samorząd był skutecznym kreatorem rozwoju Krakowa. Myślę, że środowisko krakowskie stać na rozpoczęcie ogólnopolskiej debaty nad ustrojem naszych największych miast. Szlachectwo zobowiązuje. To właśnie Franciszek Stadion, gubernator Galicji, sformułował ponad 150 lat temu tę podstawową zasadę: „*fundamentem wolnego państwa jest wolna gmina*”.

Prof. Jacek Purchla odbiera tegoroczną Nagrodę Rady Miasta Krakowa Nowa Kultura-Nowej Europy im. Stanisława Vincenza w dniu 8 września 2015 r. w Krynicy podczas otwarcia XXV Forum Ekonomicznego Fot. Paweł Krawczyk (krakow.pl)

Wśród wielu wyróżnień Pana Profesora szczególną rangę ma tegoroczna Nagroda Rady Miasta Krakowa – Nowa Kultura-Nowej Europy im. Stanisława Vincenza – dedykowana promotorom kultury z Europy Środkowo-Wschodniej za wybitne osiągnięcia w popularyzacji kultury tego regionu. Nagrodzie patronuje wielki emigracyjny pisarz pochodzący z Kresów II Rzeczypospolitej. Czy zdaniem Pana Profesora Kraków ma dziś szansę pełnić rolę emisariusza idei i kultury europejskiej w Europie Środkowo-Wschodniej?

– Od ponad ćwierć wieku powtarzam głośno, że właśnie Kraków powinien być twarzą Polski wobec Europy Środkowej. Równocześnie przyszłość Krakowa to dziś nie tylko pytanie o miejsce Krakowa w Polsce, ale i w Europie, a zwłaszcza w Europie Środkowej. Jest polską racją stanu wzmacniać pozycję Krakowa jako naszego otwarcia na ten region, zwłaszcza na kraje Grupy Wyszehradzkiej, gdyż Kraków to okno Polski na południe. Choć to kierunek lekceważony dziś w Warszawie, jestem w tej kwestii optymistą, gdyż łączy się ona z dostępnością komunikacyjną miasta. Unia Europejska i jej polityka spójności powinna zagwarantować Krakowowi nie tylko dalszy szybki rozwój połączeń lotniczych, ale i sieci autostrad i szybkich połączeń kolejowych Krakowa z Warszawą, Berlinem, Pragą, Wiedniem i Budapesztem.

Europa Środkowa to kwestia naszego światopoglądu, ale i wspólnota doświadczeń – nas samych i naszych sąsiadów. To klucz do zrozumienia naszej tożsamości, do wyjaśnienia odrębności naszej drogi. Często podkreślam, że Europa Środka jest naszym losem, a nie terytorium o ściśle wyznaczonych granicach. Europa Środka to wyjątkowa część Starego Kontynentu, gdzie granice polityczne zmieniały się w XX wieku znacznie szybciej niż granice kulturowe. Europa Środka – o której tak pięknie pisał Stanisław Vincenz – to także przechowany świat wartości, o których Zachód już dawno zapomniał. Europa Środka:
– to lekcja komunizmu;
– to krytyka idei postępu;
– to wszechobecność historii;
– to skomplikowana geografia i geopolityka;
– to różnorodność kulturowa i siła nacjonalizmów;
– to kompleks niższości peryferii, a równocześnie kreatywność pogranicza.

Europa Środka to trudny dialog z sąsiadem.

Rok 1989 otworzył nowe możliwości współpracy w Europie Środka. Lata dziewięćdziesiąte to czas dialogu sąsiadów i ponownego odkrywania się nawzajem. Odrodzenie narodowe oznaczało polifonię narracji i wzmocnienie różnorodności

kulturowej. Policentryczność Europy Środka ponownie stała się jej bogactwem. Symbolem tożsamości regionu są największe metropolie.

Misja Krakowa w policentrycznym systemie Europy Środka to funkcja jednego z węzłów tej wyjątkowej przestrzeni intelektualnej. Europa Środka to dziś znowu wielka szansa Krakowa. Kraków to pomnik cywilizacji Europy Środka i zwierciadło jej wzlotów i upadków. Sprzeczności Europy Środka często tworzyły kreatywne napięcie. Jego materialne i niematerialne owoce to dziś dziedzictwo, które przesądza o znaczeniu Krakowa na mapie kontynentu. To również siła wielu metropolii Europy Środka jako miast dialogu. Międzynarodowe Centrum Kultury, którym kieruję, jako laboratorium dialogu wzmacnia znaczenie Krakowa jako jednej z metropolii Europy Środka. Właśnie zakończyliśmy trzecie Forum Dziedzictwa Europy Środkowej, którego Centrum jest inicjatorem i gospodarzem.

Za rok Międzynarodowe Centrum Kultury, którego Pan Profesor jest założycielem i dyrektorem, będzie obchodzić jubileusz 25-lecia. Bez cienia przesady możemy powiedzieć, że pozostaje ono wizytówką naszego miasta znaną poza granicami Polski. Czy zechciałby Pan Profesor opowiedzieć o projektach realizowanych w Centrum, współpracy międzynarodowej i planach na przyszłość?

– Międzynarodowe Centrum Kultury to owoc niezwykłej atmosfery czasu przełomu politycznego lat 1989–1990 w Polsce i w Europie. Mija właśnie 25 lat od pamiętnego szczytu KBWE w Paryżu, który uważa się powszechnie za oficjalny koniec zimnej wojny. To właśnie wówczas – 20 listopada 1990 r. w Paryżu – na szczycie, na którym tworzył się nowy europejski porządek, premier Tadeusz Mazowiecki wygłosił przemówienie, w którym znalazł się też passus odnoszący się do Krakowa i MCK: „*Wspólnota Europejska, NATO i Rada Europy są trwałymi składnikami procesu europejskiego. Polska, jako gospodarz przyszłorocznego sympozjum KBWE na temat dziedzictwa kulturalnego, liczy na to, że Rada Europy wniesie wartościowy wkład do tego spotkania. Pragniemy, aby w nowej Europie w pełni rozkwitała współpraca kulturalna. Do realizacji tego celu powinna się przyczynić działalność Międzynarodowego Centrum Kultury. Centrum takie zamierzamy utworzyć w Krakowie*”. Oficjalna inauguracja działalności Międzynarodowego Centrum Kultury odbyła się już 29 maja 1991 r. na Wawelu w drugim dniu sympozjum Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie poświęconemu dziedzictwu kulturowemu, które na przełomie maja i czerwca odbywało się w Krakowie.

Międzynarodowe Centrum Kultury było pierwszą instytucją kultury nowej generacji założoną w Polsce – wspólnie przez Ministerstwo Kultury i Ministerstwo Spraw Zagranicznych – po przełomie roku 1989. Wybór Krakowa nie był przypadkowy. Od dwustu lat stanowi on laboratorium myśli o dziedzictwie i jego ochronie. MCK jest dziś narodową instytucją kultury o charakterze naukowo-badawczym, edukacyjnym i informacyjnym. Hasłem wywoławczym naszej działalności stała się interdyscyplinarność. Działamy na wielu polach, łączymy różne punkty widzenia, korzystamy z dorobku wielu dziedzin, by w sposób jak najszerszy, a równocześnie spójny i obiektywny móc się dzielić wiedzą z zakresu dziedzictwa kulturowego w wymiarze uniwersalnym.

Lata dziewięćdziesiąte w działalności MCK były przede wszystkim czasem dialogu między sąsiadami i ponownego odkrywania się nawzajem. Szczególną aktywność MCK wykazało w zakresie dialogu polsko-niemieckiego, polsko-żydowskiego i polsko-ukraińskiego. W kolejnych latach aktywność MCK skupiła się na inicjowaniu nowych wydarzeń kulturalnych, przetarciu szlaków na wielu polach, np. wystaw, konferencji i publikacji przybliżających sztukę i szerzej kulturę Europy Środkowej.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zmieniło paradygmat współpracy, stawiając przed Centrum nowe zadania. Z jednej strony oznaczało to pogłębianie współpracy regionalnej (Grupa Wyszehradzka, Eurośródziemnomorska Fundacja Dialogu Kultur im. Anny Lidh), a także otwieranie się na inne cywilizacje. Dorobek i doświadczenie pozwalają MCK od kilku lat otwierać się na współpracę globalną, co potwierdzają zacieśniające się kontakty z partnerami m.in. w Indiach i Japonii. Tak np. regularnie organizujemy specjalistyczne seminaria objazdowe dla grupy profesorów czołowych japońskich uniwersytetów, którzy wykładają historię i kulturę Europy Środkowej.

Dzięki nam lepiej poznali już nie tylko Polskę, ale i Litwę, Białoruś, Ukrainę, Słowację i Węgry. Tematem przyszłorocznego dwutygodniowego seminarium będzie Śląsk i pogranicze polsko-czeskie. W kilkudziesięciu naszych międzynarodowych programach edukacyjnych uczestniczyło dwa i pół tysiąca studentów z ponad 70 krajów. Stypendystami naszego programu studialnego Thesaurus Poloniae było już prawie stu badaczy z bardzo różnych krajów, którzy interesują się kulturą polską. Równocześnie prowadzimy własną działalność wydawniczą. Co ważne – w naszych ponad 300 publikacjach znaleźć można teksty pióra już prawie 1500 autorów ze wszystkich kontynentów. Należy podkreślić, że książki wydawane przez MCK odznaczają się wysoką jakością edytorską, za którą były wielokrotnie nagradzane.

Czytelnikom „Casusa” polecam szczególnie wydawany przez nas polsko-angielski kwartalnik „HERITO” będący międzynarodowym forum dyskusji o dziedzictwie, kulturze, współczesności i przyszłości. Jest on szeroko dystrybuowany na całym świecie. MCK pragnie rozwijać w ten sposób swoją rolę opiniotwórczego think thanku Europy Środkowo-Wschodniej. Zapraszam też do naszej Galerii. Organizujemy w niej wystawy prezentujące zwłaszcza awangardę XX wieku i ciągle zbyt słabo znaną w Polsce sztukę naszych sąsiadów. W październiku otwieramy w tym cyklu wystawę pt. *Litewska opowieść*, prezentującą pierwszy raz w Krakowie twórczość Mikalojusa Konstantinasa Ciurlionisa, który zajmuje szczególne miejsce zarówno w litewskim panteonie narodowym, jak i w geografii sztuki europejskiego modernizmu i symbolizmu. Zapowiada się więc duże wydarzenie artystyczne, będące owocem naszej wieloletniej współpracy z litewskimi partnerami.

Międzynarodowe Centrum Kultury mieści się w wyjątkowym miejscu – przy Rynku Głównym 25 w Krakowie. Siedzibą MCK jest zabytkowa kamienica „Pod Kruki”. Celem podjętego przez MCK w latach 90. XX wieku projektu konserwacji i modernizacji kamie-

nicy „Pod Kruki" było dostosowanie budynku do pełnionych przez MCK funkcji. Przeprowadzona w latach 1998–2009 konserwacja, modernizacja i adaptacja zabytkowych wnętrz kamienicy „Pod Kruki" stała się dla Centrum nie tylko szczególnym wyzwaniem natury organizacyjnej i finansowej, ale przede wszystkim bezprecedensowym eksperymentem konserwatorskim. W szerokiej współpracy z wieloma podmiotami samorządu lokalnego, państwa, organizacji i instytucji europejskich (m.in. dzięki funduszom z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego) MCK zdołało dostosować do standardów nowoczesnej instytucji kultury zaniedbany i wymagający kompleksowej rewaloryzacji obiekt. Dziś kamienica „Pod Kruki" może nie tylko świetnie spełniać swoje zadania, ale szerzej służyć promocji Polski. W latach 2007–2009 został przeprowadzony ostatni etap prac budowlanych – przykryto szklanym dachem przestrzeń dziedzińca i zaadaptowano oficynę na pomieszczenia dla instytutu badawczego z nowoczesną biblioteką. Biblioteka i czytelnia Rolanda Bergera posiadająca specjalistyczny księgozbiór, liczący ponad 30 tys. woluminów, stanowią ważne uzupełnienie i zaplecze dla badawczej działalności MCK. Oba etapy rewaloryzacji oparto na wyłonionym w konkursie architektonicznym projekcie dr. Romualda Loeglera, jednego z najwybitniejszych współczesnych polskich architektów. Modernizacja kamienicy „Pod Kruki" stała się laboratorium poszukiwania harmonii pomiędzy przeszłością i współczesnością oraz ważnym, nowym krokiem w długiej historii krakowskiej konserwacji zabytków.

Prof. Jacek Purchla w towarzystwie Zastępcy Prezydenta ds. Kultury i Promocji Miasta Krakowa Magdaleny Sroki i Przewodniczącego Rady Miasta Krakowa Bogusława Kośmidera Fot. Paweł Krawczyk (krakow.pl)

Odnowiona, wspaniała siedziba MCK przy Rynku Głównym w Krakowie jest miejscem dobrze znanym prezesom i członkom wszystkich samorządowych kolegiów odwoławczych. Tu przed pięciu laty spotkaliśmy na *„Nocnych Polaków Rozmowach"* – w ramach obchodów naszego 20-lecia. Przed dwoma laty w MCK odbyły się dwa seminaria dla członków sko z całej Polski organizowane przez UŁ we współpracy z MAiC oraz kolegiami – w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w 85 procentach finansowanym ze środków Unii Europejskiej. Jak widać, rola MCK nie ogranicza się jedynie do sfery czysto kulturalnej. Jak Pan Profesor – mający doświadczenie pracy w organach samorządowych – ocenia znaczenie samorządowych kolegiów odwoławczych jako gwaranta zasady dwuinstancyjności w działalności samorządu terytorialnego?

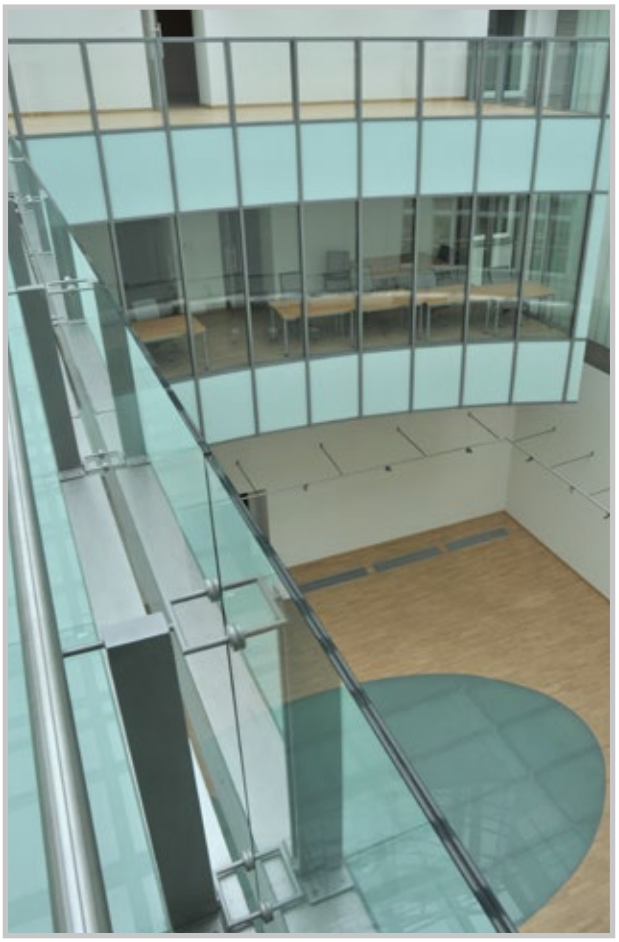
– Cieszę się, że z naszej *„przestrzeni dialogu w sercu Krakowa"* korzysta również środowisko sko. Bardzo cenię sobie współpracę z Panią Mecenas. Dobrze zapamiętałem *„Nocne Polaków Rozmowy"* w sali „Pod Kruki", ale jestem Pani szczególnie wdzięczny za organizowanie w naszych murach seminariów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Nie ulega dzisiaj więc wątpliwości, że kapitał społeczny powinien odegrać kluczową rolę w nowych strategiach państwa wobec dziedzictwa kulturowego. Dodajmy, że odpowiedzialność współczesnego społeczeństwa wobec przyszłych pokoleń jest trwale i powszechnie uwzględniana w odniesieniu do ochrony środowiska naturalnego.

W wielu krajach Europy Zachodniej profesjonalne systemy ochrony dziedzictwa mają oparcie w takich czynnikach, jak samorząd i jego polityka kulturalna, spójność kulturowa społeczeństwa, przywiązanie do tradycji, skład etniczny, poziom zamożności, praworządność, priorytety finansowe, wielkość ruchu turystycznego, klimat itd. O ukształtowaniu takiego systemu ochrony dziedzictwa (w szerokim rozumieniu systemu) w poszczególnych krajach decyduje też kapitał społeczny!

Obecność Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w naszym Centrum jest dla nas ważna z kilku powodów. Po pierwsze, chcemy, aby ta *„przestrzeń dialogu"* służyła różnym grupom opiniotwórczym. Udział

wybitnych przedstawicieli palestry zarówno w naszych debatach i konferencjach, jak i wernisażach naszych wystaw istotnie poszerza krąg odbiorców programów MCK. Równocześnie samorządowe kolegium odwoławcze wypełnia – z mojej perspektywy – podwójną rolę. Jest, z jednej strony, ważnym elementem państwa prawa, na którym zbudowaliśmy też fundament naszego systemu samorządu terytorialnego. Z drugiej, sko to swoisty barometr sytuacji naszych samorządów terytorialnych i ważny podmiot w dyskusjach o jego ewolucji. To dlatego debata, która odbywa się na łamach kwartalnika „Casus", jest też interesująca dla mnie, zajmującego się m.in. systemami ochrony dziedzictwa kulturowego. Skuteczność tej ochrony zależy dziś bowiem od samorządów. Nie przypadkiem w ustawie o ochronie i opiece nad zabytkami z roku 2003 pojawiła się nowa na polskim gruncie forma ochrony. To parki kulturowe. Cieszę się, że to właśnie samorząd Krakowa jako pierwszy – wśród wielkich polskich miast – skutecznie wprowadził owo nowe prawo na obszarze średniowiecznego centrum w obrębie Plant. Rośnie też zainteresowanie samorządów wpisami na listę Pomników Historii. Raport Komisji Europejskiej wyraźnie wskazuje na przewagi konkurencyjne wynikające nie tylko z lepszej rozpoznawalności miejsc dziedzictwa, ale też z atrakcyjności turystycznej miast historycznych i wpływu dziedzictwa kulturowego na jakość życia.

Władze miast i regionów postrzegają turystykę jako jeden z istotnych czynników rozwoju ekonomicznego. Często nie zauważają jednak ryzyka i negatywnych skutków. Turystyka jest w tym układzie elementem dynamicznym. Szybkość i selektywność konsumpcji turystycznej stanowi zasadnicze zagrożenie dla dziedzictwa. Jeśli dziedzictwo traktować jako zasób wartości, to konsumpcja turystyczna dziedzictwa może oznaczać istotne umniejszanie tego zasobu. Autentyczność stanowiąca o wartości dziedzictwa jest dzisiaj także poddawana konfrontacji z globalizacją i macdonaldyzacją przestrzeni kulturowej.



Wnętrze siedziby MCK, połączone szklaną kładką patio pomiędzy kamienicą „Pod Kruki" a oficyną Fot. Paweł Mazur

Rosnące znaczenie dziedzictwa kulturowego jako czynnika rozwoju można dostrzec zwłaszcza na poziomie lokalnym. Bardzo szybko rośnie też rola dziedzictwa niematerialnego jako dynamicznego procesu ciągłej reinterpretacji przeszłości. Zarządzanie zasobami dziedzictwa kulturowego staje się dzisiaj coraz bardziej złożonym wyzwaniem dla władzy publicznej, zwłaszcza dla samorządów gminnych.

Po 1989 roku obserwujemy w Polsce radykalne zmiany reguł gry w odniesieniu do dziedzictwa. Pojawili się nowi aktorzy, w tym samorządy i biznes. Prywatyzacja i komercjalizacja przestrzeni publicznej, prymat interesów prywatnych i „*grupowych*" nad interesem publicznym, słabość „*I*" to tylko kilka z czynników, z którymi muszą się mierzyć osoby odpowiedzialne za zarządzanie dziedzictwem.

Na podstawie obserwacji dojrzałych demokracji i ich niejako naturalnej, wynikającej z tradycji, dbałości o dziedzictwo można zaryzykować tezę, że społeczeństwo polskie dopiero wchodzi w fazę publicznej dyskusji o rzeczywistej roli zabytków w życiu współczesnym. Dyskusja ta powinna prowadzić przede wszystkim do społecznej waloryzacji dziedzictwa lokalnego – uwidocznionej w samorządowych planach ochrony zabytków, planach rozwoju społeczno-gospodarczego i w innych aktach prawa miejscowego. Samorząd terytorialny i społeczeństwo obywatelskie są bowiem warunkiem koniecznym stworzenia nowoczesnego systemu ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce. Nie ulega wątpliwości, że mamy bardzo ważne i szerokie pole do debaty.

Kieruje Pan Profesor Katedrą Historii Gospodarczej i Społecznej oraz Zakładem Dziedzictwa Kulturowego i Studiów Miejskich UNESCO Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, a także Katedrą Dziedzictwa Europejskiego w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego. Pańskie zainteresowania naukowe koncentrują się wokół problematyki miast i rozwoju urbanistycznego. Czy zechciałby Pan Profesor przybliżyć nam fenomen miasta jako przedmiotu badań naukowych, tzn. scharakteryzować swój nowoczesny warsztat „*urbanologa*"?

– Lekcja Krakowa, która intrygowała mnie od lat szkolnych, wpłynęła niewątpliwie na moje wybory naukowe. Studiowałem równolegle ekonomię i historię sztuki. To właśnie fenomen miasta jako zwierciadła cywilizacji pozwala mi łączyć w moich książkach te, zdawać by się mogło, odległe dyscypliny. Miasto to przecież owoc procesów długiego trwania, wypadkowa splotu wielu różnych zjawisk. Patrzę więc na nie

i jako na dzieło sztuki, i jako na kreację artystyczną, i jako na złożony proces, owoc wielowiekowych nawarstwień wynikających z przenikania kultur, idei i wartości. Intryguje mnie przede wszystkim miasto jako żywy organizm, szybkość i złożoność zmiany, jaką przechodzą. Klasyk nowoczesnej „*urbanologii*" Kevin Lynch słusznie podkreślał, że miasta to nie tylko ich forma i aktualnie wypełniane funkcje, ale także idee i wartości, jakie ludzie z nimi łączą. Ta kwestia związana jest też z kluczowym dla obszaru działalności MCK – pojęciem „*dziedzictwa kulturowego*", które odzwierciedla zarówno stosunek społeczeństwa do świata wartości, jak i sam proces reinterpretacji wartości.

Szczególnie intrygują mnie metropolie. Rozumiem przez to pojęcie przede wszystkim takie ośrodki, które wypełniają złożone, ponadlokalne funkcje. Miasta, które wcale nie muszą być wielkie liczbą mieszkańców, ale promieniują siłą swoich funkcji.

Nie ulega wątpliwości, że wizytówką dorobku cywilizacyjnego i esencją tożsamości Europy Środkowej są jej metropolie, takie jak Praga, Budapeszt, Kraków czy Bratysława. Zrozumienie fenomenu tych miast, a także szersza, historyczna perspektywa zmienności funkcji wypełnianych przez nie w relacji do sieci osadniczej Europy oraz zmieniających się jego znaczeń i treści stanowią klucz do zrozumienia istoty naszej tożsamości.

W swojej książce „Kraków w Europie Środka" próbowałem pokazać historię europejskich peryferii, które z jednej strony były końcem Europy, a z drugiej – stanowiły środek i jednocześnie otwarcie na drugą połowę. Kraków łączył w sobie peryferyjność wobec kultury łacińskiej z centralnością w regionie, w którym spotykają się w ciągu ostatnich stuleci bardzo różne koncepcje Europy Środkowej.

Przełomowy dla Europy Środkowej rok 1989 pozwolił na nowo odczytać różne znaczenia miasta: jako procesu, jako funkcji, jako idei, jako formy, jako zwierciadła cywilizacji. Dziś można nie tylko mówić o szybkiej zmianie modelu i mechanizmów wzrostu, ale i o wykorzystaniu przez Budapeszt, Pragę, Kraków, Koszyce i inne miasta Europy Środkowej po roku 1989 momentu historycznego jako szansy na istotną zmianę prorozwojową. Mamy przy tym do czynienia z narastającą żywiołowością procesów urbanizacyjnych i szybką zmianą nie tylko idei miasta, ale i reguł gry w miasto. Fundamentalną kwestię i zarazem kontrowersję w zarządzaniu miastem stanowi dziś konflikt pomiędzy formą a funkcją.

15 lipca br. Minister Spraw Zagranicznych RP Grzegorz Schetyna wręczył prof. Jackowi Purchli nominację na stanowisko Przewodniczącego Polskiego Komitetu ds. UNESCO
Fot. Archiwum MCK

15 lipca br. Minister Spraw Zagranicznych RP Grzegorz Schetyna wręczył Panu Profesorowi nominację na stanowisko Przewodniczącego Polskiego Komitetu ds. UNESCO. Czy zechciałby Pan Profesor opowiedzieć o udziale Polski w pracach UNESCO? Czy, Pańskim zdaniem, nasze państwo jest aktywnym i poważanym członkiem tej międzynarodowej organizacji wspierającej z ramienia ONZ współpracę państw w dziedzinie kultury, sztuki i nauki?

– Warto podkreślić, że Polska należy do stosunkowo niewielkiej grupy krajów założycieli UNESCO, które w przyszłym roku będą obchodzić swoje siedemdziesięciolecie. Na silną pozycję Polski pracowali w ostatnim ćwierćwieczu moi znakomici poprzednicy: profesorowie Jerzy Kłoczowski i Andrzej Rottermund. Jesteśmy dziś aktywnym graczem na wielu polach działalności UNESCO, zarówno w wymiarze globalnym, jak i regionalnym Europy Środkowo-Wschodniej, a także np. w dialogu euro-arabskim.

UNESCO to niekwestionowany prestiż i marka organizacji, która po nieomal siedemdziesięciu latach istnienia skupia dziś prawie 200 państw. Obszarem działania UNESCO jest przede wszystkim świat wartości. W tym niewątpliwie tkwi magia i siła brandu UNESCO. Jest on bardzo pożądany na wszystkich kontynentach nie tylko dla skutecznej ochrony dziedzictwa naturalnego i kulturowego, ale np. w nauce, edukacji, kulturze i komunikacji. Patronat UNESCO czy obecność na liście światowego dziedzictwa to znaczące korzyści. UNESCO to bardzo skuteczna forma tzw. soft power. O atrakcyjności tej formy międzynarodowej dyplomacji dobrze świadczy dziś fakt, że organizacja skupia więcej członków niż sama ONZ. Szczególną rolę w działalności UNESCO odgrywają przy tym komitety narodowe. Po kilkudziesięciu latach ich istnienia można powiedzieć, że siła oddziaływania komitetów narodowych jest realna.

Polski Komitet ds. UNESCO posiada status organu doradczego Rady Ministrów. W skład Komitetu wchodzą ministrowie reprezentujący siedem różnych resortów, których kompetencje pokrywają się z głównymi polami działalności UNESCO, oraz osobistości reprezentujące środowiska naukowe i twórcze. Przy komitecie działają też komisje problemowe: do spraw edukacji, nauk ścisłych, kultury, informacji, nauk społecznych. Komitet pełni więc funkcję pomostu zapewniającego łączność z paryską centralą, a równocześnie wykorzystującego UNESCO jako ważną przestrzeń dla realizowania interesów polskiej polityki zagranicznej. Nie przypadkiem Komitet afiliowany został przy resorcie spraw zagranicznych. W naszej codziennej działalności zajmujemy się badaniami, wymianą wiedzy i ekspertów, edukacją – wszystkim, co ma wpływ na lepsze, wzajemne poznanie.

Poprzez różne formy aktywności międzynarodowej Komitet umacnia pozycję i wizerunek Polski za granicą. Dla budowania mostów porozumienia wykorzystuje kulturę, ale także naukę i edukację jako przestrzeń dla nierzadko trudnego dialogu. To nie jest polityka doraźna, lecz długofalowa. Efekty działań narodowych komitetów UNESCO widać przede wszystkim w dłuższej perspektywie.

Największymi sukcesami wizerunkowymi, ale i politycznymi UNESCO są Lista Światowego Dziedzictwa oraz Lista Programu Pamięć Świata, na którą wpisuje się najbardziej wartościowe rękopisy, druki i inskrypcje o światowym znaczeniu. Szczególny jednak prestiż zyskała Lista Światowego Dziedzictwa UNESCO. W konwencji paryskiej z roku 1972, która dała życie Liście, udało się osiągnąć mądry konsensus poprzez zdefiniowanie kryteriów dla powszechnie uznawanego zbioru wartości. To jest ten wspólny mianownik respektowany przez wszystkich 195 krajów sygnatariuszy konwencji! Warto przypomnieć, że Polska była – jako wyjątek w krajach bloku sowieckiego – jednym z pierwszych sygnatariuszy konwencji paryskiej, a Kraków wraz z Wieliczką pozostaje od roku 1978 jednym z pierwszych jej dwunastu beneficjentów. Lista więc stała się rodzajem rekompensaty i motywacji – w Polsce mogliśmy wówczas poczuć, że ktoś docenia naszą kulturę. Dzisiaj Lista stanowi nie tylko niezwykłe wyróżnienie, ale i zobowiązanie do szczególnego pietyzmu w ochronie naszych nieomal już trzydziestu najcenniejszych obiektów dziedzictwa kulturowego oraz jedynego – jak dotychczas – skarbu przyrodniczego, czyli Puszczy Białowieskiej. Stanowi ona przy tym wspólny z Białorusią wpis na listę. Wpisy transgraniczne to znakomita i szczególnie popierana w ostatnim czasie przez UNESCO forma ochrony, zmuszająca sąsiadów do intensywnej współpracy. Dotyczy to także polskiego doświadczenia we współpracy z Niemcami w ochronie parku Mużakowskiego i z Ukrainą w ratowaniu drewnianych cerkwi karpackich. Z pewnością za częścią wpisów stoi motywacja polityczna i skuteczność dyplomatyczna, ale przesądzają o nich kryteria merytoryczne. Standardy są jasno zdefiniowane. O wpisie na Listę decyduje ostatecznie zarówno precyzyjnie skodyfikowana tzw. wyjątkowa wartość uniwersalna, jak i autentyczność i integralność proponowanego obiektu.

Obecność na Liście nie wywołuje efektu natychmiastowego. Siła Listy i znaku Światowego Dziedzictwa przesądza jednak o szczególnej rozpoznawalności miejsca i staje się zaczynem do tworzenia atrakcyjnego produktu turystycznego. Ekonomiści mówią dziś o tzw. kapitale terytorialnym i jego istotnym znaczeniu dla rozwoju lokalnego. Równocześnie wpis na Listę otwiera proces edukacji, zmian w świadomości społecznej, w świadomości lokalnej. To świadomość lokalna jest warunkiem koniecznym, by w ogóle myśleć o dokonaniu wpisu. Bez akceptacji ludzi nie miałby on sensu; nie zostałby zrozumiany.

W czasie ostatniej sesji UNESCO w Bonn doszło do kolejnego poszerzenia Listy – od lipca 2015 roku jest już na niej 1031 wpisów. Dziś coraz bardziej atrakcyjny dla twórców Listy UNESCO staje się wiek XX. To wielkie wyzwanie, ale i lekcja pokory. Dyskusja o granicy Listy trwa. Nie jest to w żadnym wypadku Lista, o której przesądza chronologia, o czym może choćby świadczyć wpisanie na nią Brasilii. Ważna pozostaje dziś natomiast jej geografia, a raczej poszukiwanie międzykontynentalnego parytetu łagodzącego dotychczasową dominację Europy. Dla nas najważniejszym zadaniem nie jest, paradoksalnie, walka o nowe wpisy, ale stworzenie w Polsce skutecznego systemu ochrony zgodnego z ratyfikowaną przez nasz kraj nieomal czterdzieści lat temu konwencją paryską. Jej przestrzeganie to nasza odpowiedzialność, która dotyczy choćby codziennych obowiązków związanych z ochroną zabytków Krakowa, Warszawy, Zamościa, Torunia (w tym ich historycznej sylwety!) czy niemieckiego nazistowskiego obozu koncentracyjnego w Oświęcimiu, na który codziennie patrzy cały świat. To dla nas szczególne zobowiązanie i wyzwanie.

Do roku 2017 Polska jest członkiem Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO, a od lipca 2015 roku mu współprzewodniczy. To rzadka okazja, gdyż o decyzjach Komitetu (w tym o wpisie na Listę) decyduje 21 głosów jego państw członkowskich, wybieranych na czteroletnią kadencję. Myślenie o dziedzictwie nieustannie posuwa się naprzód. Konwencja UNESCO zawiera nie spis obiektów, ale katalog wartości, które chcemy chronić. To zostawia pole do intrygującej dyskusji na następne dekady. W tej dyskusji Polska musi być aktywnie obecna.

Dziękuję serdecznie
Panu Profesorowi za rozmowę.

Rozmawiała:

KRYSTYNA SIENIAWSKA

Prof. dr hab. **Jacek Purchla** urodził się w Krakowie w 1954 r. Odbył studia w zakresie ekonomii i historii sztuki. Profesor zwyczajny nauk humanistycznych; członek Polskiej Akademii Umiejętności; kieruje Katedrą Historii Gospodarczej i Społecznej oraz Zakładem Dziedzictwa Kulturowego i Studiów Miejskich UNESCO Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, a także Katedrą Dziedzictwa Europejskiego w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Prowadzi badania nad rozwojem miast, historią społeczną i historią sztuki XIX i XX wieku, jak również teorią i ochroną dziedzictwa kulturowego. Autor ponad czterystu prac naukowych, w tym wielu książek.

W latach 1990–1991 Wiceprezydent Krakowa. Założyciel i Dyrektor Międzynarodowego Centrum Kultury w Krakowie (od 1991 r.). Członek wielu organizacji i stowarzyszeń, m.in. Rady Europa Nostra w Hadze, Comité international d'histoire de l'art (CIHA), Komitetu Nauk o Sztuce PAN, ekspert Komisji Europejskiej przy projekcie European Heritage Label, członek Komitetu Doradczego Eurośródziemnomorskiej Fundacji Dialogu Kultur im. Anny Lindh. Od 2000 r. Przewodniczy Radzie Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury i Dzie-dzictwa Narodowego. Od 15 lipca 2015 r. Przewodniczący Polskiego Komitetu ds. UNESCO (wcześniej, od 2012 roku, pełnił funkcję Wiceprzewodniczącego).

Prof. dr hab. Jacek Purchla został laureatem tegorocznej Nagrody Rady Miasta Krakowa Nowa Kultura-Nowej Europy im. Stanisława Vincenza, przyznawanej promotorom kultury z Europy Środkowo-Wschodniej za wybitne osiągnięcia w popularyzacji kultury tego regionu. Uroczystość wręczenia miała miejsce podczas otwarcia XXV Forum Ekonomicznego odbywającego się w dniach 8-10 września br. w Krynicy.

KONCEPCJE MONISTYCZNE I DUALISTYCZNE SPRAWY ADMINISTRACYJNEJ[1]

Dr hab. MARCIN KAMIŃSKI

1. Pojęcie „*sprawy administracyjnej*" stanowi przedmiot rozbieżnych poglądów w nauce prawa i postępowania administracyjnego. Generalnie można wyróżnić dwie grupy koncepcji teoretycznych: koncepcje monistyczne i koncepcje dualistyczne.

Zwolennicy tzw. **koncepcji monistycznych** przyjmują, że w świetle założeń teorii stosunku administracyjnoprawnego nawiązywanego *ipso iure* uzasadnione teoretyczne jest wyróżnienie jednolitej kategorii pojęciowej sprawy administracyjnej, która – niezależnie od trybu postępowania (zwyczajnego lub nadzwyczajnego) i rodzaju weryfikacji (w toku instancji lub poza tokiem instancji) – pozostaje zawsze właściwym i jedynym przedmiotem rozpoznania i orzekania organu administracji. W ramach tego ujęcia „*sprawa administracyjna*" to – przewidziana w normach materialnego prawa administracyjnego i aktualizowana w wyniku pojawienia się określonych okoliczności faktycznych, relewantnych względem hipotez tych norm – kompetencyjna możliwość autorytatywnej konkretyzacji praw i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracyjny i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi[2]. Jest oczywiste, że powyższa definicja, odwołując się do rozpatrywanych *in abstracto* podstaw kompetencyjnych czynności jurysdykcyjnych, które mają za przedmiot ujęte ogólnie w regulacji ustawowej uprawnienia lub obowiązki podmiotów administrowanych, eksponuje przede wszystkim płaszczyznę normatywną sprawy administracyjnej. Można zatem stwierdzić, że zagadnienie to jest rozważane **w ujęciu materialno-abstrakcyjnym** jako określona normatywnie możliwość lub powinność kompetencyjna konkretyzacji norm prawa materialnego w drodze wydania decyzji administracyjnej. Tak rozumiana sprawa ma charakter zagadnienia jedynie potencjalnego, które pozostaje zakodowane w sferze norm materialnych i kompetencyjnych. Zagadnienie to wydaje się zatem kwestią hipotetyczną do momentu pojawienia się w rzeczywistości pozanormatywnej odpowiedniego stanu faktycznego realizującego normatywny wzorzec[3].

Z drugiej jednak strony należy odnotować mieszczące się w ramach koncepcji monistycznych – komplementarne względem podejścia normatywnego – rozpatrywanie sprawy administracyjnej jako kwestii konkretnego stanu rzeczy, który wykazuje co najmniej potencjalnie relewancję w odniesieniu do abstrakcyjnego stanu faktycznego przewidzianego w hipotezie konkretyzowanej normy. Zakładając taką perspektywę poglądową, można w sposób uzasadniony twierdzić, że materialna sprawa administracyjna jest aktualną kwestią istnienia stanu faktycznego, przewidzianego w hipotezie konkretyzowanej normy materialnej, która dla uwolnienia swojej mocy wiążącej wymaga autorytatywnej konkretyzacji w drodze wydania decyzji administracyjnej[4]. Akceptacja tego podejścia pozwala na pojmowanie sprawy administracyjnej jako konstrukcji należącej równocześnie do dwóch sfer: normatywnej i faktualnej. Dla zaistnienia sprawy administracyjnej nie jest zatem wystarczające obowiązywanie norm kompetencyjnych i materialnych podlegających konkretyzacji. Koniecznym warunkiem powstania sprawy jest również pojawienie się w rzeczywistości pozanormatywnej realnego stanu faktycznego wykazującego dostateczną istotność względem normatywnego wzorca. Wyrazem tego rodzaju optyki pojęciowej są poglądy definiujące sprawę administracyjną jako indywidualny i konkretny związek sfery materialnoprawnej (normatywnej) i sfery faktycznej, relewantnej względem tej pierwszej, który wymaga pierwotnego i autorytatywnego rozstrzygnięcia poprzez wydanie decyzji administracyjnej[5]. Uwzględniając powyższy punkt widzenia, można zatem wyróżnić – obok sprawy abstrakcyjnej i potencjalnej – sprawę administracyjną **w ujęciu materialno-konkretnym**, która – jako zagadnienie aktualnie istniejącego realnego stanu faktycznego wypełniającego znamiona normatywnego wzorca przewidzianego w hipotezie konkretyzowanej normy materialnej – staje się przedmiotem postępowania administracyjnego wszczętego w celu jurysdykcyjnej konkretyzacji tej normy.

2. Analizując powyższe ujęcia sprawy administracyjnej, nie sposób nie dostrzec ich bezpośredniego związku z **koncepcjami abstrakcyjnego** i **konkretnego stosunku administracyjnoprawnego *ipso iure***[6]. O ile ujęcie materialno-abstrakcyjne bazuje na koncepcji stosunku abstrakcyjnego, który istnieje jedynie na płaszczyźnie normatywnej jako potencjalna relacja między organem upoważnionym przez normę kompetencyjną do autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego a podmiotem poddanym jego kompetencji, o tyle zwolennicy ujęcia materialno-konkretnego sprawy administracyjnej odwołują się do koncepcji realnych (konkretnych) stosunków administracyjnoprawnych, które przejawiają swoje równoległe istnienie w dwóch sferach – normatywnej i faktualnej. Do nawiązania z mocy samego prawa realnego (konkretnego) stosunku administracyjnoprawnego dochodzi w momencie zakończenia faktualnej realizacji normatywnego stanu faktycznego przewidzianego w hipotezie normy prawa materialnego, połączonej integralnie z normą kompetencyjną, upoważniającą właściwy organ do wszczęcia z urzędu lub na wniosek postępowania administracyjnego jurysdykcyj-

nego w celu wydania decyzji administracyjnej, dokonującej pierwotnej konkretyzacji normy prawa materialnego i wyzwolenia skutków prawnych z niej wynikających względem indywidualnego podmiotu. Tak powstały stosunek realny, istniejąc w płaszczyznach normatywnej i faktualnej, ma charakter „*nieskonkretyzowany*" i wymaga dopiero jurysdykcyjnej i pierwotnej konkretyzacji za pośrednictwem decyzji administracyjnej. Sprawa administracyjna nie jest zatem „*sprawą ze skonkretyzowanego stosunku prawnego*", lecz „*sprawą nieskonkretyzowanego stosunku prawnego*". W ten sposób zrozumiałe staje się twierdzenie, że sprawa administracyjna istnieje w sferze normatywnej i faktualnej, zanim zostanie wszczęte postępowanie administracyjne w celu dokonania jej wiążącego rozstrzygnięcia, a z chwilą wszczęcia postępowania administracyjnego staje się ona przedmiotem tego postępowania. Zakończenie procesu jurysdykcyjnej konkretyzacji norm prawa materialnego prowadzi zasadniczo do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej co do istoty, chyba że wyjątkowo zaistnieją podstawy do wydania rozstrzygnięcia niemerytorycznego. Rozstrzygnięcie merytoryczne sprawy administracyjnej sprawia, że mamy do czynienia już ze **skonkretyzowanym** autorytatywnie **w treści decyzji** administracyjnej **stosunkiem administracyjnoprawnym**, który trwa nadal w sferze normatywnej i faktualnej[7].

3. W świetle przedstawionych wyżej elementów konstrukcyjnych sprawy administracyjnej nie jest uzasadnione teoretycznie konstruowanie swoistego podejścia pośredniego (kompromisowego), które zdaje się modyfikować i – w konsekwencji – podważać elementarne założenia koncepcji materialnoprawnej rozważanego pojęcia. Podejście to uznaje, że moment powstania sprawy nie powinien być identyfikowany z chwilą nawiązania z mocy samego prawa stosunku administracyjnoprawnego, a więc ze stanem faktualnej realizacji znamion hipotezy konkretyzowanej normy, gdyż sprawa administracyjna jest jedynie „*otwartą kwestią*", której istota sprowadza się do „*potencjalnej* (*teoretycznej*) *możliwości konkretyzacji normy materialnej*", dla której istnienie relewantnych względem normatywnego wzorca faktów (tzw. faktów sprawy) nie jest konstytutywnym wymogiem istnienia sprawy, albowiem istotny pozostaje stan faktyczny „*istniejący w momencie wydawania decyzji*"[8]. W świetle takiego ujęcia „*sprawa administracyjna*" jawi się jako potencjalna i „*czysto teoretyczna*" kwestia „*prawdopodobnego istnienia*" stanu faktycznego realizującego normatywny wzorzec, która może zostać zweryfikowana dopiero w momencie wydawania decyzji. Stanowisko to zdaje się stanowić zmodyfikowaną i poprawioną wersję poglądów, które zmierzały do uczynienia z pojęcia „*sprawy administracyjnej*" konstrukcji procesowej, dla której samo żądanie wszczęcia postępowania posiada już walor kreujący[9]. Abstrahując od pomijanego niekiedy założenia, że również w przypadku tzw. spraw wnioskowych żądanie wszczęcia postępowania złożone przez podmiot legitymowany w świetle konkretyzowanej normy materialnej stanowi w istocie ostatni (konieczny) element zamykający proces wypełniania normatywnego stanu faktycznego określonego w hipotezie konkretyzowanej normy[10], nie można zaakceptować kategorycznego twierdzenia, iż „*fakty*" stanowiące realne odpowiedniki zakresu zastosowania konkretyzowanej normy nie są relewantnymi składnikami konstrukcji sprawy i nabierają istotnego znaczenia dopiero w momencie orzekania, a więc konkretyzowania stosunku administracyjnoprawnego. Prawdą jest natomiast to, że przyjęty przez organ lub strony postępowania obraz stanu faktycznego i prawnego sprawy może być oczywiście od samego początku wadliwy, a ponadto ulegać przekształceniom w toku postępowania. Jeśli jednak przyjmiemy założenie, że „*sprawą*" może być każda potencjalna kwestia, która nie mając realnego „*pokrycia*" w rzeczywistości, czysto hipotetycznie odpowiada normatywnemu wzorcowi, to staniemy przed koniecznością powrotu do koncepcji sprawy, w ramach której „*żądanie*" wszczęcia postępowania „*tworzy sprawę*"[11]. Konsekwencją takiego podejścia jest uznanie, że nawet w przypadku oczywistego braku istnienia stanu faktycznego relewantnego prawnie złożenie wniosku przez podmiot, który twierdzi, iż jest stroną (oczywiście na tle owego istniejącego jedynie w przekonaniu wnioskodawcy stanu faktycznego), prowadzi do wszczęcia postępowania, a nie do odmowy jego wszczęcia, jak tego wymaga art. 61a § 1 k.p.a. Jeśli „*sprawa*" jest od początku „*kwestią otwartą*" stającą się przedmiotem postępowania niezależnie od wstępnej oceny istniejącego stanu faktycznego, a przesądzenie kwestii jej powstania w sensie materialnoprawnym następuje dopiero w momencie orzekania przez organ, to niewątpliwie tak rozumianej konstrukcji przedmiotu postępowania trzeba nadać przede wszystkim znaczenie formalnoprocesowe, a nie materialnoprawne. W tym kontekście powstaje również zasadnicze pytanie o stosunek tego rodzaju „*procesowej sprawy*" powstałej w wyniku złożenia żądania wszczęcia postępowania do sprawy administracyjnej w sensie materialnym, która powstaje w momencie realizacji znamion odpowiedniej normy podlegającej konkretyzacji. Z kolei samo złożenie wniosku przez podmiot legitymowany materialnie w sytuacji oczywistego braku istnienia relewantnego stanu faktycznego będącego warunkiem konkretyzacji normy nie może być traktowane jako „*wystarczający element*" stanu faktycznego będącego podstawą powstania sprawy, albowiem wniosek właśnie „*dopełnia*" stan faktyczny, który musi zaistnieć, aby podstawa faktyczna sprawy nie ograniczała się jedynie do samego faktu złożenia wniosku[12]. Innym zagadnieniem pozostaje odpowiedź na pytanie, czy obiektywistyczne i idealizacyjne założenie pojęciowe łączące moment powstania sprawy z zakończeniem realizacji normatywnego wzorca[13] powinno pociągać za sobą bezwarunkowe przyjęcie poglądu, że w sytuacji gdy okaże się, iż realny stan faktyczny przyjęty za podstawę faktualną wszczęcia postępowania w sprawie nie zrealizował w pełni zakresu zastosowania konkretyzowanej normy, jedynym dopuszczalnym sposobem zakończenia postępowania „*w sprawie*" jest umorzenie postępowania wobec jego bezprzedmiotowości (nieistnienia sprawy administracyjnej). W tym kontekście niewątpliwie trafne wydaje się stwierdzenie, że w zależności od przyjętych założeń pojęciowych granica pomiędzy podstawami do wydania orzeczenia niemerytorycznego (np. postanowienia lub decyzji o odmowie wszczęcia postępowania albo decyzji o umorzeniu postępowania) a podstawami do wydania orzeczenia merytorycznego w sensie negatywnym (decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty odmownie) może się okazać płynna[14], a różnica między przesłankami wydania decyzji umarzającej postępowanie i przesłankami wydania decyzji odmownej ulec zatarciu[15]. Jeśli uzna się, że sprawa powstaje w momencie zakończenia realizacji normatywnego wzorca, to niewątpliwie stwierdzenie przez organ, iż najpóźniej w momencie orzekania rozpatrywany realny stan faktyczny „*sprawy*" nie zrealizował wszystkich

przesłanek materialnych określonych w hipotezie konkretyzowanej normy, powinno prowadzić do umorzenia postępowania jako bezprzedmiotowego. Jeśli natomiast przyjmie się, że można pojęciowo i praktycznie dokonać „*wyekstrahowania*" spośród elementów normatywnego stanu faktycznego sprawy takich elementów, których zaistnienie w rzeczywistości jest warunkiem powstania sprawy administracyjnej, oraz takich, które wprawdzie „*należą*" do podstawy materialnoprawnej sprawy, jednak ich niespełnienie nie prowadzi do uznania bezprzedmiotowości postępowania (gdyż „*sprawa*" przynajmniej w płaszczyźnie podmiotowej lub żądania procesowego „*istnieje*", o ile postępowanie wszczęto na wniosek), lecz do wydania decyzji odmownej, to oczywiście możliwa stanie się operacja wewnętrznego podziału przesłanek materialnoprawnych w ramach podstawy normatywnej sprawy[16].

Można także rozważyć przyjęcie innego stanowiska i uznać, że negatywna konkretyzacja normy merytorycznej poprzez wydanie decyzji odmownej (wobec „*bezzasadności*" żądania konkretyzacji) odnosi się jedynie do tych przypadków bezprzedmiotowości postępowania, w których samo postępowanie zostało wszczęte na wniosek w związku ze złożeniem żądania konkretyzacji normy materialnej przez podmiot legitymowany, który nie spełnił wszystkich przesłanek materialnych normatywnego stanu faktycznego[17]. Na gruncie podejścia obiektywistycznego w takiej sytuacji również nie doszłoby do powstania sprawy, jednakże w drodze pewnej konwencji można by zaakceptować w takiej sytuacji rozwiązanie polegające na wydawaniu orzeczenia rozstrzygającego „*sprawę*" negatywnie, z tym zastrzeżeniem, że tego rodzaju przedmiot postępowania zbliżałby się kategorialnie do pojęć procesowych (skoro przedmiotem postępowania byłoby w istocie „*żądanie procesowe*" legitymowanego podmiotu[18]). Wydaje się jednak, że w takich sytuacjach przedmiot postępowania znajdowałby się równolegle w sferze materialnej i procesowej, gdyż byłaby to „*sprawa*" podmiotu legitymowanego materialnie, a więc podmiotu, który spełnił co najmniej warunki podmiotowe hipotezy normatywnej. Stąd *prima facie* i pod warunkiem akceptacji wyżej wskazanych założeń pojęciowych może zostać uznany za prawidłowy pogląd[19], który w razie niespełnienia wszystkich przesłanek normatywnego stanu faktycznego sprawy postuluje umarzanie postępowań wszczętych z urzędu oraz wydawanie decyzji odmownych, jeśli postępowanie zostało wszczęte na wniosek[20]. Instytucja orzeczenia negatywnego (decyzji odmownej) stałaby się w ten sposób szczególnym sposobem rozstrzygnięcia merytorycznego „*sprawy*", która nie została ostatecznie ukonstytuowana wobec braku realizacji wszystkich znamion normatywnego stanu faktycznego określonego w hipotezie normatywnej i która stała się jednak przedmiotem postępowania wszczętego na żądanie podmiotu legitymowanego w świetle treści powyższej normy mającej zostać skonkretyzowana.

4. Niezależnie od możliwości analizy sprawy administracyjnej jako kwestii abstrakcyjnej lub konkretnej najbardziej charakterystyczną cechą koncepcji monistycznych jest to, że sprawę zawsze pojmuje się jako **konstrukcję materialnoprawną**. Oznacza to, że zarówno wtedy, gdy kompetentny organ dokonuje pierwotnej konkretyzacji norm materialnych w zwyczajnym postępowaniu administracyjnym (w toku instancji), jak i wtedy, gdy dokonuje on w nadzwyczajnych trybach postępowania weryfikacji obowiązywania ostatecznej decyzji administracyjnej rozstrzygającej sprawę, mamy do czynienia z tą samą – z materialnoprawnego punktu widzenia – sprawą administracyjną[21]. Instytucje procesowe, które przewidują ingerencję w moc obowiązującą ostatecznych (lub wyjątkowo także nieostatatecznych – poza administracyjnym tokiem instancji) orzeczeń w postaci ich „*uchylenia*", „*zmiany*", „*stwierdzenia nieważności*" lub „*stwierdzenia wygaśnięcia*" za pośrednictwem nowego orzeczenia, nawiązującego w swojej osnowie do treści wcześniejszego rozstrzygnięcia, statuują w istocie **szczególne podstawy kompetencyjne do derogacji** lub **modyfikacji norm jednostkowych** wynikających z **weryfikowanych orzeczeń** oraz nich samych **jako aktów procesowych**. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że dopuszczona przez ustawodawcę ingerencja w moc obowiązującą ostatecznych (co do zasady) orzeczeń może nastąpić jedynie pod warunkiem zachowania tożsamości spraw administracyjnych, które zostały rozstrzygnięte przez te orzeczenia. Zniesienie lub zmiana treści weryfikowanej decyzji dokonana w nowej decyzji weryfikującej prowadzi do ponownej konkretyzacji tych samych norm materialnych względem stanu faktycznego, pozostającego w granicach tej samej sprawy w sensie materialnoprawnym. Ponowna konkretyzacja tej samej normy materialnej za pośrednictwem ingerencji w formę i treść orzeczenia ją konkretyzującego, na tle mieszczącego się w granicach hipotezy tej normy stanu faktycznego, w świetle aktualnych wymogów interesu społecznego lub interesu indywidualnego (por. np. art. 154 lub 155 k.p.a.) albo innych przesłanek materialnych (por. np. art. 161 k.p.a.) odbywa się zatem w ramach tej samej sprawy w sensie materialnym[22]. Przesłanki, których zaistnienie warunkuje możliwość uruchomienia nadzwyczajnej kompetencji do ingerencji w moc obowiązującą ostatecznej decyzji (np. przesłanki „*interesu społecznego*" lub „*słusznego interesu strony*" z art. 154 k.p.a.), nie stanowią elementów podstawy normatywnej nowej sprawy na gruncie prawa materialnego, gdyż wymagają powiązania z podstawą materialnoprawną i faktyczną sprawy, która została wcześniej rozstrzygnięta decyzją ostateczną. Można zatem postawić tezę, że **podstawy weryfikacyjne** mają **w sensie materialnoprawnym** o tyle **niesamoistny i zależny charakter**, iż zawsze wymagają sięgnięcia do podstaw normatywnych i faktualnych sprawy rozstrzygniętej przez weryfikowane orzeczenie. Przyjmując, że sprawa administracyjna jest związana z możliwością lub powinnością pierwotnej konkretyzacji normy materialnej w celu wykreowania normy pochodnej, trzeba również zaakceptować twierdzenie, iż normy stanowiące podstawy do całkowitego lub częściowego (poprzez uchylenie dotychczasowej treści i wprowadzenie nowej) przełamania mocy obowiązującej ostatecznych decyzji w nadzwyczajnych trybach postępowania **nie generują nowych spraw administracyjnych w sensie materialnoprawnym**, lecz mogą być co najwyżej pojmowane jako podstawy „*nowych spraw*" o charakterze weryfikacyjnym. Niesamoistność podstawy materialnoprawnej tego rodzaju sprawy weryfikacyjnej, konieczność ponownej konkretyzacji – za pośrednictwem weryfikowanego orzeczenia – norm materialnych, które stanowiły podstawę uprzednio załatwionej sprawy, oraz warunek zachowania tożsamości sprawy materialnoprawnej tak w płaszczyźnie normatywnej, jak i faktualnej przemawiają za poglądem, że **weryfikacja obowiązywania ostatecznych decyzji** odbywa się

w granicach tej samej sprawy materialnoprawnej. Odmienny pogląd jest nie do pogodzenia z określonymi założeniami koncepcyjnymi, których uprzednia akceptacja pozbawia – przynajmniej na gruncie rozważań teoretycznych – tego rodzaju stanowisko koniecznej bazy teoretycznej. Przede wszystkim nie jest teoretycznie uzasadniony wyrażony w formie kategorycznej pogląd przyjmujący, że decyzja znosząca lub przekształcająca normę indywidualną wynikającą z weryfikowanego orzeczenia „*jest decyzją wydaną w nowej, odrębnej sprawie administracyjnej*”[23]. Stanowisko to nie tylko nie przystaje do sformułowanych założeń co do elementów konstytutywnych sprawy administracyjnej pojmowanej jako konstrukcja materialnoprawna[24], lecz także godzi w podstawowe założenia koncepcji stosunku administracyjnoprawnego powstającego *ipso iure*.

Po pierwsze, w przypadku spraw związanych z ingerencją w moc obowiązującą norm pochodnych wynikających z ostatecznych decyzji norma kompetencyjna upoważniająca (czy też – w świetle pewnych założeń pojęciowych – „*uprawniająca*”) do ponownej konkretyzacji jest ściśle powiązana i pozostaje w koniecznym (immanentnym) związku z normą materialną, która została już skonkretyzowana przez weryfikowane orzeczenie. W tym sensie norma statuująca kompetencję weryfikacyjną w płaszczyźnie materialnoprawnej nie ma samodzielnego charakteru, gdyż w zakresie treści normatywnej podlegającej ponownej konkretyzacji nieodzowne jest sięgnięcie do podstawy materialnoprawnej już rozstrzygniętej sprawy. Ponadto jeśli warunkiem uruchomienia kompetencji weryfikacyjnej do ingerencji w moc obowiązującą decyzji jako aktu formalnoprocesowego oraz normy pochodnej jest zachowanie tożsamości sprawy administracyjnej, w której wydano weryfikowane orzeczenie (albowiem istotna zmiana elementów normatywnych lub faktualnych składających się na podstawę orzekania powoduje, że mamy do czynienia z nową sprawą), to powstaje pytanie, czy wobec warunku niezmienionego stanu faktycznego i prawnego (w zakresie podstawy materialnoprawnej) poddawanego ponownej „*ocenie prawnej*” (w świetle przesłanek, które w istocie umożliwiają jedynie powtórne wykorzystanie kompetencji w ramach określonych luzów decyzyjnych tej samej podstawy materialnoprawnej) można w ogóle w sposób poprawny teoretycznie i wolny od poważnych zarzutów rozważać powtórną konkretyzację identycznej normy materialnej na tle tożsamego stanu faktycznego jako orzekanie w nowej sprawie administracyjnej (pojmowanej jako konstrukcja materialnoprawna).

Po drugie, gdyby uznać, że w przypadkach określonych w art. 154, 155 lub 161 k.p.a. mamy do czynienia z nowymi kategoriami spraw materialnych, to trzeba by jednocześnie przyjąć[25], iż już w okresie poprzedzającym weryfikację obowiązywania ostatecznych decyzji, z chwilą aktualizacji przesłanek określonych w tych przepisach, dochodzi do ponownego nawiązania z mocy samego prawa odrębnego stosunku administracyjnoprawnego, który wymaga pierwotnej konkretyzacji i nie pozostaje w relacji zależności i wtórności względem poprzednio skonkretyzowanego stosunku. Tego rodzaju wniosek nie tylko by podważył fundamenty wspomnianej koncepcji stosunku administracyjnoprawnego, lecz także byłby trudny do uzasadnienia na gruncie innych koncepcji tego pojęcia, które przyjmują, że decyzja może zarówno kreować stosunek, jak i zmieniać jego zakres lub treść albo go znosić. Modyfikacja lub zniesienie uprzednio skonkretyzowanego stosunku odbywałyby się mimo wszystko w granicach tej samej podstawy materialnej, a więc trudno by było mówić o tym, że podstawy kompetencyjne tego rodzaju ingerencji w moc obowiązującą decyzji kreują na poziomie normatywnym (materialnoprawnym) nową sprawę jako „*sprawę nieskonkretyzowanego stosunku*”. Nie jest zatem uzasadnione utożsamianie podstaw kompetencyjnych do derogacji lub modyfikacji mocy obowiązującej normy indywidualnej wykreowanej przez weryfikowaną decyzję z podstawami normatywnymi nowych spraw administracyjnych[26].

5. Koncepcje dualistyczne pojęcia „*sprawy administracyjnej*” zakładają, że niezależnie od wyróżnienia spraw administracyjnych w sensie materialnoprawnym istnieją podstawy do wydzielenia odrębnej kategorii spraw administracyjnych w sensie procesowoprawnym, dla których materialnoprawnym łącznikiem z pierwszą kategorią jest ostateczna decyzja administracyjna załatwiająca sprawę materialną lub także sprawę procesową (weryfikacyjną). Koncepcje te występują co najmniej w dwóch odmianach.

W ramach pierwszego podejścia zaproponowano, aby obok sprawy administracyjnej pojmowanej jako zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których organ stosuje normę prawa administracyjnego w celu wiążącego ukształtowania sytuacji prawnej indywidualnego podmiotu, w drodze wydania decyzji administracyjnej załatwiającej tę sprawę wydzielić nowy typ sprawy, czyli tzw. sprawę weryfikacyjną. Podstawą do wyróżnienia tej kategorii spraw są uregulowania przewidziane w rozdziałach 12 i 13 k.p.a., które wprowadzają nadzwyczajne tryby postępowania służące weryfikacji obowiązywania ostatecznych decyzji. Przedmiotem tych postępowań jest właśnie sprawa „*oceny prawnej*” ostatecznych orzeczeń w świetle określonych przesłanek weryfikacji. Koncepcja ta nie wyklucza możliwości uznania, że wszystkie sprawy weryfikacyjne mają charakter wtórny względem właściwych spraw administracyjnych, jednakże ostatecznie dokonuje zawężenia pojęcia sprawy weryfikacji obowiązywania do granic wyznaczonych przez instytucje stwierdzenia nieważności i wznowienia postępowania, przyjmując, że sprawy będące przedmiotem postępowań nadzwyczajnych prowadzonych na podstawie art. 154, 155 i 161 k.p.a. są odrębnymi i „*samoistnymi*” sprawami administracyjnymi w sensie materialnoprawnym[27].

W świetle drugiego wariantu koncepcji dualistycznej dokonano podziału spraw administracyjnych według rodzaju ich podstawy prawnej[28]. W zależności od tego, czy przepisy kreujące daną kategorię sprawy administracyjnej należą do prawa materialnego lub procesowego, wyróżniono sprawę administracyjną materialną lub procesową. Ta pierwsza jest pojmowana jako „*dokonanie w trybie unormowanym prawem procesowym, w formie decyzji administracyjnej autorytatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego w zakresie uprawnień lub obowiązków jednostki mającej interes prawny lub obowiązek*”. Istota sprawy administracyjnej procesowej polega natomiast na „*dokonaniu w trybie unormowanym w prawie procesowym, w formie decyzji administracyjnej, autorytatywnej konkretyzacji normy prawa procesowego regulującej określone rodzaje wadliwości decyzji administracyjnej w celu rozpoznania i rozstrzygnięcia zgodnego z prawem sprawy administracyjnej materialnej*”. Istnienie i zakres sprawy administracyjnej procesowej są bezpośrednio uzależnione od sprawy materialnej, gdyż sprawa procesowa może powstać tylko na tle decyzji ad-

ministracyjnej dokonującej ostatecznej konkretyzacji sprawy materialnej. Dualistycznemu podziałowi spraw administracyjnych odpowiada system postępowań administracyjnych uregulowany przez kodeks postępowania administracyjnego. O ile przedmiotem postępowania zwyczajnego jest sprawa administracyjna materialna, o tyle przedmiotem wszystkich trzech nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego (postępowania w sprawie wznowienia postępowania, postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, postępowań w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji dotkniętej wadą niekwalifikowaną lub decyzji prawidłowej, przewidzianych w art. 154, 155 i 161 k.p.a.) jest sprawa administracyjna procesowa. W ten sposób wskazana wyżej konstrukcja sprawy weryfikacyjnej uległa rozszerzeniu o sprawy, których przedmiotem są ostateczne decyzje dotknięte wadami niekwalifikowanymi lub decyzje prawidłowe. Zakładając, że postępowania zwyczajne toczą się w celu wydania ostatecznej decyzji administracyjnej, dokonującej pierwotnej konkretyzacji norm materialnych, a postępowania nadzwyczajne są wszczynane w celu dokonania weryfikacji obowiązywania (zasadniczo ostatecznych) decyzji administracyjnych załatwiających sprawy materialne, można przyjąć, że również w przypadku spraw zmierzających do prawnej oceny legalności lub celowości ostatecznych decyzji pośrednim przedmiotem postępowania nadzwyczajnego staje się ta sama sprawa administracyjna rozstrzygnięta uprzednio weryfikowaną decyzją.

Nawiązując do pierwszego wariantu koncepcji dualistycznej, można zaproponować jego określoną modyfikację w płaszczyźnie materialnoprawnej. Jeśli przyjmie się założenie, że sprawa administracyjna w sensie materialnoprawnym może powstać tylko z mocy prawa w momencie nawiązania stosunku administracyjnoprawnego (w sferze normatywnej oraz faktualnej) i jako „*niepowtarzalny splot faktu i prawa*" nie może się stać przedmiotem „*ponownej kreacji*" na podstawie norm stanowiących odrębną podstawę kompetencyjną do ingerencji w moc obowiązującą aktu konkretyzującego stosunek administracyjnoprawny i rozstrzygającego powyższą sprawę (por. np. art. 154 k.p.a.), to stanie się oczywiste, że koncepcja „*dualistyczna*" sprawy administracyjnej może być rozumiana jedynie jako stanowisko przyjmujące, że w płaszczyźnie materialnoprawnej mamy do czynienia z jednolitą kategorią pojęciową sprawy administracyjnej (jako sprawy pierwotnej konkretyzacji stosunku administracyjnoprawnego, którego podstawy wynikają z norm prawa materialnego), natomiast wszelkie normy kompetencyjne stanowiące podstawy do wzruszania mocy obowiązującej zasadniczo ostatecznych decyzji administracyjnych – nawet jeśli nawiązują do przesłanek materialnoprawnych wydania tych decyzji i stanów faktycznych poddanych ich regulacji – pozostają odrębnymi w sensie procesowym i kompetencyjnym „*sprawami weryfikacji obowiązywania orzeczeń administracyjnych*", które w drodze konwencji pojęciowej można określić mianem „*spraw administracyjnych weryfikacyjnych*". W tym sensie kolejny, **trzeci wariant koncepcji dualistycznych** w **płaszczyźnie materialnoprawnej** stanowi odzwierciedlenie założeń **koncepcji monistycznych**, a w **płaszczyźnie procesowo-kompetencyjnej** nawiązuje do **koncepcji dualistycznych**. W przeciwieństwie do pierwszego wariantu koncepcji dualistycznych prezentowany wariant odrzuca ograniczenie kategorii „*spraw weryfikacyjnych*" jedynie do „*spraw stwierdzenia nieważności*" i „*spraw wznowienia*", podobnie jak neguje pogląd o „*generowaniu*" przez normy wynikające z art. 154, 155, 161 k.p.a. nowych spraw w sensie materialnym. Z kolei w opozycji do wariantu drugiego proponowane ujęcie stanowi wyraz poglądu, że „*sprawy weryfikacyjne*" nie mogą być pojmowane jedynie jako „*sprawy administracyjne procesowe*" związane tylko z „*konkretyzacją norm procesowych*", albowiem tego rodzaju ujęcie pozbawia „*sprawy procesowe*" koniecznego związku ze sprawą administracyjną materialną rozstrzygniętą przez weryfikowane orzeczenie i poddawaną – za pośrednictwem orzeczenia weryfikacyjnego – ponownemu rozstrzygnięciu lub ocenie prawnej. Konkludując, należy uznać, że uzasadnione teoretycznie jest równoległe rozważanie sprawy administracyjnej (w sensie ścisłym, materialnoprawnym) jako przedmiotu postępowania administracyjnego w trybie zwyczajnym oraz sprawy administracyjnej weryfikacyjnej jako odrębnego przedmiotu postępowania w trybie nadzwyczajnym, który w płaszczyźnie materialnoprawnej pozostaje w sferze sprawy administracyjnej rozstrzygniętej przez weryfikowane orzeczenie.

dr hab. MARCIN KAMIŃSKI

Autor jest adiunktem w Katedrze Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego

Przypisy:

[1] Niniejszy tekst jest tematycznie powiązany z artykułem mojego autorstwa pt. *Elementy konstytutywne sprawy administracyjnej weryfikacyjnej,* który ukazał się w poprzedni numerze „Casusa" (lato 2015), s. 29-36. W zasadzie stanowi on bazę dla tamtego opracowania, które z przyczyn ode mnie niezależnych wyprzedziło niniejszą publikację.

[2] Zob. T. Woś, *Pojęcie „sprawy" w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, AUW No 1022, Prawo CLXVIII, s. 332; tenże, *Glosa do wyroku SN z dnia 3 czerwca 1993 r., III ARN 27/93*, OSP 1995, z. 3, s. 114-115; tenże, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz,* Warszawa 2012, s. 30-33; tenże, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 250-251.

[3] Zob. M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 360 i n.

[4] Zob. J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 13; T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 33-35.

[5] Zob. np. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 30-32; tenże, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 7-8; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna,* Warszawa 1996, s. 28 i n.; A. Skóra, *Współuczestnictwo w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 156-161.

[6] Zob. J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968, s. 88-91, 95-99, 112-114. Por. także: M. Kamiński, *Prawo administracyjne…,* s. 344-346.

[7] Zob. szersze rozważania M. Kamiński, *Prawo administracyjne…,* s. 91-95, 338-363.

[8] Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 345.

[9] W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne…*, s. 71.

[10] Zob. M. Kamiński, *Prawo administracyjne…,* s. 358 i n.

[11] Zob. krytykę takiego podejścia – T. Woś, *Pojęcie „sprawy"…,* s. 332-333.

[12] Por. Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania…*, s. 346.

[13] Zob. np. M. Kamiński, *Prawo administracyjne…,* s. 366-367.

[14] T. Kiełkowski, *Podstawa prawna odmownej decyzji administracyjnej*, Przegląd Prawa Publicznego 2013, nr 1, s. 68-69.

[15] Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania…*, s. 347.

[16] Orzecznictwo sądów administracyjnych nie podejmuje jednak próby dokonania podziału tego rodzaju przesłanek. Zob. np. wyrok NSA z dnia 29 września 1987 r., IV SA 220/87, ONSA 1987, z. 2, poz. 67: „*Umorzenie postępowania I instancji może nastąpić tylko wte-*

dy, gdy postępowanie to było bezprzedmiotowe. Jeżeli jednak stan faktyczny sprawy podlega uregulowaniu przez organ administracji państwowej na wniosek strony bądź z urzędu, postępowanie I instancji nie może być uznane za bezprzedmiotowe"; wyrok NSA z dnia 7 czerwca 1994 r., I SA 815/93, ONSA 1995, z. 2, poz. 82: „*Niespełnienie przez określony podmiot ustawowych przesłanek do uzyskania mienia ogólnonarodowego w trybie komunalizacyjnym nie oznacza bezprzedmiotowości postępowania dającej podstawę do jego umorzenia, lecz jedynie brak podstaw do wydania decyzji pozytywnej dla strony*".

[17] Takie stanowisko dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zob. np. wyrok NSA z dnia 4 października 2000 r., IV SA 2061/99: „*W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ukształtował się pogląd, zgodnie z którym brak ustawowej przesłanki uwzględnienia żądania zgłoszonego we wniosku wszczynającym postępowanie administracyjne nie czyni tego postępowania bezprzedmiotowym, w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a., lecz oznacza jedynie bezzasadność żądania strony /por. wyroki NSA z dnia: 10 stycznia 1989 r., SA/Wr 957/88, ONSA 1989 nr 1 poz. 22; 7 czerwca 1994 r., I SA 815/93, ONSA 1995 Nr 2 poz. 82; 16 stycznia 1992 r., SA 1289/91, ONSA 1992 nr 1 poz. 17*"; wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., II OSK 79/10, LEX nr 746913; wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lutego 2013 r., VII SA/Wa 1658/12, LEX nr 1324119: „*Organ administracji państwowej nie może umorzyć postępowania w sytuacji, gdy stwierdzi brak przesłanek do uwzględnienia żądania strony. Bezzasadność żądania strony musi być wykazana w decyzji załatwiającej sprawę co do jej istoty, a nie prowadzić do umorzenia postępowania, gdyż stanowić to będzie niezgodne z prawem uchylenie się od merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy*".

[18] Por. przykład takiego podejścia w orzecznictwie – np. wyrok NSA z dnia 6 maja 1988 r., IV SA 251/88, ONSA 1989, z. 1, poz. 8: „*W sprawie niniejszej organ administracji, powołując się na upływ terminu przedawnienia, nie orzekł co do istoty sprawy, lecz umorzył postępowanie w sprawie, a zatem nie wypowiedział się co do merytorycznej zasadności roszczenia skarżącego, wychodząc z błędnych przesłanek, iż upływ terminu przedawnienia jest przesłanką procesową, powodująca zbędność prowadzenia postępowania*".

[19] Zob. T. Kiełkowski, *Podstawa prawna odmownej…*, s. 70-71.

[20] Por. tożsamy pogląd wyrażony przykładowo przez NSA – OZ we Wrocławiu w wyroku z dnia 10 stycznia 1989 r., SA/Wr 957/88, ONSA 1989, z. 1, poz. 22: „*Jeżeli w toku dokonywania ustaleń faktycznych organ prowadzący postępowanie dojdzie do przekonania, że okoliczności sprawy nie uzasadniają wymeldowania w omawianym trybie, to wówczas powinien odmówić uwzględnienia wniosku o wymeldowaniu, nie zaś umarzać postępowanie jako bezprzedmiotowe. Brak ustawowej przesłanki uwzględnienia żądania zgłoszonego we wniosku wszczynającym postępowanie administracyjne nie czyni tego postępowania bezprzedmiotowym w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a., lecz oznacza jedynie bezzasadność żądania, co powinno powodować odmowę uwzględnienia żądania strony. Natomiast umorzenie postępowania nastąpi wówczas, gdy jego wszczęcie nastąpiło «z urzędu», a strona nie zgłaszała w toku tego postępowania żądania określonego rozstrzygnięcia merytorycznego*".

[21] Por. T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie…*, s. 250; J. Borkowski, *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 144; J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja*..., s. 206-208.

[22] Por. M. Kamiński, *Teoretyczny i normatywny model weryfikacji orzeczeń administracyjnych*, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, A. Krawiec, M. Kamiński, T. Kiełkowski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013, s. 375.

[23] Tak np. T. Kiełkowski, *Sprawa…*, s. 87.

[24] Zob. np. zaproponowany przez T. Kiełkowskiego (*Sprawa…*, s. 36 i n.) katalog elementów konstytutywnych sprawy administracyjnej w podziale na elementy normatywne (obejmujące „*normę uprawniającą do konkretyzacji prawa*" oraz „*normę konkretyzowaną*") oraz elementy realne (które stanowią „*podmioty*" sprawy oraz „*fakty sprawy*").

[25] Tak np. T. Kiełkowski, *Fakultatywne tryby uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej oraz „wywłaszczenie prawa"*, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, A. Krawiec, M. Kamiński, T. Kiełkowski, *Postępowanie administracyjne*, s. 491.

[26] Zob. np. poglądy traktujące przepisy art. 154, 155 i 161 k.p.a. jako podstawy nowych spraw administracyjnych w sensie materialnoprawnym – np. W. Dawidowicz, *Zarys procesu*..., s. 13-14, 203 i n.; J. Filipek, *Założenia strukturalne postępowania sądowoadministracyjnego*, Krakowskie Studia Prawnicze, Rok XVII – 1984, s. 206; T. Kiełkowski, *Sprawa*..., s. 85-88. Por. jednak odmienny pogląd wyrażony przez W. Dawidowicza (*Postępowanie administracyjne*..., s. 33). Autor ten stwierdza, że w podsystemie postępowania zwyczajnego „*decyduje się*" o sprawie administracyjnej, natomiast podsystem postępowań nadzwyczajnych normuje tryb „*decydowania o decyzji*", która rozstrzygnęła sprawę administracyjną. Obydwa podsystemy dotyczą zatem tej samej sprawy administracyjnej w sensie materialnoprawnym, jednakże „*w postępowaniu zwyczajnym sprawa ta stanowi jego bezpośredni przedmiot, natomiast gdy chodzi o postępowania nadzwyczajne – wiążą się one ze sprawą administracyjną pośrednio – poprzez decyzję, która jest w tych wypadkach bezpośrednim przedmiotem postępowania*".

[27] Zob. W. Dawidowicz, *Zarys procesu*..., s. 13-14, 168 i n., 202 i n. Por. także pogląd E. Iserzona, który uznawał, że przepisy będące odpowiednikami art. 154, 155 i 161 k.p.a. ustanawiają podstawy do wydawania decyzji w „*nowych*" sprawach administracyjnych, które jednak obejmują „*stary stan faktyczny*" poprzedniej sprawy (w której wydano weryfikowaną decyzję) (E. Iserzon, [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Teksty. Wzory i Formularze*, Warszawa 1970, s. 264, 267, 289). Pogląd ten implikuje tezę, że właściwy organ może zmienić lub uchylić decyzję ostateczną tylko przy niezmienionym stanie faktycznym i prawnym sprawy rozstrzygniętej tą decyzją, a więc pod warunkiem dalszego istnienia stanu tożsamego z dnia wydania tej decyzji i z udziałem tych samych stron (A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 915).

[28] B. Adamiak, *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, PiP 2001, z. 8, s. 29-31; J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J., Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 464-465, 678. Por. także Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania…*, s. 21-22. Ten ostatni Autor wyraża trafny pogląd, że stosowana terminologia w zakresie podziału spraw administracyjnych na sprawy „*w sensie materialnoprawnym*" oraz sprawy „*w sensie proceduralnoprawnym*" nie jest w pełni adekwatna pojęciowo. Należy jednak stwierdzić, że powyższy zarzut Z.R. Kmiecika powinien zostać z twierdzeniami zwolenników rozważanego wariantu koncepcji dualistycznej, a nie z tezami referującymi te poglądy (por. fragment referujący w pracy M. Kamińskiego, *Prawo administracyjne…*, s. 365-366). Zob. także Z.R. Kmiecik, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 marca 2012 r., II SA/Wa 2202/11*, Orzecznictwo Sądów Polskich 2014, z. 4, s. 521 i n.

Monistic and dualistic conceptions of the administrative matter

SUMMARY:

Theoretical construction of the administrative matter is a subject of the monistic and dualistic conceptions in Polish science of administrative law. Proponents of the monistic conception accept the view that there are theoretical grounds only for distinction of the administrative matters in the material-law sense. In turn supporters of the dualistic conception are of the opinion that regardless of the administrative matters in the material-law sense it is necessary to extract the concept of the procedural or *verificational* administrative matter which are characterized by the structural connectivity with the administrative matter in the material-law sense through the administrative act (decision) which has been the subject of the verification in the extraordinary administrative proceedings. Assuming certain theoretical assumptions one may propose a conceptual connection of the claims of the monistic and dualistic conceptions. This kind of approach leads to a parallel consideration of the administrative matters in the material-law sense and the verificational administrative matters.

MIENIE KOMUNALNE

Dr DOROTA FLESZER

Naczelnymi atrybutami gmin jest samodzielność i posiadanie osobowości prawnej, których pełna realizacja wymaga możliwości dysponowania odpowiednim zapleczem materialnym. Stąd też własność komunalna stanowi gwarancję podmiotowości prawnej gmin. Składają się na nią własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Jednocześnie mienie komunalne – jak wynika z orzecznictwa – nie powinno być utożsamiane z mieniem prywatnym. Wiąże się to z tym, że jego wyodrębnienie pozwala wykonywać zadania publiczne, w tym zadania użyteczności publicznej, dzięki którym podnoszona jest jakość życia mieszkańców gminy jako wspólnoty mieszkańców.

Analizując kwestie związane z wykonywaniem zadań publicznych, nie jest możliwe ich ograniczenie wyłącznie do sfery prawnych regulacji i instrumentów przez prawo przewidzianych. Istotnym elementem staje się także zabezpieczenie możliwości ich realizacji pod względem finansowym. Bez istnienia bowiem odpowiedniego zaplecza materialnego dla działalności organów władzy publicznej wykonanie postawionych przed nimi zadań staje się iluzoryczne.

Mając to na względzie, a także uwzględniając rolę, jaką zajmuje samorząd terytorialny w strukturze organów wykonujących zadania publiczne, ustawodawca dostrzega konieczność zabezpieczenia jego funkcjonowania także pod względem materialnym. Już na gruncie ustawy zasadniczej przyznano mu prawo własności i inne prawa majątkowe. Pod względem przedmiotowym podstawowym składnikiem mienia komunalnego są nieruchomości, przy czym nie dzieli się mienia komunalnego według źródeł jego pochodzenia. Natomiast analizując aspekt podmiotowy mienia komunalnego, przyjmuje się, że jest to własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Wyróżnia je to, że decyzje co do przeznaczenia, a także sposobu wykorzystania składników majątkowych podejmują samodzielnie. Zasadnie zatem akcentuje się publicznoprawny charakter mienia komunalnego, ściśle związanego z zadaniami publicznymi, których realizacji powinno służyć. Wnosić więc należy, że zostało przyznane nie dla swobodnego użytku.

Celem niniejszego opracowania jest określenie istoty i zakresu przedmiotowego mienia komunalnego na gruncie rozwiązań ustrojowych. W szczególności zwrócono uwagę na cywilistyczne rozumienie prawa własności i innych praw majątkowych oraz publicznoprawny charakter mienia publicznego. Nie podjęto problematyki sposobu nabywania mienia komunalnego ani rozporządzania nim. Analizę zagadnienia oparto na podstawie powstałego w tym zakresie orzecznictwa i doktryny.

Mienie samorządu terytorialnego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Regulacją prawną, w oparciu o którą następuje wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego o mienie, jest niewątpliwie art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. [1] – dalej Konstytucja RP. Jak wynika bowiem z jego treści: „*Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe*". Tym samym mocno kontrowersyjna wydaje się teza postawiona przez J. Sulimierskiego, a wskazująca, że Konstytucja RP z 1997 r. kategorię „*mienia komunalnego*" pomija[2].

Według Z. Niewiadomskiego osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego, konstytucyjnie przyznana, jest wyrazem woli samorządu w systemie władz publicznych. Jednocześnie pozostaje konsekwencją wyodrębnienia samorządu w systemie tych władz, wyrazem upodmiotowienia społeczności lokalnych. W przeciwieństwie do administracji rządowej pozostającej w strukturze aparatu państwowego i występującej w płaszczyźnie stosunków cywilnoprawnych w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa poszczególne jednostki samorządu terytorialnego reprezentują własne interesy. Stają się podmiotami praw i obowiązków uprawnionymi do podejmowania czynności o charakterze cywilnoprawnym. Mogą posiadać własny majątek, samodzielnie nim zarządzać i zaciągać zobowiązania, ale też za działania te ponoszą odpowiedzialność zgodnie z ogólnymi zasadami prawa cywilnego. Treść osobowości prawnej regulują przepisy kodeksu cywilnego[3]. Z kolei SN uważa, że konsekwencją przyznania jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej jest kolejna norma konstytucyjna, stanowiąca, iż przysługują im prawa własności i inne prawa majątkowe. Wspólnie tworzą one mienie (majątek) poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego[4]. Wnosić zatem należy – na co zwraca uwagę TK – że własność przysługująca gminom odgrywa szczególną, konstytucyjną rolę. W pewnym sensie bowiem decyduje o realności systemu samorządowego w państwie[5] i traktuje własność komunalną jako gwarancję osobowości prawnej samorządu terytorialnego, jednego z istotnych elementów demokratycznego państwa[6].

Na inny aspekt analizowanego zagadnienia także zwraca uwagę TK. Otóż wskazuje on na zasadę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, w tym gmin, na którą składa się przyznanie im w art. 165 ust. 1

Konstytucji osobowości prawnej, ze szczególnym zaakcentowaniem przysługiwania im praw podmiotowych o charakterze prywatnoprawnym, tj. własności i innych praw majątkowych[7]. Również J. Wasilkowski podkreśla, że własność w rozumieniu Konstytucji „(...) *jest prawnym wyrażeniem wszelkich form przynależności ekonomicznej jakiegokolwiek dobra majątkowego do określonego podmiotu (...). Zakres konstytucyjnego pojęcia «własności» nie ogranicza się więc do jednej, podstawowej formy prawnej dysponowania częściami przyrody ani do ogółu form prawnych, które z cywilistycznego punktu widzenia stanowią kategorię tzw. praw rzeczowych. Zakres tego pojęcia obejmuje również prawa dotyczące tzw. dóbr niematerialnych (utworów literackich lub artystycznych, wynalazków etc.) oraz liczne prawa należące do dziedziny stosunków obligacyjnych (wierzytelności). Co więcej, zakres konstytucyjnego pojęcia «własności» rozciąga się także na prawa majątkowe, które pozostają poza obrębem prawa cywilnego i są normowane przez inne gałęzie naszego ustawodawstwa, w szczególności przez prawo administracyjne i prawo finansowe*”[8].

W konsekwencji – co zauważa TK – istnienie wymienionych zależności wiąże niewątpliwie ustawodawcę zwykłego; oznacza ograniczenie w stanowieniu prawa w taki sposób, aby zamierzone regulacje nie naruszały konstytucyjnego zakresu samodzielności gmin[9]. Również B. Banaszak kładzie akcent na istniejące relacje pomiędzy własnością jednostek samorządu gminnego a przyznaną im samodzielnością. Autor formułuje tezę, zgodnie z którą dla rzeczywistej samodzielności samorządu terytorialnego ważne jest, by dysponował on odpowiednimi funduszami i bazą materialną. Tę ostatnią zapewnić ma przysługujące jednostkom samorządowym w myśl art. 165 ust. 1 Konstytucji RP prawo własności i inne prawa majątkowe[10]. Pogląd ten co do istoty podzielany bywa w doktrynie, choć nacisk kładzie się tam w szczególności na dwie kwestie. Po pierwsze mienie samorządowe pozostaje jednym z podstawowych atrybutów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wynikającym z przyznanej im osobowości (podmiotowości) cywilnoprawnej[11]. Po drugie własność komunalna stanowi gwarancję podmiotowości prawnej gmin. Dzięki niej, zachowując samodzielność, gmina może być partnerem władzy rządowej[12].

Podsumowując, w oparciu o regulację art. 165 ust. 1 Konstytucji RP oraz powstałego na jego gruncie orzecznictwa TK można postawić następujące wnioski:

* po pierwsze – własność komunalna stanowi zabezpieczenie podstawowych wartości samorządu terytorialnego, takich jak: osobowość prawna, samodzielność, możliwość realizowania zadań własnych wyznaczonych przez odpowiednie przepisy ustawowe. Dzięki niej, zachowując samodzielność, gmina może być partnerem władzy rządowej. Art. 165 ust. 1 Konstytucji RP tworzy więc materialne podstawy gwarancji i podmiotowości prawnej samorządu terytorialnego;

* po drugie – własność jednostek samorządu terytorialnego spełnia szczególną konstytucyjną funkcję, ponieważ decyduje o realności systemu samorządowego w państwie. Istnienie zależności, którą wyraża art. 165 ust. 1 Konstytucji RP wiąże niewątpliwie ustawodawcę zwykłego, oznacza ograniczenie w stosowaniu prawa w taki sposób, aby zamierzone regulacje nie naruszały konstytucyjnego zakresu samodzielności gmin. Już z tych ustaleń wynika, że ewentualne uszczuplenie w drodze ustawy stanu majątku samorządowego wymaga szczególnie wnikliwej kontroli;

* po trzecie – przyznane jednostkom samorządu terytorialnego prawo własności podlega konstytucyjnej ochronie. Stanowiący punkt odniesienia dla kształtowania tej ochrony art. 165 ust. 1 Konstytucji RP ma istotne znaczenie, ponieważ eksponuje ścisłą więź prawa własności jednostki samorządu terytorialnego z jej podmiotowością. Z tych też względów własność jednostek samorządu terytorialnego ma wymiar ustrojowy, gdyż w takim zakresie, w jakim stanowi zabezpieczenie: z jednej strony – ich samodzielności, z drugiej zaś możliwości realizowania zadań publicznych o znaczeniu lokalnym wynikających z odpowiednich ustaw. Za każdym więc razem, kiedy ustawodawca wkracza w sferę władztwa majątkowego jednostki samorządu terytorialnego, oddziałuje na zakres jej podmiotowości i modyfikuje konstytucyjnie określoną pozycję prawną tego typu podmiotów prawa. Należy mieć na uwadze okoliczność, że zasadnicze standardy dotyczące statusu jednostek samorządu terytorialnego określone zostały w Konstytucji RP, co wskazuje na to, że ustrojodawca dostrzegał wyjątkowo silną potrzebę zabezpieczenia ich podmiotowości prawnej[13].

Istota mienia komunalnego na gruncie ustawy o samorządzie gminnym

Jak wynika z art. 43 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym[14] – dalej u.s.g.: „*Mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw*”. W oparciu o tę regulację G. Bieniek podkreśla, że mieniem gminy jest ta część mienia, która należy do gminy jako osoby prawnej[15].

J. Sulimierski formułuje pogląd, zgodnie z którym normatywne określenie mienia jednostek samorządu terytorialnego poprzez „*własność i inne prawa majątkowe*” nawiązuje wprost do cywilistycznej koncepcji mienia[16]. Również judykatura podziela ten pogląd, czego przykładem może być wyrok NSA z 12.01.2000 r. W ocenie Sądu całe mienie komunalne ujmowane jest jako jednorodne w tym znaczeniu, że jest to mienie w rozumieniu prawa cywilnego, a w szczególności w rozumieniu art. 44 k.c.[17].

A zatem – jak wynika z brzmienia art. 44 k.c.: „*Mieniem jest własność i inne prawa majątkowe*”. Przytoczona regulacja prawna w ocenie W. Cieślaka ma zastosowanie do wszystkich podmiotów i nie daje podstawy do rozróżniania rodzajów własności zależnie od tego, czy jej przedmiot należy do państwa, spółdzielni, innej organizacji społecznej czy też osoby fizycznej[18].

Według E. Gniewka użycie terminu „*własność i inne prawa majątkowe*” wskazuje, że chodzi o prawa o charakterze cywilnoprawnym[19]. Prawo własności jest najszerszym i najpełniejszym cywilnym prawem podmiotowym do rzeczy, inne prawa majątkowe są pochodną tego prawa. Stąd też prawa niemające charakteru cywilnoprawnego czy też będące prawami cywilnoprawnymi o charakterze niemajątkowym pozostają poza zakresem zainteresowania art. 44 k.c., nie tworzą więc mienia. W doktrynie podkreśla się, że „*prawa stanowiące mienie muszą mieć charakter majątkowy, przez co* →

różnią się od praw i dóbr osobistych: nazwiska, czci, wolności czy integralności osoby ludzkiej. Charakter majątkowy zależy od tego, czy prawo ma wartość majątkową w obrocie, nie ma zaś znaczenia, że jest ono niezbywalne jako ściśle związane z określoną osobą, jak na przykład prawo użytkowania, służebności osobistej czy dożywocia, ponieważ związane z określoną osobą, nie odbiera mu wartości majątkowej"[20]. Takie samo stanowisko reprezentuje G. Bieniek, który zauważa dodatkowo, że nie mieszczą się w pojęciu „*mienia*" prawa niemajątkowe w stosunku do dóbr zarówno materialnych, jak i niematerialnych. Nie oznacza to wszakże, aby samorządowe osoby prawne nie mogły być podmiotami takich praw. Przepis art. 43 ustawy o samorządzie gminnym ujmuje przy tym mienie komunalne jako jednorodny zespół praw majątkowych, nie wyodrębniając takich jego rodzajów, jak mienie publiczne, prywatne itp. Nie ma też podziału mienia komunalnego według źródeł jego pochodzenia. Całe mienie komunalne ujmowane jest – jak to wykazano powyżej – jako mienie jednorodne w tym znaczeniu, że jest to mienie w rozumieniu prawa cywilnego, a w szczególności w rozumieniu art. 44 k.c.[21].

Warto w tym miejscu przedstawić także pogląd W.J. Katnera, według którego mienie jest pojęciem ogólnym, oznaczającym ogół praw majątkowych, w szczególności prawo własności i inne prawa rzeczowe występujące w kodeksie cywilnym (np. prawa rzeczowe ograniczone) i poza kodeksem (np. współwłasność uczestników wspólnoty mieszkaniowej). Są to też takie prawa podmiotowe majątkowe, jak wierzytelności (prawa względne) oraz prawa osobiste o charakterze majątkowym (np. prawo do wynagrodzenia), i prawa majątkowe na dobrach niematerialnych (np. majątkowe prawa autorskie, prawa majątkowe z patentu i inne z zakresu własności przemysłowej)[22]. Prawa majątkowe należy rozumieć szeroko. Obejmuje ono także pewne stany faktyczne, z których wynikają konkretne uprawnienia lub roszczenia mające wartość majątkową i traktowane w obrocie jak prawa majątkowe. Takim stanem faktycznym uznanym i chronionym przez prawo jest posiadanie[23].

W orzeczeniu z 12.04.2000 r. TK stwierdza, że ogół przysługujących gminie praw majątkowych stanowi mienie komunalne (art. 43 ustawy o samorządzie gminnym)[24]. Według SN pojęciem „*mienia*" objęte są jedynie prawa majątkowe (własność i inne prawa majątkowe), czyli aktywa przysługujące określonemu podmiotowi[25]. Podziela to stanowisko NSA, stwierdzając, że mienie komunalne obejmuje aktywa, a nie pasywa. Wynika to z definicji „*mienia*" zawartej w cyt. art. 44 k.c., w odniesieniu do ogólnego pojęcia „*mienia*", jak i w art. 43 u.s.g. – w odniesieniu do mienia komunalnego. Wynikałoby z tego, że „*mienie*" to „*całokształt praw majątkowych przysługujących określonemu podmiotowi*", a nie „*całokształt praw i obowiązków*"[26]. Tak samo twierdzi A. Szewc, jednoznacznie identyfikując mienie komunalne z prawami majątkowymi, a więc takimi, których wartość można wyrazić (wymierzyć) w pieniądzu. Ustawa *nominatim* wymienia tylko własność, czyli wyłączne prawo korzystania z rzeczy i rozporządzania nią (art. 140 k.c.). Pozostałe prawa majątkowe to zarówno prawa rzeczowe: wieczyste użytkowanie (art. 232 k.c.), użytkowanie, służebności, hipoteka i inne ograniczone prawa na rzeczy (art. 244 k.c.), jak i prawa podmiotowe o charakterze obligacyjnym, skuteczne *in personam* (wierzytelności) oraz skuteczne *erga omnes* prawa na dobrach niematerialnych, np. tzw. własność przemysłowa (w szczególności prawa z rejestracji oznaczeń geograficznych) i intelektualna, zwłaszcza autorskie prawa majątkowe (tamże). W skład mienia komunalnego nie wchodzą natomiast dobra osobiste gminy, związków międzygminnych i komunalnych osób prawnych (np. nazwa gminy)[27]. Ponadto gminie przysługują prawa majątkowe wynikające ze stosunków publicznoprawnych (np. podatki, opłaty lokalne, dotacje, subwencje). W skład mienia komunalnego wchodzą także prawa na dobrach niematerialnych (np. prawa autorskie), ukształtowane jako prawa bezwzględne lub względne (zobowiązania), byleby miały wartość wymierną w pieniądzu. W pojęciu „*mienia*" nie mieszczą się natomiast prawa niemajątkowe, zarówno w stosunku do dóbr materialnych, jak i niematerialnych (w skład mienia gminy nie wchodzą zatem jej dobra osobiste, jak np. nazwa)[28]. Istotny w tej kwestii wydaje się także pogląd J. Jagody twierdzącej, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym i pozostałe ustawy samorządowe (ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa) ujmują mienie jako jednorodny zespół praw majątkowych i nie dzielą go na mienie publiczne, administracyjne, komercyjne czy prywatne. Nie można także dokonywać podziału mienia w zależności od źródła pochodzenia jego składników (ustawy, decyzje administracyjne, zdarzenia przewidziane przez prawo cywilne)[29].

Natomiast stosownie do art. 140 k.c. „*W granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą*".

W doktrynie ugruntowało się stanowisko, zgodnie z którym prawo własności wyróżnia się szczególną pozycją będącą formą pierwotną, najprostszą i bezpośrednią, z której wywodzą się inne formy korzystania z rzeczy. Jest też najbardziej pełną, gdyż tylko w jej ramach osoba uprawniona (właściciel) korzysta z maksimum uprawnień względem rzeczy, jakie w danym systemie prawnym mogą przysługiwać podmiotowi prawa. Jednakże prawo własności nie daje właścicielowi absolutnej pełni władzy nad rzeczą. W rzeczywistości granice prawa własności są takie, jakie zakreśla całokształt przepisów konkretnego ustawodawstwa. Terminem „*ograniczenie*" określa się także prawa podmiotowe, które mogą przysługiwać względem rzeczy innym osobom aniżeli właściciel, jak np. prawo użytkowania czy służebności. W rzeczywistości tylko te dwa prawa stanowią ograniczenia *sensu stricto*. „*Ograniczenia*" natomiast pierwszego rodzaju, tzn. wynikające bezpośrednio z przepisów ustawy lub z innych wyznaczników zakresu prawa własności przewidzianych w ustawie, określają zakres treści prawa własności, są więc jego elementem[30]. Według innego autora prawo własności pozostaje rodzajem najsilniejszego prawa o charakterze bezwzględnym, którego przedmiotem są odrębne rzeczy w znaczeniu przedmiotów materialnych (por. art. 140 w zw. z art. 45 k.c.). Ponieważ prawo własności jest najpełniejszym pod względem zakresu prawem podmiotowym, dającym możliwość korzystania przez uprawnionego z największego zakresu uprawnień względem rzeczy, jakie w systemie prawnym mogą przysługiwać podmiotowi prawa, należy przyjąć, że prawo to stanowi podstawowy element mienia. Pozostałe prawa majątkowe składające się na pojęcie „*mienia*" to prawa pochodne od własności, stanowiące ograniczone w stosunku do niej formy władania rzeczami. Są to zarówno różnego rodzaju prawa podmiotowe bezwzględne (prawa rzeczowe), jak i względne (wierzytelności)[31].

Prawo własności przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego jest prawem podmiotowym własności w znaczeniu technicznym, a jego treść wynika z art. 140 k.c.[32].

Wyjaśnić też należy, że termin „*własność*" nie jest pojęciem wyłącznie prawnym, stanowi również kategorię ekonomiczną. W sensie ekonomicznym właścicielem jest ten, kto faktycznie dysponuje w swoim interesie danym dobrem majątkowym, nie ma znaczenia, w jaką postać prawną owo dysponowanie zostało przyoblecone[33]. Z kolei według J. Ignatowicza z ekonomicznego punktu widzenia własnością pozostaje każda forma władania przez człowieka częściami przyrody mającymi wartość majątkową, każda forma władania, która pozwala na zawłaszczanie (apropriację) tego, co te części przyrody wytwarzają[34]. W doktrynie prawa cywilnego przyjmuje się, że pojęcie „*prawa majątkowego*" obejmuje także pewne stany faktyczne, z których wynikają konkretne uprawnienia lub roszczenia mające wartość majątkową i które traktowane są w obrocie jak prawa majątkowe. Takim stanem faktycznym uznanym i chronionym przez prawo jest posiadanie[35] i ekspektatywa (prawa podmiotowe tymczasowe). Można je zatem zaliczyć do kategorii praw majątkowych *sensu largo.* W odróżnieniu od prawa własności przedmiotem tych wszystkich „*innych praw majątkowych*" mogą być nie tylko rzeczy, ale również przedmioty materialne niebędące rzeczami (np. wody, kopaliny), a nawet dobra niematerialne (np. utwór literacki, naukowy czy muzyczny, program komputerowy, wynalazek, znak towarowy)[36].

Podsumowując, należy stwierdzić, że prawo własności zajmuje wśród różnych form prawnych pozycję szczególną. Po pierwsze, jest z jednej strony formą pierwotną, najprostszą i bezpośrednią, z której wywodzą się inne formy korzystania z rzeczy. Z drugiej zaś pozostaje formą najbardziej pełną, gdyż tylko w jej ramach osoba uprawniona (właściciel) korzysta z maksimum uprawnień względem rzeczy, jakie w danym systemie prawnym mogą przysługiwać podmiotowi prawa. Stosownie do tego tylko właściciel może nazwać podmiot swojego prawa „*swoją rzeczą*". Każdy zaś inny uprawniony może się jedynie powołać na prawo przysługujące mu do rzeczy cudzej. Po drugie prawo własności stanowi centralną instytucję systemu prawa[37].

Podstawowym składnikiem mienia komunalnego są oczywiście nieruchomości, przy czym nie ma podziału mienia komunalnego według źródeł jego pochodzenia[38]. Na gruncie orzecznictwa sądowego składnikami majątkowymi gminy pozostają aktywa w postaci udziałów w jednoosobowej spółce kapitałowej[39]. Za mienie gminy należy także przyjąć:

– spółkę prawa handlowego, w której gmina ma 100% udziałów[40];
– zarządzanie własnymi zasobami mieszkaniowymi przez utworzoną spółkę[41];
– prowadzenie przez bank rachunku bankowego gminy traktowane jest jako wykorzystywanie mienia tej gminy[42];
– wyłączny udział gminy w kapitale zakładowym spółki z o.o.[43].

Wymaga podkreślenia, że pojęcia „*majątek*" i „*mienie*" nie są synonimami i nie należy używać ich zamiennie. Jak podkreśla SA, choć terminy te niekiedy uznaje się za tożsame, to jednak nie mają one identycznego zakresu pojęciowego. Przyjmuje się bowiem, że wyraz „*majątek*" używany bywa w dwóch znaczeniach: węższym, oznaczającym tylko aktywa, czyli prawa majątkowe posiadane przez podmiot, co może być utożsamiane z pojęciem „*mienia*", oraz w znaczeniu szerszym, oznaczającym ogół praw i obowiązków majątkowych podmiotu prawa. Majątkiem są składniki mienia dające się wyodrębnić jako zespół aktywów, ale i zespół pasywów będących przedmiotem obrotu, dziedziczenia, podstawą odpowiedzialności za zobowiązania itp.[44]. Takie samo stanowisko w tej kwestii reprezentuje H. Izdebski, podkreślając, że termin „*majątek*" nie ma tak ścisłego znaczenia, który zarówno może być i synonimem „*mienia*", jak i określać ogół uprawnień i obowiązków (aktywów i pasywów danego podmiotu), a także odnosić się do tzw. masy majątkowej, tj. wyodrębnionej masy uprawnień i obowiązków o szczególnym statusie (w odniesieniu do samorządu można mówić np. o majątku zakładu budżetowego)[45]. Również W. Cieślak stoi na stanowisku, że od pojęcia „*mienia*" odróżnia się w naszym prawie cywilnym „*majątek*", przez którą to nazwę rozumie się mienie w relacji do konkretnego podmiotu, a więc „*ogół praw majątkowych przysługujących określonemu podmiotowi (osobie fizycznej lub prawnej)*". Jednakże od tak rozumianego majątku, nazywanego inaczej „*majątkiem w znaczeniu węższym*" i obejmującego wyłącznie aktywa danego podmiotu, odróżnia się w cywilistyce pojęcie „*majątku w szerszym znaczeniu*", obejmujące także ogół ciążących na tym podmiocie obowiązków majątkowych. Jednakże zauważa się, że obowiązujące obecnie prawo cywilne posługuje się niekiedy nazwą „*majątek*" również na określenie mienia (w znaczeniu węższym)[46].

Według J. Jagody, w doktrynie pojawił się pogląd, że „*pojęcie «mienia komunalnego» jest przypisywane samorządowi gminnemu, a mienie powiatowe i mienie wojewódzkie można zaliczyć do kategorii mienia publicznego*". Zdaniem autorki pogląd ten wydaje się trudny do zaakceptowania co najmniej z kilku powodów, które wymienia M. Stańko. Po pierwsze powstaje wątpliwość, do jakiej kategorii zaliczyć w takim ujęciu mienie komunalne, skoro tylko mienie powiatowe i mienie wojewódzkie określa się mianem mienia publicznego. Niepodobna przyjąć, że mienie komunalne – nawet w tak wąskim ujęciu – nie jest mieniem publicznym, skoro samorząd gminny spełnia funkcje publiczne. Po drugie zastrzeżenia budzi przypisanie pojęcia „*mienia komunalnego*" niepodzielnie samorządowi gminnemu, ponieważ już chociażby z art. 43 wynika, że mienie to nie jest jednolitą podmiotowo kategorią prawną (nie jest przypisywane wyłącznie gminom, ale także innym gminnym osobom prawnym). Po trzecie należy zauważyć, że obowiązująca Konstytucja RP weszła w życie przed reformą administracyjną powołującą do życia inne niż gminy jednostki samorządu terytorialnego (powiaty i województwa). Trudno więc było operować kategorią mienia komunalnego w ujęciu konstytucyjnym w odniesieniu do nieistniejących podmiotów prawnych. I wreszcie po czwarte należy podkreślić, że sama Konstytucja RP nie posługuje się pojęciem „*mienia komunalnego*", ale w art. 165 ust. 1 przesądza, że jednostkom samorządu terytorialnego wyposażonym w osobowość prawną przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe. Zatem na poziomie prawnokonstytucyjnym mamy do czynienia z jednolitą kategorią prawną – mieniem jednostek samorządu terytorialnego. Gdyby więc przyjąć, że w ramach mienia jednostek samorządu terytorialnego istnieje odrębne pojęcie „*mienia komunalnego*", które można przypisać tylko gminom i gminnym osobom prawnym, to powstaje kolejny problem, czym

owo mienie gminne – poza przynależnością podmiotową – różni się od mienia innych jednostek samorządu terytorialnego. Nie ma bowiem uzasadnienia – ani w przepisach Konstytucji RP, ani w ustawodawstwie zwykłym – dla rozróżniania mienia komunalnego oraz „*powiatowego*" i „*wojewódzkiego*". Pojęcie „*mienia komunalnego*" powinno być zatem używane jako synonim mienia jednostek samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa i funkcjonujących w ich ramach osób prawnych). Jednocześnie trzeba się zgodzić z poglądem, że zamiast pojęcia „*mienie komunalne*" wskazane by było posługiwanie się jednolitą kategorią „*mienia samorządowego*" lub „*mienia samorządu terytorialnego*"[47].

A. Szewc zwraca uwagę na terminologiczne zawiłości ustawy w odniesieniu do problematyki majątkowej. Ustawa używa tu bowiem aż trzech pojęć, co może być mylące: 1) „*mienia komunalnego*" (np. art. 43 u.s.g.), 2) „*mienia gminy*" (art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g.) oraz 3) „*mienia gminnego*" (art. 48 ust. 3 u.s.g.)[48]. Z kolei H. Izdebski wskazuje, że termin ten bywa odnoszony do konkretnego podmiotu (np. mienie gminy), lecz może także występować w płaszczyznach bardziej ogólnych (np. „*mienie komunalne*" czy też „*mienie samorządowe*"), a w terminologii doktrynalnej także „*mienie publiczne*", tj. państwowe i samorządowe)[49].

Publicznoprawny charakter mienia komunalnego

Zagadnienie określenia charakteru własności komunalnej i mienia komunalnego było przedmiotem zainteresowania zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, w szczególności TK. M. Bednarek stoi na stanowisku – wbrew wyrażanym niekiedy odmiennym opiniom – że polski ustrojodawca nie ustosunkował się do problematyki własności publicznej. W każdym razie w miarę choćby skonkretyzowanej koncepcji własności publicznej nie można się dopatrywać w konstatacji, że jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje własność i inne prawa majątkowe (art. 165 Konstytucji RP), oraz w przepisie, z którego wynika, że organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania jego majątkiem określa ustawa (art. 218 Konstytucji RP)[50].

J. Jagoda podnosi, że rezygnacja ze zróżnicowania typów i form własności ze względu na podmiot, któremu prawo to przysługuje, jest niewątpliwą cechą współczesnego ujęcia własności w prawie polskim. Te ogólne sformułowania odnoszą się także do gmin oraz pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. Autorka zwraca jednak uwagę na zróżnicowanie pozycji prawnej poszczególnych składników mienia komunalnego ze względu na funkcje, które ma ono do spełnienia. Zasadnicza linia podziału przebiega między prawami majątkowymi stanowiącymi tzw. mienie publiczne, które służy funkcjonowaniu organów administracji lub bezpośredniemu zaspokajaniu zbiorowych potrzeb publicznych (np. drogi, budynki urzędów, szkół itp.), a majątkiem służącym celom gospodarczym (np. nieruchomości, hale targowe itp.). O ile w zakresie pierwszym jednostka samorządu terytorialnego „*z natury rzeczy*" poddana została szczególnym ograniczeniom o charakterze publicznoprawnym, o tyle gospodarowanie pozostałymi składnikami mienia podlega w całości regułom prawa cywilnego. Gdy chodzi o prawa do tej części majątku, jednostka samorządu terytorialnego musi być traktowana w sposób zbliżony do podmiotów prawa prywatnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że także ta część majątku, która nie służy bezpośrednio użytkowi powszechnemu, nie może być wykorzystana na dowolne cele[51].

TK zwraca uwagę na fakt, że istnienie mienia komunalnego jest pochodną istnienia gminy jako podmiotu prawa publicznego. Gminy są kreowane przez władzę publiczną na podstawie ustawy i tworzone, znoszone i przekształcane aktami generalnymi stanowiącymi akty wykonawcze do ustawy[52]. Dlatego też, zdaniem TK, widoczna jest podwójna rola, jaką ma do spełnienia kategoria mienia komunalnego[53]. W innym orzeczeniu TK zaznacza, że własność komunalna nie została przyznana jednostkom samorządu terytorialnego dla ich dowolnego użytku. Przysługująca jednostkom samorządu terytorialnego własność nieruchomości zawsze musi być podporządkowana zadaniom publicznym, które gmina ma realizować[54]. W konsekwencji mienie samorządowe ma charakter publiczny i powinno być wykorzystywane wyłącznie dla dobra wspólnego. Mienie komunalne służy realizacji zadań publicznych gmin określonych przez ustawę. Inaczej rzecz ujmując – wprawdzie jednostki samorządu terytorialnego są właścicielami odrębnego od mienia państwowego – mienia komunalnego, ale mienie to jest rodzajem mienia publicznego i nie powinno – jako kategoria prawna – być utożsamiane z mieniem prywatnym, ale także, że konstrukcja mienia publicznego wsparta jest na cywilnoprawnej konstrukcji mienia prywatnego, jednocześnie dopuszczając ze swej istoty modyfikacje – np. ograniczenie uprawnień właścicielskich – wynikające z prawa publicznego[55]. Tym samym TK formułuje stanowisko o pewnej odrębności konstytucyjnego statusu mienia komunalnego jako rodzaju mienia publicznego (obok mienia Skarbu Państwa), którego ochrona konstytucyjna wykazuje różnice w stosunku do ochrony własności podmiotów prawa prywatnego, do których w całej pełni odnosi się konstytucyjna ochrona własności wyrażona w art. 7 przepisów konstytucyjnych[56]. Także w orzeczeniu z 25.11.2003 r. TK zauważa, że w świetle przepisów rozdziału VII Konstytucji własność komunalna musi być przede wszystkim postrzegana jako instrument realizacji zadań publicznych i ochrony interesów zbiorowych społeczności lokalnej (art. 163 Konstytucji). Z tych też powodów w odniesieniu do własności komunalnej ścisłe rozgraniczenie sfery imperium i dominium nie jest możliwe i dostrzegać tu należy przenikanie się obu sfer. Z jednej strony rzutuje to na ukształtowanie samych granic własności komunalnej gwarantowanej w art. 165 Konstytucji, z drugiej – wskazuje, że ocena możliwości realizacji zadań publicznych wymaga uwzględnienia własności i praw majątkowych pozostających w dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego[57]. Zatem przysługujące jednostkom samorządu terytorialnego prawo własności jest ściśle związane z ich zadaniami publicznymi, których realizacji powinno służyć. Własność komunalna pozostaje przede wszystkim majątkowym zabezpieczeniem realizacji zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego. Własności komunalnej nie można traktować jak własności służącej tylko działalności gospodarczej, a więc w kategoriach czysto cywilistycznych. Własność komunalna nie została przyznana jednostkom samorządu terytorialnego dla ich dowolnego użytku. Gmina może prowadzić działalność gospodarczą, ale po to tylko, by „*zarobić*" na realizację niektórych swoich zadań publicznych[58]. Stąd też wykorzystanie własności komunalnej w celu wykonywania

zadań publicznych sprawia, że pozycja jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu własności istotnie różni się od sytuacji podmiotów prywatnoprawnych. Nie można nie dostrzegać podstawowych różnic między pozycją prawną osoby fizycznej, jak i prawnej prawa prywatnego a konstytucyjnym statusem gminy jako publicznej osoby prawnej, sprawującej władzę publiczną w zakresie powierzonych jej zadań. Odmienny status osób prawa prywatnego (fizycznych i prawnych) i osób prawa publicznego (m.in. gminy) determinuje charakter praw i wolności przyznanych im na mocy Konstytucji. Na gruncie Konstytucji można mówić o zróżnicowanym zakresie ochrony praw do własności osób fizycznych lub osób prawnych prawa prywatnego oraz ochrony prawa własności gminy[59].

Podsumowując te rozważania, trzeba podkreślić, że własność i inne prawa majątkowe należące do gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych tym przedsiębiorstw, będąc wprost z ustawy elementami składowymi mienia komunalnego, stanowią jednolitą kategorię prawną, obejmującą całokształt praw majątkowych, czyli jedynie aktywa przysługujące samorządowi gminnemu. Jednocześnie w orzecznictwie wskazuje się na ścisły związek istniejący między mieniem komunalnym a gminą jako podmiotem prawa publicznego. Szczególnie akcentuje się publicznoprawny charakter mienia komunalnego, co z kolei wiąże się z koniecznością uwzględnienia pewnych odrębności wynikających z tego faktu. Ma ono być bowiem postrzegane jako instrument wykonania zadań publicznych, nie jest więc przyznana dla ich dowolnego użytku. W jej wyodrębnieniu upatruje się przede wszystkim gwarancji dla gminnej wspólnoty samorządowej, że zadania mające na celu zaspokojenie jej potrzeb pod względem materialnym mogą zostać zrealizowane.

dr DOROTA FLESZER

Autorka jest adiunktem na Wydziale Administracji i Prawa Wyższej Szkole Humanitas w Sosnowcu

Przypisy:

[1] Dz.U. nr 78 poz. 483 z 1997 r. z późn. zm.
[2] J. Sulimierski, *Mienie samorządu terytorialnego*, [w:] (red.) J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, wyd. II, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 66-67.
[3] Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji*..., op. cit., s. 10.
[4] Uchwała SN z 7.07.1995 r. II UZP 19/95 OSN IAPiUS z 1996 r. nr 3 poz. 50.
[5] Wyrok TK z 12.04. 2000 r. K 8/98 OTK 2000/3/87, Dz.U.2000/28/352.
[6] Wyrok TK z 12.04. 2000 r. K 8/98 OTK 2000/3/87, Dz.U.2000/28/352.
[7] Postanowienie TK z 14.05.2002 r., K 9/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 37.
[8] J. Wasilkowski, *Pojęcie „własności" we współczesnym prawie polskim*, Warszawa 1975, s. 29-30, [za:] W. Cieślak, *Wymuszenia rozbójnicze*, Wydawnictwo Zakamycze 2000, s. 141.
[9] Wyrok TK z 12.04. 2000 r. K 8/98 OTK 2000/3/87, Dz.U.2000/28/352.
[10] B. Banaszak. *Prawo konstytucyjne*, wyd. V, Wydawnictwo C.H. Beck Warszawa 2010, s. 751.
[11] J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008; por. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawo konstytucyjne w formie pytań i odpowiedzi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 531.
[12] Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, s. 34 i 92; A. Agopszowicz, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1994, s. 75.
[13] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawo konstytucyjne* …, op. cit., s. 532-533.
[14] Tekst jedn. Dz.U. z 2013, poz. 594 z późn. zm.
[15] G. Bieniek, *Reforma administracji publicznej a gospodarka nieruchomościami skarbu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Wydawnictwo Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa-Zielona Góra 1999, s. 55.
[16] J. Sulimierski, *Mienie samorządu terytorialnego*, [w:] (red.) J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, wyd. II, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Warszawa 2004, s. 68.
[17] Wyrok NSA (do 2003.12.31) w Warszawie z 12.01. 2000 r. I SA 208/99 LEX nr 55775.
[18] W. Cieślak, *Wymuszenia rozbójnicze*, Zakamycze, Kraków 2000, s. 141.
[19] E. Gniewek, [w:] E. Gniewek, *Komentarz*, 2011, s. 109, [za:] E. Niezbecka, *Komentarz do art. 44 Kodeksu cywilnego*, [w:] A. Kidyba (red.), Z. Gawlik, A. Janiak, A. Jedliński, K. Kopaczyńska-Piecznia k, E. Niezbecka, T. Sokołowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, tom I, część ogólna. LEX nr 128076.
[20] S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego*. Księga Pierwsza. Część ogólna, Wydawnictwo Prawnicze sp. z o.o., Warszawa 1998, s. 100.
[21] G. Bieniek, *Reforma administracji publicznej*…, op. cit., s. 55.
[22] W.J. Katner, *Komentarz do art. 44 kodeksu cywilnego*, [w:] (red.) P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka M. (red), B. Giesen, W.J. Katner, B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, R. Majda, E. Michniewicz-Broda, T. Pajor, U. Promińska, W. Robaczyński, M. Serwach, Z. Świderski, M. Wojewoda, *Kodek cywilny. Komentarz*, część ogólna, LEX 2014.
[23] S. Dmowski, S. Rudnicki, *Komentarz do Kodeksu cywilnego*..., op. cit. s. 100.
[24] Wyrok TK z 12.04. 2000 r. K 8/98 OTK z 2000 nr 3 poz. 87, Dz.U. nr 28 poz. 352 z 2000 r.
[25] Wyrok SN z 3.12. 2009 r., II CSK 215/09, Lex nr 551060.
[26] Wyrok NSA (do 2003.12.31) w Warszawie z 12.01. 2000 r. I SA 208/99 LEX nr 55775.
[27] A. Szewc, *Komentarz do art. 43 ustawy o samorządzie gminnym*..., op. cit., s. 400.
[28] J. Jagoda, *Komentarz do art. 43 ustawy o samorządzie gminnym*..., op. cit.
[29] J. Jagoda, *Komentarz do art. 43 ustawy o samorządzie gminnym*..., op. cit.
[30] J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*..., s. 39, 41, 71-72 i 77, [za:] J. Sulimierski, *Mienie samorządu terytorialnego*, [w:] (red.) J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, wyd. II, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 69.
[31] J. Jagoda, *Komentarz do art. 43 ustawy o samorządzie gminnym*…, op. cit.
[32] J. Jagoda, *Mienie samorządowe*, [w:] J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, LEX 2011 i podana tam literatura.
[33] J. Wasilkowski, *Pojęcie „własności" we współczesnym państwie polskim*, Warszawa 1972, s. 15, [za:] J. Sulimierski, *Mienie samorządu terytorialnego*, [w:] (red.) J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny w Polsce*, wyd. II, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Warszawa 2004, s. 68.
[34] J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN 1994, s. 37-38.
[35] Uchwała SN z 31.03.1993 r., III CZP 1/93, OSNCP 1993, nr 10, poz. 170.
[36] J. Jagoda, *Komentarz do art. 43 ustawy o samorządzie gminnym*…, op. cit.
[37] J. Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*..., op. cit., s. 39.
[38] Wyrok NSA (do 2003.12.31) w Warszawie z 12.01. 2000 r. I SA 208/99 LEX nr 55775.
[39] Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 8.07. 2008 r. NK.II.0911-16/326/08 LEX nr 492715.
[40] Wyrok WSA w Poznaniu z 20.02. 2013 r. IV SA/Po 1061/12 LEX nr 1287178.
[41] Wyrok WSA w Poznaniu z 20.02. 2013 r. IV SA/Po 1061/12 LEX nr 1287178.
[42] Wyrok NSA w Warszawie z 19.06. 2012 r. II OSK 1164/12 LEX nr 1214981.
[43] Wyrok WSA w Krakowie z 16.01. 2004 r., I SA/Kr 1288/01 - LEX nr 134875; Wyrok NSA z 5.07.2010 r., II OSK 439/06 – ONSAiWSA z 2007 r. nr 2 poz.51.
[44] Wyrok SA w Łodzi z 28.03. 2014 r. I ACa 1278/13 LEX nr 1451723.
[45] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. IV, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 198 i podana tam literatura.
[46] W. Cieślak, *Wymuszenia rozbójnicze*..., op. cit. s. 142 i podana tam literatura.
[47] J. Jagoda, *Komentarz do art. 43 ustawy o samorządzie gminnym*…, op. cit. i podana tam literatura.

[48] A. Szewc, *Komentarz do art. 43 ustawy o samorządzie gminnym*, G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005, s. 401, por. J. Jagoda, *Komentarz do art. 43 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] (red.) B. Dolnicki, M. Augustyniak, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Jochymczyk, C. Martysz, A. Matan, T. Moll, A.M. Wierzbica, *Ustawa o samorządzie gminnym.* Komentarz, LEX 2010.

[49] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. IV, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 198 i podana tam literatura.

[50] M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i w ustawodawstwie*, Wydawnictwo Oficyna 2007, s. 194.

[51] J. Jagoda, *Mienie samorządowe*, [w:] J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, LEX 2011.

[52] Wyrok TK 9.01.1995 r. K.18/95, ZU nr 1/1996 r.

[53] Wyrok TK z 12.04.2000 r., K. 8/98 OTK z 2000 nr 3 poz. 87, Dz.U. nr 28 poz. 352 z 2000 r.

[54] Wyrok TK z 21.10. 2008 r., P 2/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 139

[55] Uchwałę z 27.09. 1994 r., W. 10/93, OTK nr 2 poz. 46 z 1994, Dz.U. nr 113 poz. 550 z 1994 r.

[56] Wyrok TK z 9.01.1996 r. K. 18/95, OTK z 1996 nr 1 poz. 1.

[57] Wyrok TK z 25.11. 2003 r., K 37/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 96.

[58] Wyrok z 20.02. 2002 r., K. 39/00, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 4.

[59] Postanowienie TK z 22.05.2007 r. SK 70/05 OTK-A z 2007 r. nr 6 poz. 60; Wyrok TK z 29.05.2001 r., sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87.

Municipal property

SUMMARY:

The leading attributes of municipalities are their independence and legal entity, which full implementation requires the possibility to own appropriate facilities and property. Hence, a municipal ownership is a guarantee of legal subjectivity of municipalities. It consists of property and other property rights belonging to individual municipalities and their associations and property of other municipal entities, including companies. Moreover, municipal property - as judicature shows - should not be equated with private property. This is because its separation allows performing public tasks, including institutional tasks thanks to which the quality of life of residents of municipalities as a community of residents is raised.

POSTĘPOWANIE W SPRAWIE ODPOWIEDZIALNOŚCI DYSCYPLINARNEJ CZŁONKA SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO*

(*WYBRANE ZAGADNIENIA*)

Dr DOROTA KACZORKIEWICZ

I
Etapy postępowania w sprawie dyscyplinarnej

Postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej członka samorządowego kolegium odwoławczego prowadzone jest w kilku fazach nazywanych w rozporządzeniu z dnia 16 lutego 2001r.[1] postępowaniem wyjaśniającym, postępowaniem dyscyplinarnym w pierwszej instancji i postępowaniem odwoławczym[2]. Ze względu na to, że postępowanie dyscyplinarne poprzedzone bywa postępowaniem wyjaśniającym, a po nim toczyć się może postępowanie dyscyplinarne z odwołania stron, właściwe wydaje się posługiwanie się nazwą „*postępowanie w sprawie dyscyplinarnej*". Obejmuje ona wszystkie wymienione wyżej etapy, w tym postępowanie dyscyplinarne.

Pomiędzy przepisami ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych[3] a przepisami wskazanego powyżej rozporządzenia brakuje korelacji w zakresie nazewnictwa etapów postępowania w sprawach dyscyplinarnych. Ustawa stanowi o postępowaniu wyjaśniającym i dyscyplinarnym oraz o możliwości odwołania się od orzeczenia komisji dyscyplinarnej, a rozporządzenie wprawdzie w tytule posługuje się takimi nazwami, to jednak w treści normuje obok postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego postępowanie odwoławcze. Jednakże z uwagi na wyższą rangę ustawy wobec rozporządzenia należałoby się posługiwać nazewnictwem z ustawy, a więc postępowaniem wyjaśniającym oraz postępowaniem dyscyplinarnym w pierwszej i drugiej instancji (odpowiednio przed komisją dyscyplinarną i komisją dyscyplinarną przy Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych).

II
Akty normujące przebieg postępowania w sprawie dyscyplinarnej

Postępowanie w sprawie dyscyplinarnej stanowi swoistą procedurę, odrębną od innych postępowań, w tym od postępowania karnego. Procedura ta normowana jest odmiennymi aktami prawnymi w odniesieniu do każdej grupy społecznej, w której przewidziano odpowiedzialność dyscyplinarną. W orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1998 r. podkreśla się, że wyodrębnienie różnorodnych procedur odpowiedzialności dyscyplinarnej znajduje podstawę w specyfice poszczególnych grup zawodowych oraz ochronie ich autonomii i samorządności[4]. Za tradycję polskiego ustawodawstwa uznaje się regulowanie kwestii związanych z ustrojem dyscyplinarnym zawodów prawniczych w sposób autonomiczny[5]. Stąd wynika różnorodność rozwiązań prawnych

w tej kwestii. Przebieg postępowań dyscyplinarnych normują różne akty prawne w zależności od tego, jaką rolę społeczną pełnią określone osoby w społeczeństwie. Są to akty prawne rangi ustawowej bądź rozporządzenia, a wyjątkowo inne akty, takie jak statuty[6].

Postępowanie w sprawie dyscyplinarnej członka samorządowego kolegium odwoławczego unormowane zostało przepisami rozdziału 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych zatytułowanego „Ustrój kolegiów", a także przepisami wydanymi na podstawie tej ustawy, tj. rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego wobec członków samorządowego kolegium odwoławczego oraz wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia.

Ustawodawca w uzupełnieniu tychże norm przewidział odpowiednie stosowanie w postępowaniu w sprawie dyscyplinarnej członka samorządowego kolegium odwoławczego przepisów innych aktów prawnych. W postępowaniu wyjaśniającym i dyscyplinarnym odpowiednie zastosowanie mają przepisy kodeksu postępowania karnego. Nie stosuje się ich jednakże w zakresie nieunormowanym w ustawie o samorządowych kolegiach odwoławczych i w rozporządzeniu z dnia 16 lutego 2001 r., ale jedynie w odniesieniu do określonych czynności. Są nimi wzywanie i przesłuchiwanie obwinionego, świadków i biegłych oraz przeprowadzanie innych dowodów (art. 16e ust. 3 ustawy o sko). Odpowiednie stosowanie przepisów k.p.k. ograniczone zostało do dowodów przeprowadzanych w postępowaniu w sprawie dyscyplinarnej członka kolegium. Ponadto w postępowaniu przed sądem apelacyjnym prowadzonym w wyniku odwołania stron postępowania dyscyplinarnego odpowiednie zastosowanie mają przepisy kodeksu postępowania cywilnego (art. 16d ust. 7 i 8 ustawy o sko).

Odpowiednie stosowanie przepisów nie zostało zdefiniowane. W literaturze wspólne jest przekonanie, że celem tej instytucji pozostaje usprawnienie stosowania prawa w dwu podobnych do siebie sytuacjach z najbardziej zbliżonym treściowo rezultatem procesu decyzyjnego[7].

Odpowiednie stosowanie przepisów nie jest czynnością jednorodną, można bowiem wyróżnić trzy różne grupy przypadków, gdy określone przepisy stosuje się odpowiednio[8]. Przepis, który ma być odpowiednio stosowany, będzie stanowił źródło określonej normy na dwu odmiennych płaszczyznach, przy czym z pierwszą jest ściśle związany, a w drugiej dotyczy zupełnie innego zakresu przepisów. Klasyczny model odpowiedniego stosowania przepisów wyróżnia trzy płaszczyzny, w obrębie których można mówić o odpowiednim stosowaniu przepisów wymagającym od osób stosujących wyobraźni i pragmatycznego myślenia[9]. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 sierpnia 2007 r., odnosząc się do odpowiedniego stosowania określonych przepisów w postępowaniu dyscyplinarnym, potwierdził konstatację o niejednolitym charakterze odpowiedniego stosowania przepisów, w którym wyróżnić można trzy kategorie. Do pierwszej należy zaliczyć te sytuacje, gdy określony przepis prawa może być zastosowany na gruncie danej ustawy bez żadnych zmian w dyspozycji jego treści. Trzecią stanowią te przepisy, których nie da się zastosować do danego układu odniesienia ze względu na ich bezprzedmiotowość lub sprzeczność z przepisami regulującymi te stosunki na gruncie, których miałyby one być stosowane odpowiednio. Do drugiej kategorii, którą nazwać można pośrednią, zalicza się przypadki, gdy dane przepisy mogą i powinny być stosowane po określonych modyfikacjach. Ta ostatnia kategoria stanowi klasyczny przykład zastosowania „*odpowiedniego*", a nie „*wprost*" przepisu implementowanego do innego zakresu odniesienia[10].

Przedstawione rozumienie zagadnienia odpowiedniego stosowania przepisów odnaleźć można w wypowiedziach doktryny i orzecznictwa z zakresu innych dziedzin prawa. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 marca 2008 r.[11] oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 23 lipca 2008 r.[12] stwierdzają, że „*zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie sądowym przez «odpowiednie stosowanie» określonych przepisów rozumie się zarówno stosowanie tych przepisów bezpośrednio, odstąpienie od ich stosowania, jak i stosowanie z modyfikacjami w stosunku do regulacji, która ma być «odpowiednio» zastosowana. Odpowiednie stosowanie nie przesądza ani o bezpośrednim, ani o automatycznym stosowaniu określonej regulacji, jest uzależnione m.in. od oceny charakteru instytucji prawnej, wyznaczonej przede wszystkim przez przepisy (określane czasem jako regulacja główna) odnoszące się bezpośrednio do instytucji, do której mają się odnosić «odpowiednio stosowane» przepisy*".

W ramach instytucji odpowiedniego stosowania przepisów nie będą miały zastosowania przepisy będące bezprzedmiotowe z racji nieprzewidzenia danej instytucji postępowania karnego w normach uzupełnianych[13] bądź w razie ich ingerencji w sferę praw i wolności człowieka[14]. W związku z tym wykluczone jest w postępowaniach w sprawach dyscyplinarnych przesłuchanie świadka anonimowego czy koronnego oraz stosowanie środków przymusu w celu wyegzekwowania obowiązków świadka czy biegłego, a także kontrola rozmów czy korespondencji. Przeszkodą do stosowania przepisów k.p.k. w postępowaniach w sprawach dyscyplinarnych będzie też wskazanie w nich, że organem uprawnionym do podjęcia określonych działań są sąd bądź prokurator jako organy wyłącznie uprawnione np. do powołania biegłych psychiatrów w celu ustalenia stanu zdrowia psychicznego oskarżonego[15].

III
Postępowanie wyjaśniające

Postępowanie wyjaśniające przeprowadza prezes kolegium oraz Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych (§ 3 ust. 1 rozporządzenia, art. 16d ust. 2 ustawy o sko). Jednakże jedynie prezes kolegium uprawniony jest do sporządzenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego i skierowania go do komisji dyscyplinarnej pierwszej instancji (§ 5 rozporządzenia z dnia 16 lutego 2001 r.). Uprawnienie Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych ogranicza się zatem do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego bez możliwości sporządzenia i złożenia przez nią wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. W efekcie tego postępowanie wyjaśniające przeprowadzane przez KRSKO nie może zmierzać do pociągnięcia członka kolegium do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Nie jest więc powodem uprawnienia Krajowej Reprezentacji do prowadzenia postępowania wyjaśniającego zapewnienie wyjaśnienia sprawy domniemanego przewinienia dyscyplinarnego członka kolegium w sytuacji, gdy prezes tego kolegium nie byłby zainteresowany prowadzeniem postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego. Nie przewidziano →

bowiem mechanizmu przełamania takiego oportunizmu na etapie składania wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Uprawnienie Krajowej Reprezentacji do prowadzenia postępowania wyjaśniającego uzasadnić można potrzebą uzyskania dowodów stanowiących podstawę wydania przez organ nadzorczy, czyli Prezesa Rady Ministrów, decyzji o odwołaniu prezesa kolegium (art. 6 ust. 6, ust. 1a-5 ustawy o sko)[16].

Postępowanie wyjaśniające prowadzone może być zatem z dwóch różnych powodów i odpowiednio przez dwa organy. Gdy prowadzi je KRSKO, zmierza ono do zbadania istnienia podstaw odwołania prezesa sko w ramach nadzoru sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów (ministra właściwego do spraw administracji publicznej) nad działalnością administracyjną kolegiów (art. 3a ust. 4 pkt 6, art. 6 ust. 3 ustawy o sko). W drugim przypadku dotyczy członka kolegium z wyłączeniem prezesa kolegium, co do którego prezes kolegium powziął wiadomość o uchybieniu przez niego obowiązkom lub godności zawodowej (art. 16d ust. 2 ustawy o sko, § 3 ust. 1 rozporządzenia).

Przepisy dyscyplinarne milczą na temat właściwości organu prowadzącego postępowanie wyjaśniające. Właściwość prezesa kolegium do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego wobec członka kierowanego przez niego kolegium wywieść można ze stosunku podwładności członka kolegium wobec prezesa (art. 15 ust. 2, art. 16 ust. 1 i art. 11 ustawy o sko). W związku z tym KRSKO jawi się jako kompetentna do prowadzenia postępowania wyjaśniającego wobec swoich członków, czyli prezesów kolegiów (art. 23 ustawy o sko). Postępowanie wyjaśniające przeprowadzane może być osobiście przez prezesa kolegium albo Krajową Reprezentację Samorządowych Kolegiów Odwoławczych bądź przez powołanego przez te podmioty rzecznika dyscyplinarnego działającego w ich imieniu. W przypadku Krajowej Reprezentacji SKO powołanie rzecznika wydaje się konieczne z uwagi na wielość osób tworzących Reprezentację.

Brzmienie przepisów art. 16d ust. 2 ustawy o sko oraz § 3 rozporządzenia z dnia 16 lutego 2001 r. wskazuje na to, że rzecznik powoływany jest do prowadzenia konkretnego postępowania wyjaśniającego inicjowanego poleceniem prezesa czy KRSKO. Powołuje się go wówczas, gdy prezes nie zdecyduje się na osobiste prowadzenie postępowania wyjaśniającego, i wówczas, gdy postępowanie to miałaby przeprowadzić KRSKO po powzięciu przez te organy wiadomości o podstawie prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Rzecznik jest związany nie tylko poleceniem dotyczącym konieczności przeprowadzenia konkretnego postępowania wyjaśniającego, ale także każdym poleceniem wydanym w toku postępowania wyjaśniającego przez organ powołujący go (§ 3 ust. 3 rozporządzenia).

Zgodnie z art. 16d ust. 2 ustawy o sko rzecznikiem może zostać etatowy członek samorządowego kolegium odwoławczego. Będzie nim członek tego kolegium, którego prezes ma zamiar przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, a to ze względu na fakt związania wspomnianym poleceniem w powiązaniu z podwładnością służbową etatowego członka kolegium prezesowi kolegium. Gdy postępowanie wyjaśniające prowadzić ma KRSKO, rzecznikiem powinien zostać członek tej Reprezentacji z uwagi na brak podporządkowania pozostałych członków kolegiów Krajowej Reprezentacji. Krajowa Reprezentacja jest bowiem ciałem opiniodawczym reprezentującym interesy samorządowych kolegiów odwoławczych (art. 23 ustawy o sko). Postępowanie wyjaśniające prowadzone wobec członka kolegium ma charakter postępowania pomocniczego wobec postępowania dyscyplinarnego, gdyż jego celem jest wyjaśnienie istnienia podstaw do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego[17]. Jest ono przy tym obligatoryjne, o czym przesądza stanowcze brzmienie przepisów statuujących podstawy jego przeprowadzenia (§ 3 ust. 1 rozporządzenia z dnia 16 lutego 2001 r.). W toku postępowania wyjaśniającego organ prowadzący postępowanie przeprowadza wszelkie dowody konieczne do wyjaśnienia sprawy, a członek kolegium ma prawo zgłaszać wnioski dowodowe (§ 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia). Powyższe w zestawieniu z przepisami działu V kodeksu postępowania karnego pozwala na wniosek, że w postępowaniu wyjaśniającym dowody wprowadzane są z urzędu, czyli z inicjatywy organu postępowania, bądź na wniosek członka kolegium. Wnioski dowodowe podlegają rozpoznawaniu zgodnie z odpowiednio stosowanymi przepisami kodeksu postępowania karnego normującymi przeprowadzenie dowodów, tj. art. 170 k.p.k. przewidującym ich uwzględnienie bądź oddalenie w razie wystąpienia wymienionej w przepisie okoliczności.

W postępowaniu wyjaśniającym organy prowadzące je, czyli prezes i KRSKO albo powołany przez nie i działający w ich imieniu rzecznik dyscyplinarny, przeprowadzają wszelkie dowody niezbędne do wyjaśnienia sprawy. Przepisy dyscyplinarne wprost wskazują na dowód z przesłuchania świadków i biegłych. O tym, jakie pozostałe dowody mogą być przeprowadzone w tym postępowaniu, wywieść należy z odpowiednio stosowanych przepisów kodeksu postępowania karnego. Z przepisów normujących przeprowadzenie poszczególnych dowodów można ustalić nie tylko rodzaj tych dowodów, ale także sposób ich przeprowadzenia. Poza przesłuchaniem świadków, obwinionego i biegłych, dowodem w sprawach dyscyplinarnych może być zatem konfrontacja osób przesłuchiwanych, okazanie osób i rzeczy osobom przesłuchiwanym, opinia biegłego, oględziny rzeczy czy eksperyment procesowy (rozdział V kodeksu postępowania karnego). W doktrynie prawa karnego procesowego dopuszcza się jako dowód nienazwany także takie czynności, które nie będąc zabronionymi, służą wyjaśnieniu istotnej w sprawie okoliczności, nie naruszają gwarancji uczestników postępowania oraz mogą zostać poddane weryfikacji odpowiednimi metodami badawczymi[18].

Ostatnie zmiany kodeksu postępowania karnego[19] wprowadzają nowy sposób prowadzenia postępowania dowodowego. Realizuje się on bezpośrednio w postępowaniu przed sądem, a pośrednio także w postępowaniu przygotowawczym[20]. Obecnie w postępowaniu sądowym wszczętym z inicjatywy strony sąd co do zasady pozostaje arbitrem orzekającym na podstawie dowodów zawnioskowanych i przeprowadzonych przez strony, przez co wzmocnieniu uległa zasada kontradyktoryjności[21]. Jednakże z racji odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k., tj. z wyłączeniem tych, które są bezprzedmiotowe z racji nieprzewidzenia danej instytucji w postępowaniu w sprawie dyscyplinarnej, nie będzie miał zastosowania w postępowaniu wyjaśniającym przepis znowelizowanego art. 167 § 1 k.p.k.[22]. Postępowania wyjaśniającego nie można porównywać do postępowania przed sądem prowadzonym z inicjatywy stron. W toku całego postępowania w sprawie dyscyplinarnej nie występuje postępowanie przed sądem, ale jedynie przed komisją dyscyplinarną. Przewidziano wprawdzie rozprawę, do której

mają zastosowanie odpowiednie przepisy rozdziału od 43 do 47 k.p.k., jednakże przepis normujący nowy sposób wprowadzenia i przeprowadzenia dowodów mieści się w ogólnych przepisach prawa dowodowego (rozdział 19 k.p.k.) oraz dotyczy tylko postępowania sądowego. Nie bez znaczenia pozostaje także to, że nie zmieniono przepisów prawa dyscyplinarnego. Zgodnie z nimi dowody w postępowaniu wyjaśniającym wprowadzane i przeprowadzane są przez organ prowadzący to postępowanie i mogą być one wnioskowane przez członka kolegium. W postępowaniu w sprawie dyscyplinarnej nie jest dopuszczalne wymuszanie spełnienia obowiązku przez świadków czy biegłych w sposób określony przepisami kodeksu postępowania karnego, tj. poprzez stosowanie środków przymusu, w tym kar porządkowych. Wniosek taki pozostaje rezultatem stosowania reguł odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k., w tym reguły wyłączenia stosowania tych norm, które dotyczą środków przymusu.

Szczególną czynnością w postępowaniu wyjaśniającym są wyjaśnienia członka kolegium, wobec którego prowadzi się to postępowanie. Stanowi o nich rozporządzenie z dnia 16 lutego 2001 r., jednakże czyni to w innym przepisie niż ten, który normuje dowody w postępowaniu wyjaśniającym (§ 4 ust. 1 i 2). Takie rozdzielenie normatywne wskazuje na to, że wyjaśnienia nie mają w postępowaniu wyjaśniającym statusu dowodu i nie będą podlegać reżimowi właściwemu dla wyjaśnień z k.p.k. Oświadczenia członka kolegium zawarte w wyjaśnieniach powinny jednak zostać uwzględnione przez organ przy ocenie podstaw do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Mimo że nie zostały zaliczone do dowodów, stanowią część materiału zebranego w toku postępowania wyjaśniającego, na podstawie którego organ podejmuje decyzję w kwestii wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Złożenie wyjaśnień jest prawem członka kolegium, za czym przemawia stwierdzenie „*należy umożliwić członkowi kolegium (...) złożenie wyjaśnień*". Do praw członka kolegium, wobec którego toczy się postępowanie wyjaśniające, należy także prawo zapoznania się z treścią zebranych dowodów oraz prawo złożenia wniosków dowodowych.

Przepisy dyscyplinarne nie przewidują terminów, w których powinno się zakończyć postępowanie wyjaśniające. Pomimo to, prowadząc je, należy mieć na uwadze przedawnienie uniemożliwiające wszczęcie postępowania dyscyplinarnego (art. 16e ustawy o sko). Postępowanie dyscyplinarne nie może być bowiem wszczęte po upływie 4 miesięcy od dnia powzięcia przez organ (prezesa kolegium) wiadomości o popełnieniu czynu uzasadniającego nałożenie kary i po upływie 3 lat od dnia popełnienia tego czynu[23]. Spójnik „*i*" oznacza, że upływ jednego czy też drugiego terminu niweczy możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

W przepisie normującym wszczęcie postępowania wyjaśniającego mowa o powzięciu wiadomości o uchybieniu przez członka kolegium swoim obowiązkom lub godności zawodowej (§ 3 rozporządzenia). W przepisie stanowiącym o przeszkodzie do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w postaci przedawnienia mowa zaś o czynie uzasadniającym nałożenie kary (art. 16e ust. 1 ustawy o sko). Niewątpliwie w obu przypadkach mamy do czynienia z zachowaniem człowieka, a więc czynem. Jednak w pierwszym przypadku jest to czyn, który stanowi naruszenie obowiązków czy godności zawodowej, w drugim czyn uzasadniający nałożenie kary. Określenie czynu jako uzasadniającego nałożenie kary można rozumieć jako efekt przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, które pozwoliło na ustalenie, że zachowanie członka kolegium stanowi czyn podlegający karze (§ 5 ust. 1 rozporządzenia). Gdyby założyć, że czyn, o którym stanowi przepis odnoszący się do wszczynania postępowania wyjaśniającego, nie jest tym samym czynem, o którym mowa przy przedawnieniu, można byłoby przyjąć, że termin przedawnienia nie biegnie w trakcie postępowania wyjaśniającego. Na przeszkodzie takiemu rozumowaniu stoi jednak pełna treść przepisu art. 16e ust. 1 ustawy o sko, w której termin liczony jest nie tylko od dnia powzięcia przez organ wiadomości o przewinieniu, co ustalono w postępowaniu wyjaśniającym, ale także od dnia popełnienia czynu. W tym drugim przypadku kluczową kwestią będzie data czynu, a więc zachowania członka kolegium niezależnie od jego oceny dokonanej w postępowaniu wyjaśniającym.

Jeżeli wyniki postępowania wyjaśniającego wskazują na to, że członek kolegium dopuścił się przewinienia dyscyplinarnego, prezes kolegium sporządza wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. W przeciwnym razie nie wszczyna się postępowania dyscyplinarnego. Wprawdzie nie wymaga się wówczas wydania decyzji, która formalnie kończyłaby postępowanie wyjaśniające, ale konieczne wydaje się zawiadomienie członka kolegium, wobec którego toczyło się postępowanie, o niezłożeniu wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Członek kolegium ma bowiem świadomość prowadzenia takiego postępowania ze względu na umożliwienie mu złożenia wyjaśnień i zapoznania się z zebranymi dowodami i nie może pozostać w nieświadomości o nie kontynuowaniu wobec niego postępowania. Powiadomienie takie należy do kompetencji prezesa kolegium jako organu właściwego do podjęcia czynności związanych z wszczęciem postępowania dyscyplinarnego, to jest do złożenia wniosku. Rola rzecznika dyscyplinarnego kończy się w postępowaniu wyjaśniającym wraz z przeprowadzeniem czynności dowodowych i umożliwieniem członkowi kolegium złożenia wyjaśnień. Po tych działaniach owinien on przekazać zebrane materiały prezesowi kolegium (odpowiednio KRSKO).

IV
Postępowanie dyscyplinarne

Upływ terminu przedawnienia czyni nieuzasadnionym sporządzanie i złożenie do komisji dyscyplinarnej wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Jeśli mimo to wniosek zostanie złożony, to komisja powinna umorzyć postępowanie (§ 21 pkt 3 rozporządzenia). Termin przedawnienia z art. 16e ust. 1 ustawy o sko dotyczy jedynie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i nie biegnie w trakcie tego postępowania. Długotrwałe prowadzenie tego postępowania stawiałoby obwinionego w niekorzystnej sytuacji jako osoby, która potencjalnie jest sprawcą przewinienia dyscyplinarnego. W związku z tym szczególnego nabiera znaczenia kwestia zmobilizowania komisji dyscyplinarnej do sprawnego, szybkiego prowadzenia postępowania dyscyplinarnego. Jej przejawy odnaleźć można w tych przepisach rozporządzenia, które stanowią o terminie wyznaczenia rozprawy, ograniczeniach w jej odraczaniu czy niezwłocznym przystąpieniu do narady oraz sporządzeniu orzeczenia na piśmie (§ 7 ust. 1, § 15, § 19 ust. 1 i § 24). Nie stanowi przeszkody do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wymierzenie za ten sam czyn kary w postępowaniu karnym lub w postępowaniu w sprawach o wykrocze-

nia (art. 16d ust. 3 ustawy o sko). Nie dopuszcza się zawieszenia postępowania w sprawach dyscyplinarnych w ujęciu, w jakim funkcjonuje ono w innych procedurach, gdyż nie przewidują tego zarówno przepisy ustawy o sko i rozporządzenia z dnia 16 lutego 2001 r., jak również przepisy k.p.k. w zakresie, w jakim są odpowiednio stosowane. Jeśli wystąpi potrzeba ustalania, czy czyn stanowi jednocześnie przestępstwo, do czego uprawniony jest jedynie sąd karny[24], należałoby powiadomić osobę, wobec której prowadzone jest postępowanie w sprawie dyscyplinarnej, o tym, że będzie ono kontynuowane dopiero po wydaniu prawomocnego wyroku w sprawie karnej. Powiadomienie niezbędne byłoby także w sytuacji innej przeszkody, np. przebywania świadka za granicą czy poważnej choroby obwinionego. Działanie takie umożliwiałoby obwinionemu podjęcie działań przeciwstawiających się przeszkodzie.

Przepis art. 16d ust. 1 ustawy o sko o wszczynaniu postępowania dyscyplinarnego przez komisję dyscyplinarną pierwszej instancji należy rozumieć jako nakaz podjęcia czynności przez tę komisję na wniosek prezesa kolegium. Do czynności tych należy przeprowadzenie rozprawy, wysłuchanie na niej uczestników postępowania i wydanie orzeczenia. Na rozprawie dyscyplinarnej odbywa się rozpoznanie kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej. Rozprawę rozpoczyna odczytanie wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Po tym przeprowadzane zostają dowody na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów kodeksu postępowania karnego. Mimo braku wyraźnego unormowania tej kwestii przepisami dyscyplinarnymi z przepisów k.p.k. wynika, że w postępowaniu dyscyplinarnym dowody dopuszcza się na wniosek stron bądź z urzędu. Przewodniczący komisji umożliwia stronom wypowiadanie się w trakcie rozprawy, czy to poprzez zadawanie pytań osobom przesłuchiwanym, czy składanie wyjaśnień, jak również przyjmuje od nich wnioski. Członek kolegium, wobec którego wniesiony został wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, staje się obwinionym wraz z dokonaniem tej czynności. Przepisy ustawy o sko i rozporządzenia z dnia 16 lutego 2001 r. bowiem posługują się taką nazwą dopiero po regulacjach dotyczących wniosku, wcześniej zaś mowa jest o członku kolegium.

Choć członek sko, wobec którego toczy się postępowanie w sprawach dyscyplinarnych, ma określone prawa, to jednak nie wprowadzono nakazu informowania go o nich w toku tego postępowania. We wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego także nie formułuje się wymogu zawarcia w nim pouczenia o prawach i obowiązkach obwinionego. Być może jest to rezultatem tego, że o prawach tych stanowi wyłącznie ustawa o sko i wydane na jego podstawie rozporządzenie, a więc akty prawne znane członkom kolegium, w tym obwinionemu. Jednakże z racji represyjności odpowiedzialności dyscyplinarnej należałoby oczekiwać respektowania w postępowaniu w sprawach dyscyplinarnych standardów właściwych dla postępowania karnego (art. 16 k.p.k.). W związku z tym zasadne byłoby informowanie członka kolegium przez organ dyscyplinarny o jego prawach w postępowaniu toczącym się z jego udziałem. W postępowaniu dyscyplinarnym obwiniony członek kolegium powinien zostać zawiadomiony o terminie rozprawy przynajmniej na 7 dni przed jej terminem (§ 7 ust. 3 rozporządzenia). Na samej rozprawie ma prawo wypowiadania się, o czym była mowa wcześniej. Otrzymuje także uzasadnienie orzeczenia na piśmie, a po zapoznaniu z nim może złożyć odwołanie od orzeczenia komisji dyscyplinarnej do komisji dyscyplinarnej przy Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych (art. 16d ust. 6 i 7 ustawy o sko). W dalszej kolejności może się odwołać do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, przez co zapewnione ma konstytucyjne prawo do sądu[25].

Członek etatowy kolegium, wobec którego toczy się postępowanie dyscyplinarne, ma prawo do ustanowienia wybranego przez siebie obrońcy, którego zgodnie z doktryną prawa karnego procesowego nazywa się „*obrońcą z wyboru*". Prawo takie ma także członek pozaetatowy, a gdy nie korzysta z obrońcy, przewodniczący składu orzekającego wyznacza mu obrońcę spośród członków kolegium, jako obrońcę z urzędu (art. 16d ust. 5 ustawy o sko). Nie jest przy tym uregulowana kwestia tego, kto może występować w roli obrońcy, gdyż nie przesądzają tego przepisy ustawy o sko i rozporządzenia z dnia 16 lutego 2001 r. Nie można w tym względzie wspomóc się przepisami kodeksu postępowania karnego, ponieważ nie ma do nich w tym zakresie odesłania. Przepisy ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze[26], jak również ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych[27] nie uprawniają adwokata i radcy prawnego do występowania w roli obrońcy w postępowaniu w sprawie dyscyplinarnej członka kolegium. W związku z tym obrońcą obwinionego członka kolegium nie mogą być adwokat i radca prawny.

Pozostaje się zatem przyjrzeć bliżej odpowiednim przepisom ustawy regulującym zagadnienie obrony. Przepis art. 16d ust. 5 ustawy o sko stanowi, że gdy obwinionym jest członek etatowy, może on, ale nie musi mieć obrońcy. Gdy zaś jest nim członek pozaetatowy, powinien mieć on obrońcę. Gdyby go nie miał, przewodniczący składu wyznacza mu obrońcę spośród etatowych członków kolegium. Wyznaczenie obrońcy może być podyktowane tym, że zgodnie z ustawą o sko członkiem etatowym jest wyłącznie prawnik (administratywista), a członkiem pozaetatowym także osoba z innym wykształceniem, która potrzebuje wsparcia ze strony prawnika. W taki sposób skonstruowany przepis oraz brak odesłania do k.p.k. pozwala także na drugi wniosek o tym, że obrońcą obwinionego zarówno członka etatowego, jak i pozaetatowego może być tylko inny członek kolegium, przy czym ma być to członek etatowy. Wskazuje to na hermetyczny charakter postępowania w sprawie dyscyplinarnej członka kolegium. Wniosek taki potwierdza także jawność rozprawy dyscyplinarnej wyłącznie wobec członków kolegium (§ 10 ust. 1 rozporządzenia).

Postępowanie dyscyplinarne kończy się wydaniem orzeczenia o uniewinnieniu, o ukaraniu bądź o umorzeniu po tajnej naradzie i głosowaniu (art. 16d ustawy o sko oraz § 21 rozporządzenia). Umorzenie następuje wówczas, gdy występuje przeszkoda do wydania orzeczenia merytorycznego, to jest o uniewinnieniu czy ukaraniu, z racji np. przedawnienia, jak również wówczas, gdy obwiniony umrze. Do przeszkód takich należy także niepodleganie przez obwinionego orzeczeniu komisji (§ 23 pkt 1 rozporządzenia). Będzie tak wówczas, gdy obwiniony przestanie pełnić rolę członka kolegium w trakcie postępowania, gdyż tylko członek kolegium podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 16 a ustawy). Również wtedy, gdy obwiniony jest bądź zostanie prezesem kolegium albo też podlega orzecznictwu komisji innego kolegium. Nie ma bowiem przepisów regulujących kwestię przekazania sprawy właściwemu organowi w jej toku. Brakuje wśród podstaw umorzenia postępowania w przypadku *litis pendens i res iudica-*

ta. Uniewinnienie powinno mieć miejsce wówczas, gdy nie potwierdziły się w postępowaniu dyscyplinarnym przesłanki warunkujące ukaranie sprawcy. Z przepisu § 22 w powiązaniu z § 20 rozporządzenia z dnia 16 lutego 2001 r. wynika, że podstawą ukarania jest ustalenie przez komisję dyscyplinarną dopuszczenia się przez obwinionego przewinienia dyscyplinarnego, które jest zawinione i społecznie szkodliwe. Zatem niepopełnienie czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne bądź brak winy czy społecznej szkodliwości czynu przesądza o uniewinnieniu[28].

Warto zwrócić uwagę na przepis art. 16b ust. 2 ustawy o sko o tym, że „*Odpis orzeczenia kary dyscyplinarnej wraz z uzasadnieniem włącza się do akt osobowych członka kolegium*". Przy dokonywaniu wyłącznie wykładni językowej okazałoby się, że orzeczenie nieprawomocne włączane byłoby do akt. Należałoby zatem interpretować ten przepis łącznie z tym, który reguluje możliwość zaskarżenia orzeczenia do Komisji przez KRSKO, a nawet tym, który dotyczy odwołania do sądu. W rezultacie tylko takie orzeczenie kary dyscyplinarnej, które zostało pozytywnie zweryfikowane przez komisję dyscyplinarną przy KRSKO oraz przez sąd apelacyjny, mogłoby być włączane do akt osobowych członka kolegium.

V
Postępowanie w drugiej instancji

Zgodnie z art. 16d ust. 6 ustawy o sko każda ze stron może złożyć odwołanie do komisji dyscyplinarnej II instancji, czyli przy Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. W tym miejscu kluczowa staje się kwestia stron postępowania w sprawie dyscyplinarnej, gdyż zarówno ustawa, jak i rozporządzenie nie wymieniają stron postępowania dyscyplinarnego. Nie jest też przewidziane odpowiednie stosowanie wszystkich przepisów kodeksu postępowania karnego dotyczących stron postępowania. Pozostaje zatem analiza przepisów ustawy o sko i rozporządzenia, które nie stanowią wprost o tym, kto jest stroną postępowania dyscyplinarnego. Tradycyjnie ten, przeciwko komu toczy się postępowanie, czyli obwiniony, postrzegany jest jako strona postępowania, choćby nie było to wprost w przepisach wypowiedziane. Pośrednio dostrzec to można w przepisach ustawy o sko, gdy stanowi ona o uprawnieniach obwinionego. Dla stron postępowania charakterystyczne jest posiadanie uprawnień, w szczególności do wypowiadania się, odwoływania czy posiadania reprezentanta (obrońcy). Notabene w przepisie art. 16d ust. 4 ustawy o sko, w którym stanowi się o wysłuchaniu na rozprawie, ustawodawca nie posłużył się pojęciem „*stron*", lecz „*uczestników postępowania*". Ponadto w przepisie art. 16d ust. 2 ustawy o sko stanowi się o tym, że do rzeczników dyscyplinarnych należy prowadzenie postępowania wyjaśniającego oraz popieranie przed komisją dyscyplinarną wniosku o ukaranie. Takie enumeratywne wskazanie działań podejmowanych przez rzecznika nie upraszcza poszukiwania właściwej odpowiedzi na pytanie, kto obok obwinionego może złożyć odwołanie. Przepisy rozporządzenia także niewiele w tej kwestii zmieniają, pozostawiając wątpliwości co do tego, kogo uważać należy za stronę postępowania dyscyplinarnego.

Rozwiązując ten problem, należy dokonać interpretacji łącznie przepisów art. 16d ust. 6 i art. 16d ust. 2 ustawy o sko oraz tych przepisów, które dotyczą rzecznika. Z przepisów tych można wywieść, że stronami uprawnionymi do złożenia odwołania jest obwiniony i prezes kolegium działający poprzez rzecznika, jeśli go powołał. Ideą powołania rzecznika pozostaje bowiem zastępowanie prezesa kolegium, które nadaje rzecznikowi prawa strony postępowania.

VI
Wnioski końcowe

Przepisy ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych i wydanego na ich podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2001 r. nie stanowią wystarczającej podstawy do prowadzenia postępowania w sprawach dyscyplinarnych członków samorządowych kolegiów odwoławczych. Ograniczone stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego w postępowaniu przed organami postępowania dyscyplinarnego skutkować może trudnościami w określeniu m.in. podmiotów mogących występować w roli obrońcy, sposobu doręczania pism, liczenia terminów, czy prowadzenia postępowania związanego z brakami formalnymi pism procesowych. Nieprzewidzenie nakazu informowania obwinionego o jego prawach może zostać uzupełnione odwołaniem się do standardów obowiązujących w postępowaniach represyjnych. Jednakże dalsze wywodzenie określonych wniosków z tej przyczyny wskazuje na błąd w wąskim odesłaniu do przepisów kodeksu postępowania karnego. Problematyczne jest także określenie celów postępowania w sprawie dyscyplinarnej członka samorządowego kolegium odwoławczego. W tych postępowaniach dyscyplinarnych, które odwołują się do przepisów kodeksu postępowania karnego, cele i zasady postępowania wywodzi się z odpowiednio stosowanego k.p.k.[29]. W omawianym postępowaniu po raz kolejny należy się powołać na określone standardy prowadzenia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności represyjnej.

Uzasadnienia w odwołaniu się do przepisów kodeksu postępowania cywilnego upatrywać należy w tym, jaki sąd właściwy jest do badania zgodności z prawem orzeczeń dyscyplinarnych, czyli sąd apelacyjny – sąd pracy i ubezpieczeń społecznych. Jak można się domyślać, sąd ten został wybrany przez ustawodawcę do pełnienia tej roli ze względu na *stricte* zawodowy charakter odpowiedzialności członków sko. Sposób określenia przedmiotu postępowania dyscyplinarnego prowadzonego wobec tych osób – uchybienie obowiązkom i godności zawodowej – wskazuje na wyłącznie zawodowe źródło odpowiedzialności członków sko. Ocena, czy dane zachowanie członka sko odpowiada definicji „*przewinienia dyscyplinarnego*", wymaga znajomości działalności zawodowej członków sko, a to zagadnienie bliższe jest sędziom sądów pracy i ubezpieczeń społecznych niż innych sądów. Jednakże represyjny charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej przemawia za powierzeniem sądom karnym rozpatrywania skarg na orzeczenia dyscyplinarne. Postępowanie dyscyplinarne, w którym odpowiednio stosuje się przepisy kodeksu postępowania karnego, wykazują bowiem cechy postępowania karnego, przez co korzystać mogą z dorobku tej dziedziny prawa. W przeciwieństwie do tej odmiany postępowania dyscyplinarnego, które nie odwołuje się do żadnego z rozwiązań prawnych, co skutkuje tym, że jest ono całościowo i spójnie uregulowane w swoistym akcie prawnym[30]. Postępowanie w sprawie dyscyplinarnej członka samorządowego kolegium odwoławczego plasuje się pomiędzy tym postępowaniem, które odwołuje się do procedury karnej, a tym, które jest regu-

lowane w swoisty sposób. To ostatnie rozwiązanie powinno pociągać za sobą bardziej szczegółowe unormowanie przebiegu postępowania przepisami dyscyplinarnymi. Przeprowadzona w powyższym tekście analiza przepisów nie potwierdza tego.

Niekiedy brakuje korelacji między przepisami ustawy o sko i rozporządzenia z dnia 16 lutego 2001 r. Wskazać można w tym miejscu instytucję wznowienia postępowania, o którym stanowią przepisy § 35-40 rozporządzenia z dnia 16 lutego 2001 r., a nie stanowią o niej przepisy ustawy. Ustawa w art. 16e ust. 4 nie nadaje ministrowi kompetencji do normowania instytucji wznowienia postępowania, ale jedynie do szczegółowego określenia zasad i trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego.

Na zakończenie zasadne wydaje się przytoczenie opinii, zgodnie z którą upoważnienie do badania prawidłowości przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w celu ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających ukaranie członka kolegium przez Prezesa Rady Ministrów jest wkroczeniem w ustawowo określone kompetencje komisji dyscyplinarnych, które są niezawisłe w zakresie orzecznictwa dyscyplinarnego, a ich orzeczenia podlegają kontroli odwoławczej[31].

dr DOROTA KACZORKIEWICZ

Autorka jest prawnikiem, wykładowcą na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, członkiem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Szczecinie, trenerem szkoleniowcem. Publikowała artykuły z zakresu prawa karnego, karnego skarbowego, dyscyplinarnego i podatkowego

Przypisy:

* Niniejszy artykuł jest kontynuacją rozważań zawartych w tekście autorki pt. *Odpowiedzialność dyscyplinarna członków samorządowych kolegiów odwoławczych (wybrane zagadnienia)*, „Casus" nr 69 (wiosna 2013), s. 36-40.

[1] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego wobec członków samorządowego kolegium odwoławczego oraz wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia, Dz.U. nr 14, poz. 125.

[2] Podobne fazy w postępowaniu dyscyplinarnym wobec radców prawnych wyróżnia W. Sarnowski, *Postępowanie dyscyplinarne*, „Radca Prawny" 2004, nr 4, s. 20-21.

[3] T.j. Dz.U. nr 79 z 2001r., poz. 856, ze zm.

[4] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1998 r. sygn. akt K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, s. 656.

[5] A. Bojańczyk, *W sprawie dwóch rozwiązań procesowych projektu ustawy o nowym ustroju dyscyplinarnym niektórych zawodów prawniczych*, „Palestra" 2007, nr 9-10, s. 97.

[6] O tych ostatnich pisze A.J. Szwarc, *„Karny" charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie*, [w:] *Rozważania o prawie karnym* pod red. A.J. Szwarca, *Księga pamiątkowa z okazji 70 urodzin prof. Aleksandra Ratajczaka*, Poznań 1999, s. 281-282.

[7] P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego*, Warszawa 2013, s. 166-167.

[8] W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna notariuszy – problematyka materialnoprawna i procesowa*, „Rejent" 2006, nr 9, s. 27-29, W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2012, s. 70-71, J. Nowacki, *Analogia legis*, Warszawa 1966, s. 156.

[9] P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne*..., s. 160 i nast.

[10] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 2007r. sygn. akt SNO 47/07 publikowany w OSNKW 2007/11/83.

[11] Wyrok NSA z dnia 6 marca 2008r. sygn. akt II OSK 1887/07 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

[12] Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 23 lipca 2008 r. sygn. akt II SA/Bd 265/08 Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

[13] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2002r. sygn. akt III SZ 9/01 publikowany w OSNP 2003/23/581.

[14] K. Dudka, *Stosowanie przepisów k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym w stosunku do nauczycieli akademickich*, [w:] *Węzłowe problemy procesu karnego* pod red. P. Hofmańskiego, Warszawa 2010. s. 358.

[15] K. Dudka, *Stosowanie przepisów k.p.k. w postępowaniu*..., s. 354.

[16] D. Kaczorkiewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna członków samorządowych kolegiów odwoławczych - wybrane zagadnienia*, „Casus" 2013, nr 69, s. 39-40.

[17] Podobnie J. Zagrodnik, *Wybrane zagadnienia postępowania wyjaśniającego w sprawach dyscyplinarnych doradców podatkowych*, „Monitor Podatkowy" 2008, nr 2, s. 21.

[18] K. Marszał, S. Stachowiak, K. Zgryzek, *Proces karny*, Katowice 2005, s. 235-236.

[19] Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2013r., poz. 1247, ze zm.

[20] D. Kaczorkiewicz, *Wpływ zmiany modelu postępowania przygotowawczego na proces dowodzenia przed sądem w postępowaniu karnym*, [w:] *Dowodzenie w procesach karnych*, pod red. R. Sztychmilera, J. Kasprzaka, J. Krzywkowskiej, Olsztyn 2014.

[21] J. Skorupka, *Wpływ kontradyktoryjnej rozprawy głównej na przebieg postępowania przygotowawczego*, [w:] *Kontradyktoryjność w polskim procesie karnym* pod red. naukową P. Wilińskiego, Warszawa 2013, s. 79-80; uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 870), s. 2.

[22] Odmiennie P. Jóźwiak, *Wpływ zmiany modelu polskiej procedury karnej na przebieg postępowania dowodowego w wybranych postępowaniach dyscyplinarnych*, [w:] *Nowe karne prawo dowodowe* pod red. T. Gardockiej, D. Jagiełły, Warszawa 2015, s. 202-204.

[23] Inaczej w przypadku czynu będącego jednocześnie przestępstwem, kiedy przedawnienie przewinienia dyscyplinarnego jest takie samo jak przedawnienie przestępstwa.

[24] Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2006 r., sygn. I KZP 8/06, www.sn.pl/orzecznictwo/.

[25] D. Kaczorkiewicz, *Sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych jako gwarancja ochrony praw uczestników postępowania dyscyplinarnego*, [w:] *Problemy z sądową ochroną praw człowieka pod red. R. Sztychmilera i J. Krzywkowskiej*, t. II, Olsztyn 2012, s. 293-300.

[26] t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 615, ze zm.

[27] t.j. Dz.U. z 2015 r ., poz. 507, ze zm.

[28] O stosowaniu prawa karnego materialnego w zakresie instytucji tego prawa, do których odwołują się przepisy dyscyplinarne, patrz: P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne*..., s. 160 i nast.

[29] K. Kanty, T. Kanty, *Komentarz do przepisów o postępowaniu dyscyplinarnym adwokatów*, Warszawa – Gdańsk 2013, s. 14-15.

[30] S. Stachowiak, *Postępowanie dyscyplinarne w sporcie*, [w:] *Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie* pod red. A.J. Szwarca, Poznań 2001, s. 121-122.

[31] A. Ostapski, *Nadzór nad działalnością administracyjną samorządowych kolegiów odwoławczych. Analiza krytyczna*, „Casus" 2009, nr 52, s. 13.

Proceedings in the matter of disciplinary responsibility of the member of the local-government appeal board – selected issues

SUMMARY:

The article suggests the name „proceedings in the matter of disciplinary responsibility" as covering all stages of the disciplinary proceedings of the member of the local-government appeal board. The stages of this proceedings include the investigation proceedings, disciplinary proceedings and proceedings at the National Representation of Local-Government Appeal Boards. Each of the stages is discussed in the article with particular regard to problematic issues. The latter include: the issue of the party to the proceedings, defence counsel, the kinds of the investigation proceedings and the role of the disciplinary commissioner as well as the evidence proceedings. In conclusion it is undermined that the application of the Code of Criminal Proceedings is too narrow, which makes it difficult to conduct the proceedings in the matter of disciplinary responsibility of the member of the local-government appeal board.

OSTATECZNOŚĆ DECYZJI O ROZGRANICZENIU NIERUCHOMOŚCI

Mgr MAŁGORZATA ŻMUDKA

Instytucja rozgraniczenia nieruchomości znajduje uregulowanie w dwóch odrębnych systemach prawa: **prawa administracyjnego**, a to w przepisach art. 29-34 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U.2010.193.1287 j.t.), dalej „p.g.i.k.", wraz z rozporządzeniem Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 14 kwietnia 1999 roku w sprawie rozgraniczania nieruchomości (Dz.U. nr 45, poz. 453) oraz **prawa cywilnego** – chodzi tu o przepisy art. 152 i 153 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r. poz. 121). Należy zauważyć, że rozgraniczenie nieruchomości oznacza nie tylko urzędowe ustalenie przebiegu granic nieruchomości, ale przede wszystkim ustalenie zasięgu prawa własności nieruchomości przysługującego właścicielom nieruchomości rozgraniczanych.

Specyfika postępowania rozgraniczeniowego polega na tym, że z woli ustawodawcy ma ono „*hybrydowy*" charakter – administracyjno-cywilny. W postępowaniu tym dochodzi do styku tych dwóch systemów prawa. Zgodnie z obowiązującymi przepisami na postępowanie to składają się bowiem dwie fazy:

1. **administracyjna**, zwana również *quasi-mediacyjną*, prowadzona w trybie procedury administracyjnej[1] przez organy administracji publicznej (wójt, burmistrz, prezydent miasta[2]), a następnie – w razie zakończenia postępowania niepowodzeniem, czyli nieustaleniem granic nieruchomości;
2. **cywilna**, zwana również *sądową*, prowadzona w trybie procedury cywilnej[3] przed sądem powszechnym.

Należy tu zaznaczyć, że faza administracyjna rozgraniczenia nieruchomości jest co do zasady obligatoryjna – ustalenie granic nieruchomości w postępowaniu cywilnym, przed sądem powszechnym, nie może nastąpić bez uprzedniego przeprowadzenia w tej sprawie przez właściwy organ postępowania administracyjnego, w oparciu o wyżej wskazane przepisy ustawy „p.g.i.k."[4].

Z przepisów tej ustawy wynika natomiast, że administracyjne postępowanie rozgraniczeniowe może się zakończyć w zależności od poczynionych w jego toku ustaleń:

I. decyzją o umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawie rozgraniczenia nieruchomości, w związku z zawarciem przez strony ugody przed upoważnionym geodetą (zob. art. 31 ust. 4 ustawy p.g.i.k.);

II. decyzją o rozgraniczeniu nieruchomości – jeżeli zainteresowani właściciele nieruchomości nie zawarli ugody, a ustalenie przebiegu granicy nastąpiło na podstawie zebranych dowodów lub zgodnego oświadczenia stron (art. 33 ust. 1 ustawy p.g.i.k.);

III. decyzją o umorzeniu postępowania i przekazaniu sprawy z urzędu do rozpoznania sądowi w razie niezawarcia przez strony ugody i braku podstaw do wydania decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości (art. 34 ust. 2 ustawy p.g.i.k.).

Zakończenie postępowania administracyjnego w sprawie rozgraniczenia nieruchomości, decyzją właściwego organu administracji publicznej, nie jest zatem każdorazowo jednoznaczne z dokonaniem rozgraniczenia. Jak wiadomo, wydanie decyzji administracyjnej stanowi wprawdzie o załatwieniu sprawy w rozumieniu art. 104 § 1 k.p.a., lecz niekoniecznie o jej merytorycznym rozstrzygnięciu.

Z powołanego przepisu, stanowiącego, że: *Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej*, wynika co prawda, iż decyzja administracyjna jest podstawową formą rozstrzygania spraw administracyjnych (przy równoczesnym zastrzeżeniu, że sprawy te mogą być załatwiane także w innej formie np. ugody.), lecz już przepis § 2 tego artykułu precyzuje, że: *Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji*.

Decyzja administracyjna stanowi szczególną, kwalifikowaną postać aktu administracyjnego, definiowanego w literaturze przedmiotu jako władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracyjnego, określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata w indywidualnie oznaczonej sprawie[6], czy też szerzej; jako sformalizowany (podjęty w wyniku postępowania) objaw woli organu administrującego podjęty na podstawie prawa i w granicach przysługujących temu organowi kompetencji, skierowany do zindywidualizowanego adresata, w konkretnej sprawie, wywołujący skutki prawne w sferze prawa administracyjnego, a niekiedy również w sferze innych działów prawa[6].

Należy zauważyć, że pojęcie „*decyzja*" odpowiada w zasadzie pojęciu „*aktu administracyjnego*"[7]. Nie

→

każdy jednak akt administracyjny będzie uznany za decyzję administracyjną w rozumieniu k.p.a. Decyzjami nazwane zostaną tylko te akty, które wydawane są w trybie k.p.a. i odpowiadają wymogom co do ich formy, określonym w art. 107 k.p.a. Jak to ujął E. Ochendowski: „*Każda decyzja jest aktem administracyjnym, ale nie każdy akt administracyjny jest decyzją; może być np. postanowieniem*”[8].

Dalej wspomniany już przepis art. 104 § 2 formułuje wyraźny podział decyzji na: **rozstrzygające sprawę co do jej istoty**, czyli decyzje merytoryczne – wywołujące zarówno skutki materialnoprawne (ustalające sytuację prawną strony), jak i skutki proceduralne (kończące sprawę w danej instancji), oraz **decyzje kończące sprawę w danej instancji w inny sposób niż rozstrzygnięcie sprawy co do jej istoty**, czyli decyzje proceduralne – wywołujące jedynie skutki proceduralne, natomiast nie konkretyzujące norm prawa materialnego. Ewidentnym przykładem decyzji należącej do tej drugiej grupy jest decyzja o umorzeniu postępowania (art. 105 k.p.a.).

Przekładając powyższe rozważania na przedmiot niniejszego opracowania, należy zauważyć, że o rozstrzygnięciu sprawy o rozgraniczenie nieruchomości w rozumieniu administracyjnoprawnym możemy mówić jedynie w odniesieniu do decyzji wymienionej powyżej w punkcie II, czyli właśnie **decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości**, wydawanej na podstawie zebranych w toku postępowania dowodów lub zgodnego oświadczenia stron (art. 33 ust. 1 ustawy p.g.i.k.). W sytuacji bowiem gdy strony zawrą ugodę co do przebiegu granicy, o jakiej mowa w art. 31 ust. 4 ustawy p.g.i.k. (co jest co do zasady dopuszczalne dopiero wówczas, gdy o przebiegu granicy nie świadczą zebrane dowody ani też zgodne oświadczenia stron), to owa ugoda wprawdzie „*kończy*” sprawę o rozgraniczenie, lecz rzecz jasna, ponieważ jest aktem cywilnoprawnym, nie załatwia jej w rozumieniu przepisów k.p.a. Do tego konieczne jest ponadto wydanie decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego, na zasadzie art. 105 § 1 k.p.a., z uwagi na jego bezprzedmiotowość. W przypadku decyzji umarzającej postępowanie administracyjne nie można jednak mówić o „*rozstrzygnięciu sprawy*”, skoro decyzja ta z istoty swojej niczego nie rozstrzyga, ale jedynie kończy bieg postępowania, które utraciło swój przedmiot. Ma ona zatem znaczenie czysto proceduralne.

Powyższe odnosi się w równej mierze do decyzji, o jakiej mowa w przepisie art. 34 ust. 2 ustawy p.g.i.k., czyli decyzji o umorzeniu postępowania i przekazaniu sprawy z urzędu do rozpoznania sądowi, a to w razie niezawarcia przez strony ugody i niestwierdzenia podstaw do wydania decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości. Wydanie tej decyzji oznacza zakończenie fazy administracyjnej sprawy o rozgraniczenie nieruchomości i przejście do fazy sądowej, toczącej się przed sądem powszechnym, według przepisów kodeksu postępowania cywilnego.

Wypada w tym miejscu wspomnieć, że opisane wyżej decyzje umarzające są zaskarżalne odwołaniem do samorządowego kolegium odwoławczego.

W świetle poczynionych uwag oczywiste staje się to, że jedynie decyzja wymieniona w wyżej wskazanym punkcie II, czyli wydawana na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy p.g.i.k., zasługuje na miano rozstrzygnięcia administracyjnego w przedmiocie rozgraniczenia nieruchomości. Tylko ona jest bowiem aktem, który przebieg granic nieruchomości wiążąco ustala. Rzecz jasna, powyższe twierdzenie jest uprawnione pod warunkiem, że decyzja ta wejdzie do obrotu prawnego, co jak wiadomo uzależnione jest przede wszystkim od uzyskania przez nią waloru ostateczności. W świetle obowiązujących przepisów prawa, a przede wszystkim regulacji art. 33 ust. 3 ustawy p.g.i.k. ustalenie tego jest jednak wysoce problematyczne. Zgodnie bowiem z ww. przepisem: *Strona niezadowolona z ustalenia przebiegu granicy może żądać, w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, przekazania sprawy sądowi.* Taki zapis ustawy wydaje się oznaczać wyraźną rezygnację ustawodawcy z zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Jakkolwiek tego rodzaju zabieg ustawodawcy jest konstytucyjne dopuszczalny – o czym szerzej będzie mowa poniżej – to jednak uwagi na specyfikę instytucji rozgraniczenia nieruchomości skutkują poważnymi problemami w praktyce. Dla rozwinięcia tego tematu konieczne jest uprzednie omówienie samego zagadnienia ostateczności decyzji administracyjnej.

●

Niewątpliwie „*ostateczność*” pozostaje podstawowym pojęciem określającym byt decyzji administracyjnej. Tylko bowiem z decyzji ostatecznej można wywodzić istnienie określonych praw czy obowiązków administracyjnych danego podmiotu. W końcu jedynie w odniesieniu do decyzji ostatecznej możemy mówić o jej funkcjonowaniu w obrocie prawnym, wykonalności czy – w potocznym ujęciu – skuteczności. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny: „*W istocie rzeczy decyzja ostateczna oznacza, że sprawa została rozstrzygnięta definitywnie*”[9].

Zgodnie z przepisem art. 16 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2013.267): *Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, są ostateczne. Uchylenie lub zmiana takich decyzji, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych.*

Tym samym ustawodawca przesądził, że o ostateczności decyzji administracyjnej stanowi niedopuszczalność jej zaskarżenia w administracyjnym toku instancji. Owa niezaskarżalność może być związana z upływem terminu do wniesienia odpowiednich środków zaskarżenia (odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy – a to w przypadku, gdy decyzja została wydana w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze; art. 127 § 3 k.p.a.) bądź też, jak należy wnioskować z literalnego brzmienia przepisu art. 16 § 1 k.p.a. – z wyłączeniem przez ustawodawcę w ogóle możliwości ich wniesienia.

Ostateczność decyzji oznacza zatem w praktyce przede wszystkim niemożność zakwestionowana jej za pomocą zwykłych środków zaskarżenia. Jak bowiem wynika z art. 16 § 1 k.p.a. zdanie drugie, decyzje ostateczne, w odróżnieniu od decyzji nieostatecznych, mogą być weryfikowane tylko w przypadkach wyraźnie przewidzianych w kodeksie (w trybie nadzwyczajnym – wznowienia postępowania, uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej, stwierdzenia nieważności, uregulowane w rozdziałach 12 i 13 k.p.a.) lub ustawach szczególnych.

W tym miejscu warto dokonać rozróżnienia między ostatecznością decyzji administracyjnej a jej prawomocnością, które to pojęcia często, lecz błędnie są używane zamiennie dla określenia bytu decyzji administracyjnej.

Otóż prawomocne są te decyzje, od których nie przysługuje skarga do sądu, jak i decyzje, co do których sąd ograniczył się tylko do stwierdzenia ich niezgodności z prawem na skutek przedawnienia lub też gdy sąd skargę oddalił albo wydał wyrok merytoryczny w sprawie[10]. W takiej sytuacji ani adresat decyzji, ani organ administracji publicznej, który ją wydał, ani też sąd administracyjny, który ją kontrolował, nie mogą wzruszyć takiej decyzji. Wypada zauważyć, że wprowadzenie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego doprowadziło do przesunięcia w czasie momentu nabycia przez decyzję znamiona prawomocności ze względu na możliwość złożenia skargi kasacyjnej od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W literaturze przedmiotu rozróżnia się „*prawomocność formalną*" i „*prawomocność materialną*" decyzji administracyjnej. Prawomocność formalna oznacza, że niedopuszczalne jest użycie do uchylenia lub zmiany aktu administracyjnego zwyczajnego środka zaskarżenia (zażalenia, odwołania). Innymi słowy, taki akt staje się niezaskarżalny; nie może być ani zniesiony, ani zmieniony na wniosek strony – jest dla niej wiążący i tworzy dla niej prawo (*res iudicata ius facit inter partes*). Prawomocność formalna powstaje z chwilą upływu terminu do wzniesienia zwyczajnego środka prawnego albo też z chwilą wydania aktu, od którego nie przysługuje środek prawny. Z kolei prawomocność materialna oznacza, że stosunek prawny zawiązany między adresatem aktu a organem administracyjnym zostaje w sposób trwały ukształtowany treściowo; wiąże zarówno strony, jak i organ (*res iudicata ius facit inter omnes*). Treść aktu administracyjnego ma charakter trwały i nie może być ani zmieniona, ani zniesiona – czy to na wniosek strony, czy przez organ z urzędu aktem równorzędnym. Tym samym „*prawomocność materialna*" jest pojęciem szerszym od „*prawomocności formalnej*": każdy akt prawomocny materialnie pozostaje prawomocny formalnie, ale nie odwrotnie[11].

Sposób zaskarżenia decyzji administracyjnej wydanej w pierwszej instancji regulują przepisy rozdziału 10 k.p.a., a konkretnie art. 127-132 k.p.a. Dla potrzeb niniejszego artykułu należy w tym miejscu zacytować następujące przepisy:

• *art.127. § 1. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji służy stronie odwołanie tylko do jednej instancji.*

§ 2. Właściwy do rozpatrzenia odwołania jest organ administracji publicznej wyższego stopnia, chyba że ustawa przewiduje inny organ odwoławczy.

§ 3. Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może się zwrócić do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji.

Z wyżej zacytowanych, jak i następnych przepisów rozdziału 10 k.p.a. należy wywieść, że odwołanie, jako podstawowy środek zaskarżenia decyzji administracyjnych wydanych w pierwszej instancji, przysługuje stronie postępowania zakończonego tą decyzją co do zasady z wyjątkiem sytuacji, kiedy jego wniesienie wprost wyklucza przepis szczególny – kodeksu postępowania administracyjnego bądź innych ustaw. W sytuacji zatem gdy przepisy prawa administracyjnego nie zawierają odrębnej regulacji w omawianym przedmiocie, decyzja administracyjna wydana w pierwszej instancji jest zaskarżalna odwołaniem.

Powyższe stwierdzenie jest odzwierciedleniem konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności sformułowanej w przepisie art. 78 ustawy zasadniczej, następująco: *Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa.*

Zasada dwuinstancyjności wyrażona została także w przepisie art. 15 k.p.a.: *Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne.* Wprawdzie zacytowany przepis art. 15 k.p.a. nie zawiera zastrzeżenia, że wyjątki od zasady dwuinstancyjności powinny być określone w ustawie, lecz wobec jego uregulowania w przepisie art. 78 zd. 2 ustawy zasadniczej nie jest to konieczne.

Podsumowując: odstąpienie od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, jej ograniczenie lub wyłączenie bądź wprowadzenie innego środka zaskarżenia wobec nieostatecznej decyzji administracyjnej może nastąpić tylko w drodze ustawy, w sposób wyraźny i jednoznaczny. Zgodnie z jedną z podstawowych reguł interpretacji przepisów w toku stosowania prawa ewentualne wątpliwości w omawianym zakresie powinny być natomiast wyjaśniane na rzecz realizacji zasady dwuinstancyjności, nie zaś rozszerzenia wyjątku, jakim jest odstąpienie od niej. Należy nadmienić, że wyłączenie możliwości wniesienia odwołania od decyzji w administracyjnym toku instancji wiąże się najczęściej z przejściem sprawy z drogi administracyjnej do rozpoznania przez sąd powszechny[12].

●

Powyższy wstęp ma służyć naświetleniu problematyki stwierdzania ostateczności decyzji administracyjnej rozstrzygającej sprawę o rozgraniczenie nieruchomości, wydawanej na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Jak już wskazano powyżej, przedmiotem rozstrzygnięcia zawartego w tej decyzji jest ustalenie przebiegu granic nieruchomości, które okazały się sporne.

Mając na uwadze konstytucyjne zastrzeżenie, że wyjątki od zasady dwuinstancyjności oraz odrębny tryb zaskarżania określać ma ustawa (art. 78 zd. 2 Konstytucji), należałoby uznać, że przepis art. 33 ust. 3 ustawy p.g.i.k., wskazując, iż środkiem do zakwestionowania ustalonego decyzją administracyjną przebiegu granic nieruchomości jest żądanie przekazania sprawy sądowi (powszechnemu), ową dwuinstancyjność właśnie wyklucza. Należy w tym miejscu jednak zauważyć, że ustawodawca w komentowanym przepisie wskazał na konkretny powód, dla którego strona może się domagać skierowania sprawy na drogę sądową, a mianowicie: niezadowolenie z ustalonego decyzją organu administracji publicznej, przebiegu granic nieruchomości. Jak natomiast wiadomo, zarzuty wobec decyzji administracyjnej mogą dotyczyć także innych kwestii, związanych chociażby ze sposobem procedowania przez organ administracji publicznej (np. udział w postępowaniu pracownika, który powinien być wyłączony na zasadzie art. 24 § 1 czy § 3 k.p.a., naruszenie uprawnień strony postępowania do czynnego udziału w postępowaniu etc.)

Widać zatem, że zawarte w art. 33 ust. 3 ustawy p.g.i.k. uregulowanie szczególne nie rozwiązuje jednoznacznie kwestii niedopuszczalności „*odwołania*" od decyzji

rozgraniczającej. Zgodnie z zastrzeżeniem art. 78 zd. 2 Konstytucji można by uznać, że co do zasady odwołanie od tej decyzji przysługuje, dopuszczalność jego wniesienia zależy jednak od rodzaju podniesionych zarzutów. W razie gdyby dotyczyły one samego rozstrzygnięcia, czyli kwestionowałyby prawidłowość ustalonego przebiegu granic nieruchomości, odwołanie nie jest dopuszczalne, a zamiast tego stronie przysługuje żądanie przekazania sprawy sądowi. Oznacza to wyłączenie dwuinstancyjności. W pozostałych przypadkach natomiast (czyli zasadniczo podniesienia przez stronę zarzutów związanych z naruszeniem przepisów procedury administracyjnej) dwuinstancyjność powinna zostać zachowana, a co za tym idzie – właściwość samorządowych kolegiów odwoławczych do orzekania w sprawie jako organów wyższego stopnia.

Z zaprezentowanym poglądem nie zgodził się jednak Sąd Najwyższy – w jego ocenie sformułowanie „*strona niezadowolona z przebiegu granicy*" oznacza w istocie „*stronę niezadowoloną z decyzji*" w rozumieniu art. 128 zd. drugie k.p.a., a zatem żądanie przekazania sprawy sądowi obejmuje „*sprawę rozgraniczenia nieruchomości*", która była przedmiotem rozstrzygnięcia organu administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej, a treścią tego rozstrzygnięcia było ustalenie przebiegu granic między nieruchomościami. Sąd Najwyższy wykluczył tu dopuszczalność wniesienia odwołania od decyzji o rozgraniczeniu w części nieobjętej żądaniem przekazania sprawy sądowi z tego względu, że „*decyzja o rozgraniczeniu traci moc wiążącą w zakresie objętym żądaniem przekazania sprawy sądowi, natomiast w części nieobjętej żądaniem staje się ostateczna. Strona może zaś żądać stwierdzenia nieważności decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości w części nieobjętej żądaniem przekazania sprawy sądowi albo żądać wznowienia postępowania w tej części*"[13].

Stanowisko Sądu Najwyższego podzielił Naczelny Sąd Administracyjny, o czym świadczy chociażby teza 1 wyroku z dnia 29 września 1999 r. II SA 1580/99: Żądanie przekazania sprawy sądowi obejmuje „*sprawę rozgraniczenia nieruchomości*", która była przedmiotem rozstrzygnięcia organu administracji publicznej w drodze decyzji administracyjnej, a treścią tego rozstrzygnięcia jest ustalenie przebiegu granic między nieruchomościami. Strona może być jednak niezadowolona z ustalenia przebiegu pewnego odcinka granicy między nieruchomościami i w tym zakresie żądać przekazania sprawy na drogę postępowania sądowego. Należy w związku z tym wykluczyć dopuszczalność wniesienia odwołania od decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości w części nie objętej żądaniem przekazania sprawy sądowi z tego względu, że decyzja o rozgraniczeniu traci moc wiążącą w części objętej żądaniem przekazania sprawy sądowi, natomiast w części nieobjętej staje się ostateczna. Późniejsze orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przeczy temu stanowisku.

W literaturze przedmiotu również zauważa się, że wykładnia funkcjonalna art. 33 ust. 3 ustawy p.g.i.k. prowadzi do uznania, że *ratio legis* ustawodawcy przy formułowaniu tego szczególnego uregulowania sprowadzało się do definitywnego wyrugowania możliwości rozpoznania odwołania od decyzji administracyjnej o rozgraniczeniu nieruchomości przez organ administracji publicznej. Oznaczałoby to, że decyzja administracyjna wydawana na mocy art. 33 ust. 1 ustawy p.g.i.k. jest decyzją ostateczną w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a. (z datą jej doręczenia), gdyż przyznanie stronie uprawnienia do żądania przekazania sprawy o rozgraniczenie nieruchomości sądowi powszechnemu całkowicie wyłącza możliwość wniesienia odwołania w trybie postępowania administracyjnego[14]. Zgodnie z tym jest to także decyzja prawomocna, ponieważ droga sądowa (sądowoadministracyjna) dla zakwestionowania tej decyzji została tu siłą rzeczy wykluczona.

Autorka niniejszego opracowania przyznaje, że pogląd o częściowym (czy też warunkowym) wyłączeniu zasady dwuinstancyjności w stosunku do decyzji rozgraniczeniowej można uznać za kontrowersyjny, należy jednak stwierdzić, że obowiązujące przepisy prawa nie pozwalają na jego obalenie, nie pozostawiając żadnych wątpliwości. Nawet jeżeli jednak zgodzimy się z tezą, że w żadnym wypadku od decyzji rozgraniczeniowej nie przysługuje odwołanie, oraz trzymając się treści przepisu art. 16 k.p.a. w sposób bezwzględny uznamy, że decyzja ta jest ostateczna w pierwszej instancji, w dalszym ciągu pozostaje nam jeszcze rozstrzygnięcie problemu ustalenia momentu, od którego strona może z tej decyzji wywodzić skutki prawne.

Jak wiadomo, ustawodawca przewidział dla strony termin czternastodniowy, liczony od dnia doręczenia jej decyzji w tej sprawie, do wyrażenia żądania przekazania sprawy sądowi. Stwierdzenie, że decyzja o rozgraniczeniu stanie się obowiązującym rozstrzygnięciem o przebiegu granic nieruchomości po upływie 14 dni od doręczenia jej stronom, w razie nieskorzystania z przewidzianego środka zaskarżenia nie wymaga, jak się wydaje, obszernego komentarza. Będzie to analogiczna sytuacja jak wtedy, gdy przemija czternastodniowy termin do wniesienia odwołania od „*zwykłej*" decyzji administracyjnej dla każdej ze stron – decyzja ta wchodzi do obrotu prawnego, wywołuje skutki prawne, wiążąc jej adresatów, organy i sądy. W razie zatem niewniesienia przez strony postępowania, w terminie 14 dni od doręczenia decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości, żądania przekazania sprawy do sądu – decyzja ta, z dniem upływu ostatniego dnia tego terminu dla każdej ze stron, wchodzi do obrotu prawnego i jako taka określa w sposób wiążący przebieg granic nieruchomości. Oczywiście, należy tu mieć także na względzie przypadki uchybienia terminowi bez winy strony oraz przywrócenia tego terminu przez organ na zasadzie art. 58 § 1 k.p.a.

Problematyczne staje się natomiast określenie bytu prawnego decyzji rozgraniczeniowej w przypadku skorzystania przez jedną ze stron ze środka zaskarżenia, o jakim mowa w art. 33 ust. 3 ustawy p.g.i.k. O ile bowiem sąd cywilny przyjmie sprawę do rozpoznania, nadając bieg wnioskowi strony niezadowolonej z przebiegu granic, o tyle już nawet intuicyjnie można wywnioskować, że decyzja o rozgraniczeniu została usunięta z obrotu prawnego utraciła swój byt. Rezultatem postępowania sądowego będzie bowiem postanowienie w przedmiocie przebiegu spornych granic i to ono zastąpi rozstrzygnięcie administracyjne. Jak jednak wiadomo, zainicjowanie postępowania przed sądem cywilnym wymaga spełnienia przez wnioskodawcę określonych wymogów formalnych, pod rygorem zwrotu przez sąd wniosku. Jednym z takich wymogów jest uiszczenie opłaty skarbowej.

W tym miejscu należy zauważyć, że dalszy bieg sprawy o rozgraniczenie nieruchomości zależy od tego, kto jest stroną niezadowoloną z przebiegu granic ustalonych w decyzji, a co za tym idzie – żądającą uruchomienia w tym przedmiocie postępowania sądowego. Jeśli jest

to ta strona, która wnosiła o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie rozgraniczenia nieruchomości, najprawdopodobniej, sprawa znajdzie swoją kontynuację przed sądem cywilnym, gdyż stronie tej będzie zależało na jej rozstrzygnięciu, a co za tym idzie – uiści ona opłatę od wniosku. Jeżeli jednak będzie to strona „*przeciwna*", która rozgraniczenia się pierwotnie nie domagała, a decyzja administracyjna jej zdaniem wadliwie ustaliła granice nieruchomości, nie ma żadnych gwarancji, a wręcz istnieją znikome szanse na to, że jej żądanie uruchomi postępowanie przed sądem cywilnym. Sądy cywilne przyjmują bowiem, że wnioskodawcą w postępowaniu o rozgraniczenie w fazie sądowej jest ta sama strona, która domagała się wszczęcia tego postępowania w fazie administracyjnej. Stanowisko to opiera się na uznaniu ciągłości postępowania rozgraniczeniowego – wprawdzie sądy cywilne dostrzegają, że dzieli się ono wyraźnie na dwie fazy: administracyjną i cywilną, lecz traktują sprawę o rozgraniczenie jako jedną całość. Tym samym podmiot inicjujący postępowanie w sprawie rozgraniczenia nieruchomości pozostaje wnioskodawcą aż do rozstrzygnięcia tej sprawy nawet przez sąd cywilny. Dlatego też uiszczenia opłaty od wniosku opartego na art. 33 ust.3 ustawy u.p.g.i.k. sąd domaga się od strony, która wnioskowała o wszczęcie postępowania rozgraniczeniowego przed organem administracji publicznej. Jest naturalne, że skoro strona ta jest zadowolona z rozstrzygnięcia granic dokonanego przez organ administracji publicznej, to nie uiści opłaty w związku z wnioskiem strony „*przeciwnej*". W konsekwencji sąd zwraca wniosek – żądanie sformułowane w oparciu o przepis art. 33 ust. 3 ustawy p.g.i.k. nie nadaje sprawie o rozgraniczenie dalszego biegu.

W tym miejscu pojawiają się dwa istotne pytania, a mianowicie:

* czy stanowisko sądów powszechnych uznających za wnioskodawcę w fazie sądowej stronę, która wnosiła o wszczęcie postępowania rozgraniczeniowego, jest prawidłowe?;

* jakie znaczenie dla bytu prawnego decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości ma orzeczenie o zwrocie wniosku przez sąd powszechny?

Odpowiedzi na te pytania niejednokrotnie, na różne sposoby udzielały zarówno sądy powszechne, jak i sądy administracyjne (te ostatnie raczej w kontekście bytu prawnego decyzji administracyjnej) w swoich orzeczeniach wydawanych w sprawach rozgraniczeń nieruchomości. Trudno tu jednak mówić o jednolitości poglądów. Widoczne jest to chociażby na przykładzie tez niżej zacytowanych orzeczeń:

* Postanowienie SN z dnia 19 stycznia 1998 r., sygn. I CKN 423/97

1. (…)

2. Decyzja administracyjna o rozgraniczeniu traci moc wiążącą w części objętej żądaniem przekazania sprawy sądowi, natomiast w części nieobjętej tym żądaniem staje się ostateczna. Przedmiotem osądu w takiej sytuacji jest tylko przebieg granicy między gruntami w zakresie objętym żądaniem przekazania sprawy.

* Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 czerwca 2013, sygn. III SA/Gd 48/13

Decyzja o rozgraniczeniu traci moc z chwilą złożenia do organu żądania przekazania sprawy sądowi (art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne Dz.U. z 2010 r. nr 193, poz. 1287 ze zm.). Skutku tego nie niweczy późniejszy zwrot wniosku o rozgraniczenie przez sąd z powodu nieopłacenia go przez wnioskodawców będących przeciwnikami procesowymi strony; która zażądała przekazania sprawy sądowi.

* Odmiennie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 marca 2013 r. sygn. I OSK 1764/11

1. Samo wniesienie żądania o przekazanie sprawy sądowi nie powoduje automatycznie anulowania decyzji rozgraniczającej. Skoro rozgraniczenie może być dokonane przez organ administracji lub przez sąd, to wniosek o rozgraniczenie musi zakończyć akt prawny – orzeczenie organu lub sądu. Sprawa może się zakończyć na etapie postępowania administracyjnego, jeżeli strony postępowania wydaną decyzją są usatysfakcjonowane, lub w sądzie powszechnym, gdy strona niezadowolona zażąda przekazania sprawy temu sądowi.

2. Zwrot wniosku o rozgraniczenie przez sąd z przyczyn formalnych powoduje, że postępowanie rozgraniczeniowe zostało dokonane przez organ administracji.

W obydwu tych kwestiach obszernie, i być może rozstrzygająco, wypowiedział się Sąd Najwyższy w Uchwale 7 sędziów z dnia 30 października 2014 r. III CZP 48/14, wydanej na posiedzeniu niejawnym, w odpowiedzi na zagadnienie prawne przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich we wniosku z dnia 30 kwietnia 2014 r. brzmiące następująco: *Czy w przypadku, o którym mowa w art. 33 ust. 3 p.g.k., wnioskodawcą w postępowaniu sądowym o rozgraniczenie jest strona postępowania administracyjnego, która żąda przekazania sprawy sądowi, niezadowolona z ustalenia przebiegu granicy, czy też strona, na której wniosek wszczęto administracyjne postępowanie rozgraniczeniowe?*

Otóż Sąd Najwyższy przesądził, że w razie przekazania sądowi sprawy o rozgraniczenie nieruchomości wszczętej na wniosek (art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r. nr 193, poz. 1287 ze zm.) wnioskodawcą w postępowaniu sądowym pozostaje osoba, która złożyła wniosek o przeprowadzenie rozgraniczenia.

W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy wyjaśnił także, że skorzystanie przez stronę postępowania administracyjnego z możliwości żądania przekazania sprawy sądowi należy uznać za czynność otwierającą drogę sądową w sprawie o rozgraniczenie konkretnie oznaczonych nieruchomości. Ten skutek procesowy ma istotne znaczenie dla bytu decyzji administracyjnej określającej przebieg granicy, nie można bowiem przyjmować, że w sprawie, w której została otwarta droga sądowa i o rozgraniczeniu może orzec sąd, mogą pozostawać w mocy skutki wcześniej wydanej decyzji administracyjnej. Istnienie przesłanki procesowej w postaci drogi sądowej w sprawie o rozgraniczenie, będące wynikiem zgłoszenia żądania przekazania sprawy sądowi, wyłącza dokonanie w takiej sprawie rozgraniczenia w trybie administracyjnym. Przejście sprawy o rozgraniczenie do etapu postępowania sądowego powoduje zatem, że decyzja o rozgraniczeniu traci byt.

Zdaniem Sądu Najwyższego, do stwierdzenia takiego skutku żądania przekazania sprawy sądowi nie jest konieczne istnienie przepisu ustawowego potwierdzającego utratę bytu przez decyzję administracyjną; utrata skutków takiej decyzji jest wynikiem zamknięcia etapu postępowania administracyjnego w związku ze złożeniem przez stronę żądania przekazania sprawy sądowi. (…)

Sąd Najwyższy uznał tym samym, że samo złożenie przez stronę postępowania rozgraniczeniowego środka zaskarżenia, o jakim mowa w art. 33 ust. 3 ustawy

p.g.i.k., wystarcza do usunięcia decyzji administracyjnej ustalającej przebieg granic nieruchomości na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy p.g.i.k. z obrotu prawnego. Nie ma tu znaczenia, czy postępowanie przed sądem cywilnym zostanie uruchomione. Nawet jeśli wniosek strony zostanie zwrócony, z przyczyn formalnych, a więc sprawa o rozgraniczenie nie przejdzie do fazy sądowej – nie można twierdzić o dokonaniu rozgraniczenia w fazie administracyjnej, brak bowiem rozstrzygnięcia w postaci decyzji, o jakiej mowa w art. 33 ust. 1 ustawy p.g.i.k.

W rezultacie – sprawa o rozgraniczenie nieruchomości pozostaje otwarta. Dla jej załatwienia konieczne jest ponowne przeprowadzenie postępowania administracyjnego.

Jakkolwiek można przyjąć rozumowanie Sądu Najwyższego, jako spójne i logiczne, należy zwrócić uwagę na niejasne konsekwencje, wiążące się z przyjęciem zaprezentowanego stanowiska dla orzekania przez organy administracji publicznej w sprawach o rozgraniczenie nieruchomości. W razie bowiem powrotu sprawy o rozgraniczenie do fazy administracyjnej, tylko i wyłącznie z powodu zwrotu wniosku opartego na przepisie art. 33 ust. 3 ustawy p.g.i.k, trudno oczekiwać, że kolejne rozstrzygnięcie organu administracji publicznej będzie odmienne od poprzedniego. Decyzja wydawana na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy p.g.i.k. opiera się bowiem na zgromadzonych dowodach lub zgodnych oświadczeniach stron. W sytuacji oparcia rozstrzygnięcia na zgromadzonych dowodach (rzecz jasna pod warunkiem uprzedniego prawidłowego procedowania) kolejne wydane w sprawie rozstrzygnięcie powinno przecież identycznie określać przebieg granic, co poprzednie, zakwestionowane.

Najdogodniejszym rozwiązaniem powyższej sytuacji byłoby zawarcie w toku ponownie przeprowadzonej rozprawy granicznej ugody, o jakiej mowa w art. 31 ust. 4 ustawy p.g.i.k., oraz zakończenia postępowania administracyjnego decyzją umarzającą (art. 105 §1 k.p.a.) Trzeba jednak mieć na uwadze, że ustalenie granic nieruchomości ugodą może mieć miejsce dopiero w razie braku lub sprzeczności dokumentów określających przebieg granic.

Stanowisko Sądu Najwyższego przedstawione – w jak się wydawało rozstrzygającej uchwale 7 sędziów z dnia 30 października 2014 r. III CZP 48/14 rozstrzygające zatem wcale nie jest. Zdaniem autorki niniejszego artykułu przyjęcie tego stanowiska czyni sytuację strony postępowania rozgraniczeniowego bardziej skomplikowaną – sprawa rozgraniczeniowa może bowiem długie lata pozostawać tym sposobem niejako w stanie zawieszenia (nieustanne wydawanie przez organ administracji publicznej decyzji merytorycznej, żądanie przekazania sprawy sądowi powszechnemu, zwrot wniosku z powodu nieopłacenia, powrót sprawy do fazy administracyjnej, kolejna decyzja merytoryczna, żądanie przekazania sądowi powszechnemu, zwrot wniosku z powodu nieopłacenia etc.). Niewątpliwie też prowadzić to będzie do utrudnienia pracy samym organom administracji publicznej, które w orzekaniu są przecież związane rezultatami pracy geodety upoważnionego, które wprawdzie podlegają jego ocenie pod warunkiem zgodności z przepisami z dnia 14 kwietnia 1999 r. w sprawie rozgraniczania nieruchomości (Dz.U.1999.45.453), lecz siłą rzeczy jest to ocena tylko pod względem formalnym. Tym samym organ administracji publicznej ma ograniczony wpływ na wynik postępowania rozgraniczeniowego.

Nie należy zapominać także o kwestii kosztów tego postępowania, budzącej niemal zawsze sprzeciw stron postępowania rozgraniczeniowego. Koszty te są naliczane w oparciu o regulację ogólną art. 262 i nast. k.p.a., niezawierającą przecież przepisów odnoszących się do kosztów pochodzących z ponownego prowadzenia postępowania, poniesionych wprawdzie w interesie strony, lecz nie z jej winy (czyli np. do sytuacji gdy sprawa rozgraniczeniowa wraca do fazy administracyjnej w związku ze zwrotem przez sąd powszechny żądania strony z powodu jego nieopłacenia przez stronę „*przeciwną*"). Wiadome jest natomiast, że w postępowaniu rozgraniczeniowym kosztami obciąża się strony po równo, niezależnie od ich stopnia zaangażowania w uruchomienie tego postępowania[15].

Z kolei podzielenie stanowiska przeciwnego, przedstawionego przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 marca 2013 sygn.I OSK 1764/11, które wydaje się w większym stopniu zgodne z nauką prawa administracyjnego, prowadzi do nierówności stron postępowania rozgraniczeniowego, a konkretnie – praktycznego pozbawienia strony, która jest niezadowolona z ustalonego decyzją organu przebiegu granic, możliwości obrony, tzn. zaskarżenia niekorzystnego dla niej rozstrzygnięcia.

Jest zatem oczywiste, że przepisy regulujące rozgraniczanie nieruchomości w trybie administracyjnym wymagają zmiany. Wydaje się bowiem, że w obecnym stanie każda możliwa interpretacja tych przepisów będzie wadliwa, a na to nie ma miejsca w państwie prawa.

mgr MAŁGORZATA ŻMUDKA

Autorka jest członkiem etatowym Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie. W latach 2008-2009 pracowała w Sądzie Najwyższym jako asystent sędziego SN. W bieżącym roku ukończyła studia doktoranckie na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

Przypisy:

[1] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. j.t.) zwana dalej „k.p.a.".

[2] Zob. art. 29 ust. 3 p.g.i.k.: „*Rozgraniczenia nieruchomości dokonują wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) oraz, w wypadkach określonych w ustawie, sądy*".

[3] Ustawa z dnia 17 grudnia 2013 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 101)

[4] Zob. postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Cywilna z dnia 19 marca 2014 r. I CZ 11/14, Teza: W myśl art. 33 ust. 3 i art. 34 ust. 2 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2010 r. nr 193, poz. 1287 ze zm.): „*Postępowanie sądowe w sprawie o rozgraniczenie musi być poprzedzone wyczerpaniem trybu administracyjnego*".
Zob. także: art. 36 u.p.g.k.**:** *Sąd, przed którym toczy się sprawa o własność lub o wydanie nieruchomości albo jej części, jest właściwy również do przeprowadzenia rozgraniczenia, jeżeli ustalenie przebiegu granic jest potrzebne do rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy. W tym wypadku sąd w orzeczeniu zamieszcza również rozstrzygnięcie o rozgraniczeniu nieruchomości.*

[5] A. Wiktorowska, [w:] *Prawo administracyjne,* red. M. Wierzbowski, Wierzbowski M. (red.), Cieślak Z., Jagielski J., Lang J., Szubiakowski M., Wiktorowska A., Warszawa 2003, s. 181

[6] Jan Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, Wrocław 2003 s. 320.

[7] J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 92.

[8] E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym,* Toruń 1995 s. 143.

[9] Wyrok NSA z 15 lipca 1998 r., II SA 730/98, SIP nr 41768.

[10] J. Jędrosińska, *Trwałość rozstrzygnięć administracyjnych [w:] Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr. hab. Józefa Filipka, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001,* s. 296.

[11] C. Martysz, A. Matan, *Komentarz do art. 16 kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjne-*

go. Komentarz. Tom II. *Komentarz do art. 104-269*, wyd. III, Lex 2010 r.

[12] A.Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U.00.98.1071), Lex/el., 2015 (red.) prof. dr hab. A. Wróbel, dr hab. prof. UKSW M. Jaśkowska, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, M. Haczkowska (red.) R. Balicki, M. Bartoszewicz, K. Complak, A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak.

[13] Postanowienie SN z dnia 9 czerwca 1999 r., III RN 15/99.

[14] *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, LexisNexis, 2013, autorzy: M. Durzyńska, A. Gryszczyńska, I. Kamińska, K. Mączewski, W. Radzio, G. Szpor, *Rozgraniczanie nieruchomości*, cz. IV, M. Wolanin, NIERUCHOMOŚCI 2014 nr 5.

[15] Zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 października 2012 r. I OSK 1230/11.

Final character of the decision on delimitation of real estate

SUMMARY:

In the article the final character of the decision on delimitation of real estate issued on the basis of article 33 par. 1 of the Geodetic and Cartographic Law of 17 May 1989 is discussed. The problem of the finality of the decision and, as a consequence, its enforceability has arisen due to the fact that the decision may be questioned in a particular procedure by appeal to the common (civil) court within fourteen days of the day the decision has been served upon a party. According to the jurisprudence of civil courts as well as The Supreme Court, submission of the delimitation matter to the civil court eliminates the decision from the legal order. If the civil court dismisses the case on formal grounds, the delimitation procedure will be blocked. On the one hand, the administrative decision on delimitation of real estate, due to appeal to the civil court, and according to the jurisprudence of the courts, has already been removed from the legal order. On the other hand, the case will not be settled by the civil court due to formal obstacles. In consequence, the matter shall return to administrative authority, which has already settled the delimitation matter.

The Author aims at conclusion that the hybrid, administrative-civil character of the delimitation procedure shall be changed as it causes serious problems in adjudicating.

O METRYCE SPRAWY ADMINISTRACYJNEJ SŁÓW KILKA

Mgr PRZEMYSŁAW NOWAKOWSKI

I

Ponad trzy lata temu, a dokładniej 7 marca 2012 r., weszła w życie ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa[1] (dalej powoływana jako: ustawa nowelizująca z 2011 roku). Wydaje się, że trzyletni okres, który upłynął od czasu wprowadzenia do kodeksu postępowania administracyjnego[2] (dalej: k.p.a.) swoistego *novum*, jakim jest z pewnością metryka sprawy, pozostaje dobrym momentem na analizę i ocenę tej instytucji[3]. Godzi się jednakże w pierwszej kolejności wskazać na podstawowe kwestie związane z metryką.

Na mocy ustawy nowelizującej z 2011 roku do k.p.a. wprowadzono art. 66a, który reguluje funkcjonowanie metryki sprawy. Zgodnie z § 1 tego przepisu „*w aktach sprawy zakłada się metrykę sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej*", której treść, zgodnie z § 2, „*wskazuje (...) wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym, oraz określa (...) wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej określających te czynności*". Z kolei § 3 nowego artykułu wskazuje wprost, że metryka (oraz dokumenty, do których odsyła) jest „*obowiązkową*" częścią akt sprawy, aktualizowaną w sposób bieżący.

Ostatnie dwa paragrafy art. 66a stanowią upoważnienie dla ministra właściwego ds. administracji publicznej do wydania dwóch rozporządzeń. W pierwszym określony miał zostać wzór i sposób prowadzenia metryki, przy czym minister musi mieć na uwadze „*treści formę metryki określoną w § 1 i 2 oraz uwzględniając obowiązek bieżącej aktualizacji metryki, a także aby w oparciu o treść metryki możliwe było ustalenie treści czynności w postępowaniu administracyjnym podejmowanych w sprawie przez poszczególne osoby*". Drugie rozporządzenie miało z kolei wskazywać na „*rodzaje spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony ze względu na nieproporcjonalność nakładu środków koniecznych do prowadzenia metryki w stosunku do prostego i powtarzalnego charakteru tych spraw*". Obydwa przewidziane rozporządzenia powinny się ukazać w czasie *vacatio legis*, które zgodnie z § 4 ustawy nowelizującej z 2011 roku wynosiło 6 miesięcy. Mając na względzie fakt, że ustawa ta została podjęta 15 lipca 2011 r., ogłoszona 6 września 2011 r., co wskazywało dzień 7 marca 2012 r. jako moment jej wejścia w życie, to uznać należy, że ustawodawca w praktyce miał nie sześć, ale blisko osiem miesięcy na opracowanie obydwu rozporządzeń. Dlatego

też dziwi, że rozporządzenie „*w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy*”[4] wydano dnia 6 marca 2012 r., a ukazało się ono w Dzienniku Ustaw 7 marca tegoż roku. Z kolei rozporządzenie „*w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony*”[5], wydane zostało 9 marca 2012 r., a ogłoszono je w Dzienniku Ustaw z dnia 13 marca 2012 r. Fakt ten może wzbudzić ciekawość – czy zarządzenia były pisane na kolanie, czy jednak minister chciał przyłożyć się do powierzonego mu zadania i skrupulatnie rozważał kwestie, które przyszło mu uregulować? Pytanie to będzie rozważane w dalszej części niniejszego opracowania.

W kontekście późniejszej analizy konieczne jest również przytoczenie najważniejszych elementów z uzasadnienia ustawy nowelizującej z 2011 r.[6]. Wprowadzone zmiany są wynikiem prac Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” do spraw związanych z ograniczeniem biurokracji[7]. Na samym wstępie uzasadnienia projektu ustawy wskazano, że celem wprowadzanych zmian jest „*zwiększenie transparentności udziału poszczególnych urzędników w procesie wydania rozstrzygnięć w sprawach obywateli (…)*”, co ma zostać osiągnięte m.in. poprzez wprowadzenie „*instrumentu formalnego*”, czyli metryki. W założeniu ustawodawcy dzięki prowadzeniu metryki sprawy w sposób bieżący możliwe będzie dokładne określenie „*nawet po upływie długiego czasu (…), jacy urzędnicy uczestniczyli w przygotowaniu decyzji, przygotowywali jej projekt, udzielali wskazówek co do sposobu załatwienia sprawy i opiniowali lub zatwierdzali decyzję oraz w jaki sposób konkretni urzędnicy wpływali na treść decyzji*”. W następnej części argumentacja prawodawcy podąża w kierunku tezy, że kształtowanie w osobisty sposób „*treści wszystkich decyzji przez osobę piastującą funkcję piastuna organu administracji jest fikcją*” oraz że „*osoby rzeczywiście kształtujące treść decyzji zwykle pozostają anonimowe”.* Warto również zaznaczyć, że ustawodawca sam zauważa, iż metryka sprawy ma dokumentować „*wewnętrzny proces administracji*”.

II

Wskazane powyżej zagadnienia mają kluczowe znaczenie dla dalszych rozważań, a (niestety) liczne cytaty pozwolą łatwiej zobrazować podnoszone wątpliwości. Już bowiem samo, chociażby pobieżne porównanie treści wprowadzonego przepisu art. 66a k.p.a. oraz treści uzasadnienia ustawy nowelizującej z 2011 roku może doprowadzić do wniosku, że inna osoba projektowała sam przepis, a inna pisała uzasadnienie. Z kolei bardziej szczegółowa analiza powoduje narastanie kolejnych zastrzeżeń.

1. Anonimowi urzędnicy?

Ustawodawca słusznie wskazał, że fikcją jest wyobrażenie, jakoby piastun funkcji danego organu (np. prezydent miasta) osobiście kształtuje treść decyzji. W praktyce proces decyzyjny opiera się na ocenie danego stanu rzeczy przez urzędnika pracującego w danej komórce organizacyjnej organu administracji publicznej. Decyzje lub postanowienia w zależności od charakteru i wagi sprawy zatwierdzane są przez upoważnione osoby lub piastuna funkcji organu[8]. Nie można się jednak zgodzić z twierdzeniem, jakoby urzędnicy rzeczywiście tworzący projekt decyzji pozostawali anonimowi. Wątpliwość ta była już kilkakrotnie podnoszona w literaturze[9], przy jednoczesnym wskazaniu na obowiązującą w k.p.a. zasadę pisemności oraz dwa akty prawne. Pierwszym jest ustawa z dnia 14 lipca1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach[10], która w art. 6 ust. 1 przewiduje obowiązek organów do prowadzenia ewidencji oraz stosownego przechowywania, mającego na celu ochronę przed zniszczeniem lub utratą, wszystkich powstających w nich dokumentach i to w sposób, który ma odzwierciedlać „*przebieg załatwiania i rozstrzygania sprawy*”. Drugim aktem jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych[11]. W § 53 ust. 1 pkt 2 lit. h załącznika nr 1 do tegoż rozporządzenia – „Instrukcja kancelaryjna” – przewidziano, że spis spraw musi zawierać „*uwagi zawierające oznaczenie prowadzącego sprawę oraz ewentualnie informacje dotyczące sposobu załatwienia sprawy*”. Z kolei ust. 2 § 58 tej instrukcji określa zasady akceptacji, przewidując, że może być ona wielostopniowa. W takim przypadku konieczne jest wstępne zaaprobowanie projektu pisma przez wszystkie kolejne nieupoważnione do jego podpisania osoby aż do ostatecznego zaakceptowania przez osobę posiadającą stosowne umocowanie. Pismo zawierające wszystkie podpisy, będące w praktyce odzwierciedleniem akceptacji, składa się do akt sprawy. Dodatkowo w ust. 5 powołanego przepisu nałożono na „*prowadzącego sprawę*”[12] obowiązek złożenia na projekcie pisma składanym do akt sprawy swojego odręcznego podpisu wraz z datą jego złożenia.

Z treści powołanych przepisów można zatem jednoznacznie wywnioskować, że w momencie wprowadzania do k.p.a. metryki sprawy istniały już przepisy pozwalające na precyzyjne określenie urzędnika, który sporządził dany akt administracyjny. Zatem stwierdzenie ustawodawcy o rzekomej anonimowości osób rzeczywiście odpowiedzialnych za treść danego pisma jest nieprawdziwe.

2. Metryka – proces wewnętrzny

Zgodnie z przytoczonym wcześniej fragmentem uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej z 2011 roku metryka sprawy dokumentuje „*wewnętrzny proces administracji*”. Trzeba jednak pamiętać, że k.p.a. dotychczas nie regulował czynności wewnętrznych organu. A. Korzeniowska-Polak, powołując treść art. 93 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”[13],w którym wskazano, że „*w ustawie zmieniającej nie zamieszcza się przepisów regulujących sprawy nieobjęte zakresem unormowania ustawy zmienianej*”, oraz treść art. 3 § 3 k.p.a.[14], wyraża pogląd, że umieszczenie „*przepisu nakazującego rejestrację czynności wewnętrznych do ustaw, które z założenia tych czynności nie określają, jest błędem legislacyj-*

nym"[15]. Zdaniem cytowanej autorki nieścisłość ta prowadzi w konsekwencji do interpretacji przepisu art. 66a k.p.a. w sposób sprzeczny z zamierzeniami ustawodawcy. Podniesiony problem był również pośrednio akcentowany przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, która w uwagach do projektu ustawy nowelizującej z 2011 roku wskazała, że „*kwestia regulacji trybu czynności technicznych i ewidencyjnych nie powinna stanowić materii ustawowej. Z praktyki urzędów organów administracji publicznej wynika, że przedmiot powyższy zawierają regulaminy urzędów lub instrukcje kancelaryjne*"[16]. Warto jeszcze w ślad za J. Borkowskim przypomnieć, że możliwość wprowadzenia do ustawowych przepisów procesowych niektórych zasad organizacji wewnętrznej urzędu oraz odpowiedzialności personalnej była rozważana w 1926 roku przy pracach legislacyjnych nad przepisami o postępowaniu administracyjnym.

Jak wskazuje powołany autor, idea ta spotkała się wówczas z oporami, ponieważ zagadnienia te „*traktowano jako należące do sfery wewnętrznej administracji publicznej, które mogą być regulowane przepisami niższej rangi, w dużej mierze zależnymi od zakresu i rodzaju nadrzędności i podległości organizacyjnej oraz tego rodzaju stosunków służbowych pracowników lub funkcjonariuszy*"[17].

Powstaje pytanie, dlaczego projektodawca zignorował uwagi wyrażone przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa. Możliwe, że mając na uwadze cel wprowadzenia metryki sprawy administracyjnej, zdecydowano o nadaniu nowej regulacji wyższej rangi, co przeważyło za wprowadzeniem jej do ustawy, jaką jest k.p.a. Ponadto wydaje się, że analizowane zagadnienie zostało niepotrzebnie wyolbrzymione, a wyrażona dotychczas krytyka jest pozbawiona dogłębnej analizy stanowiska doktryny co do kwestii regulowania sfery wewnętrznej administracji publicznej aktami rangi ustawowej. W. Chróścielewski, powołując S. Rozmaryna, słusznie wskazuje, że sprawy organizacyjne oraz kwestie wzajemnych stosunków między jednostkami samorządu terytorialnego[18] „*nie są objęte wyłącznością ustaw. Organy administracji mogą je w sposób dowolny normować. Jeżeli jednak Sejm reguluje te zagadnienia w drodze ustawodawczej, to tym samym zamknie drogę do samodzielnej działalności normodawczej rządu w danej dziedzinie*"[19].

3. Obowiązek z licznymi wyłączeniami

Zgodnie z § 5 art. 66a k.p.a. minister właściwy do spraw administracji publicznej upoważniony jest do wydania rozporządzenia określającego rodzaje spraw, co do których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony. Przyczyną wyłączenia jest zgodnie z treścią samego przepisu „*nieproporcjonalność nakładu środków koniecznych do prowadzenia metryki w stosunku do prostego i powtarzalnego charakteru tych spraw*". Sformułowanie to zasługuje na krytykę co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze każda sprawa administracyjna ma charakter indywidualny[20], dlatego mówienie o powtarzalności jest błędem logicznym. Jest oczywiste, że ustawodawcy chodziło o sytuację, kiedy istnieją pewnego typu sprawy, w których tok postępowania jest właściwie identyczny. Nie należy jednak zapominać o tym, że w każdej sprawie może się pojawić skomplikowany stan faktyczny i prawny. Po drugie ustawodawca w przepisie wprost wskazuje, że spodziewa się, iż przy prowadzeniu sprawy będą potrzebne dodatkowe środki. Z kolei w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej z 2011 roku wskazano jednoznacznie, że „*w szczególności nie stworzy nowych kosztów wprowadzenie obowiązku prowadzenia w ramach akt sprawy administracyjnej metryki*"[21].

Jak zostało to już wskazane, rozporządzenie zostało wydane z opóźnieniem, sama zaś jego treść może co najmniej zdumiewać. Rozporządzenie, zawierające trzy załączniki, jest w istocie prostą tabelą, w której w jednej kolumnie wskazany został „Tytuł aktu normatywnego", a w drugiej „Podstawa prawna załatwienia sprawy". Ustawdawca ograniczył się tylko do wskazania numerów artykułów będących podstawą prawną danej sprawy. Co więcej, wydaje się, że wyliczenie to jest dość przypadkowe i nieprzemyślane. Przykładowo – z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[22] wyłączone zostały przepisy dotyczące trwałego zarządu oraz przepis wskazujący, że uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości stwierdza się świadectwem, a odmowa nadania uprawnień zawodowych następuje w drodze decyzji. Pojawia się pytanie – czy na gruncie całej ustawy tylko procedury związane z trwałym zarządem (ustanawianie i wygaśnięcie) mają „*prosty i powtarzalny*" charakter? Uważam, że nie. Idąc jednak tokiem rozumowania ustawodawcy i przyjmując, że miał on jednak logiczne podstawy do wskazania na przytoczone powyżej przepisy, można zadać następne pytanie: dlaczego pominięty został art. 210 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami? Przepis ten nakazuje, by do użytkowania ustanowionego w formie decyzji przed dniem 1 stycznia 1998 r. stosować odpowiednio przepisy o trwałym zarządzie. W związku z tym sprawy te w zakresie czynności wewnętrznych są do siebie zbliżone, a co za tym idzie – zgodnie z zamysłem ustawodawcy, mają „*powtarzalny*" charakter.

Wydane w dniu 9 marca 2012 r. rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki jest wyłączony poza wspomnianymi powyżej załącznikami, wskazuje na jeszcze inną kategorię postępowań nieobjętych obowiązkiem prowadzenia metryki. Zgodnie bowiem z § 3 tegoż rozporządzenia metryki sprawy nie prowadzi się w aktach postępowań odwoławczych oraz postępowań prowadzonych w tzw. trybach nadzwyczajnych (chodzi o przepisy zawarte w Rozdziałach XII i XII Działu II k.p.a.). Zapis ten jeszcze bardziej obniża rangę obowiązku prowadzenia metryki, dając jednocześnie kolejny dowód nieprzemyślanych działań ustawodawcy[23].

4. Iluzoryczny obowiązek?

Z literalnego brzmienia § 3 art. 66a k.p.a. wynika jednoznacznie, że prowadzenie metryki jest obowiązkiem. Postrzeganie prowadzenia metryki sprawy jako powinności organu kończy się na tym przepisie, ponieważ uchybienie temu obowiązkowi

w świetle art. 66a k.p.a. oraz wydanych rozporządzeń ani nie prowadzi do nałożenia na pracownika organu administracji żadnych sankcji, ani nie wywołuje żadnych negatywnych skutków procesowych. A. Wróbel stwierdza, że „*naruszenie obowiązku założenia i prowadzenia oraz aktualizacji metryki nie stanowi naruszenia przepisów postępowania, które mogłoby mieć wpływ na jego wynik (art. 138 § 2) albo wznowienie postępowania (art. 145)*"[24]. Pogląd ten podzielił Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 5 września 2014 r.[25] wskazał, że metryka jest „*tylko rejestrem czynności podejmowanych w postępowaniu administracyjnym*", który „*nie ma (...) waloru dokumentu (urzędowego) ani też nie stanowi dowodu, w szczególności zaś nie zastępuje dowodu z dokumentów, do których odsyła*". Dalej NSA powołuje i aprobuje wskazany wyżej pogląd A. Wróbla, konkludując, że „*brak metryki sprawy nie stanowi tego rodzaju naruszenia przepisów postępowania, które mogłoby mieć jakikolwiek wpływ na wynik sprawy, tak administracyjnej, jak i sądowoadministracyjnej*". Wydaje się jednak, że w cytowanym wyroku NSA poszedł niejako na skróty i zbagatelizował problem metryki. Trzeba bowiem się zastanowić, czy tam samo brzmiałoby uzasadnienie, gdyby w skardze kasacyjnej podniesiono zarzut naruszenia art. 66a k.p.a., w związku z naruszeniem art. 24 k.p.a. – udział w czynnościach postępowania pracownika podlegającego wyłączeniu. Prowadzona w sposób rzetelny metryka z pewnością ujawniłaby taki fakt, co w konsekwencji stanowiłoby podstawę do wznowienia postępowania zgodnie z art. 145 § 1 pkt. 3 k.p.a.

W świetle braku jednoznacznych przepisów sankcjonujących naruszenie obowiązku prowadzenia metryki zdziwienie budzi twierdzenie ustawodawcy, że wprowadzana metryka zwiększy poczucie odpowiedzialności urzędników. Wątpliwości w tym zakresie zgłoszone zostały w opinii do projektu ustawy nowelizującej z 2011 roku sporządzonej w ramach Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych[26]. Wskazany organ zwrócił uwagę, że „*brak przepisów, które pozwoliłyby na skuteczne wyegzekwowanie od urzędników stosowania nowych przepisów, (...) może spowodować (...), że przepisy te mogą pozostać martwymi*". Jednocześnie podkreślono, że nietrafiony jest pogląd ustawodawcy, zgodnie z którym bodźce pozytywne napotykają jakoby mniejszy opór urzędników niż bodźce negatywne. Słusznie przedstawiciel Krajowej Rady Radców Prawnych wysnuł wniosek, że „*brak jakiejkolwiek sankcji oraz nieostrość użytych w projekcie sformułowań spowodują, że urzędnicy będą unikać stosowania nowych rozwiązań*".

Celowe nie wprowadzenie do k.p.a. przez ustawodawcę konkretnych sankcji za naruszenie art. 66a nie oznacza, że takowych sankcji nie ma w ogóle. Wydaje się, że drogą do wymuszenia obowiązku prowadzenia metryki sprawy administracyjnej jest art. 34 ustawy z dnia 16 września 1982 r.[27] o pracownikach urzędów państwowych, który przewiduje w stosunku do mianowanych urzędników państwowych odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną za naruszenie obowiązków pracownika.

5. „*Wszystkie osoby*"?

Jak zostało to już wskazane, zgodnie z § 2 analizowanego przepisu w metryce sprawy wskazuje się „*wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynnościw postępowaniu administracyjnym, oraz określa (...) wszystkie podejmowane przez te osoby czynności*". Użycie sformułowania „*wszystkie osoby*" do określenia kręgu podmiotów, których czynności muszą być ujawnione w metryce, doprowadziło do rozbieżności interpretacyjnych w literaturze. Oczywiście ustawodawca w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej z 2011 roku wyjaśnił, że jego intencją jest to, by metryka sprawy dokumentowała „*udział poszczególnych urzędników w procesie wydawania rozstrzygnięć administracyjnych*"[28]. Zgodnie z poglądem panującym w doktrynie użyte określenie „*wszystkie osoby*" trzeba rozumieć w ten sposób, że poza pracownikami organu będą to strony postępowania oraz inni jego uczestnicy[29]. Godzi się w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że w uwagach Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego do projektu ustawy nowelizującej z 2011 roku analizowany problem był wyraźnie podnoszony[30]. Postulowana była nawet zmiana, tak aby przepis stanowił „*w metryce podawane są imiona, nazwiska i stanowiska służbowe wszystkich osób(...)*".

Wydaje się jednak, że przedstawione powyżej zastrzeżenia stanowią kolejny, niepotrzebnie wyolbrzymiony problem. Z jednej bowiem strony, mając na uwadze cel wprowadzenia metryki sprawy, zasadne byłoby wpisywanie do metryki czynności podejmowanych np. przez biegłych lub świadków. Z drugiej zaś, trudno wyobrazić sobie urzędnika, który wpisuje do metryki np. informację o przekazaniu przez kierownika komórki organizacyjnej urzędu o fakcie, że do danego pracownika merytorycznego dzwoniła strona postępowania z pytaniem o chociażby termin oględzin, ponieważ zgubiła zawiadomienie. Niemniej jednak pożądane jest, by ustawodawca uszczegółowił art. 66a k.p.a., wskazując konkretnie, o jaki krąg podmiotów chodzi.

6. Rozporządzenia

Jak słusznie wskazał W. Chróścielewski, ustawa nowelizująca z 2011 roku dokonała „*wyłomu w dotychczasowym modelu postępowania administracyjnego sprowadzającym się do regulacji wszelkich kwestii procesowych w akcie rangi ustawowej. Minister właściwy do spraw administracji publicznej został wyposażony w prawo wydania rozporządzeń wykonawczych w stosunku do art. 66a*"[31]. Wydaje się, że takie upoważnienie stanowić może zagrożenie dla praw podmiotowych jednostki. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której organ administracji publicznej, czyli minister, zacznie wykorzystywać swoje uprawnienie do zwiększenia komfortu swojej (i nie tylko swojej) pracy poprzez wprowadzanie kolejnych wyłączeń od obowiązku prowadzenia metryki sprawy. Co istotne, kwestia ta nie była dotychczas podnoszona w literaturze, a w mojej ocenie stanowi największy problem wynikający z wprowadzonego przepisu art. 66a k.p.a. Po pierwsze, wydane rozporządzenia zmniejszają rangę samej instytucji. Jak zostało

to już wskazane, można założyć, że ustawodawca wprowadził metrykę do aktu rangi ustawowej, aby podnieść jej znaczenie. Niestety, zabieg ten stał się sprzeczny sam w sobie w momencie, gdy zdecydowano o ustanowieniu upoważnienia dla ministra do wydania stosownych rozporządzeń. Z drugiej zaś strony, jak zostało to już wskazane, treść wydanych już przez Ministra Administracji i Cyfryzacji rozporządzeń pozostawia wiele do życzenia. Przewidziane wyłączenia od obowiązku z art. 66a k.p.a. wydają się całkowicie przypadkowe i nieprzemyślane, a sam wzór metryki wymaga doprecyzowania.

Przy akceptacji stanowiska ustawodawcy, że prowadzenie metryki w pewnej kategorii spraw administracyjnych może mieć wpływ na szybkość i ekonomikę samej procedury, trzeba jednak uznać, że stosowne wyłączenia są konieczne. Muszą one jednak być przemyślane, a samo ich ustalenie powinny poprzedzać konsultacje w poszczególnych urzędach, celem zbadania praktyki urzędników. Osobną kwestią pozostaje oczywiście fakt, że wzór metryki oraz lista wyłączeń od obowiązku jej prowadzenia powinny być wprowadzone jako załączniki[32] do ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, a nie jako rozporządzenia wydawane przez ministra.

III

Podsumowując, trzeba uznać, że metryka sprawy jest instytucją o ambitnych celach (określonych w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej), która niestety w obecnych realiach nie spełnia swojej roli. Regulacja ta wywołała pewnego rodzaju zmieszanie, które pogłębia fakt, że właściwie każdy organ administracji publicznej w Polsce, powołując się na przedstawione powyżej uwagi panujące w literaturze, dokonuje własnej interpretacji nowego przepisu[33]. Różnice w stosowaniu art. 66a k.p.a. są w praktyce ogromne – od zgodnego z zamierzeniem ustawodawcy wpisywania do metryki sprawy wszystkich czynności, przez prowadzenie metryki jedynie w ramach czynności zewnętrznych, aż po całkowity jej brak. Trzeba również zauważyć, że w świetle powołanego wcześniej wyroku NSA z dnia 5 września 2014 r., który potwierdził pogląd części przedstawicieli doktryny, iż brak metryki nie wywołuje żadnych negatywnych skutków, można przypuszczać, że coraz więcej organów będzie odstępowało od wykonywania tego obowiązku. Fakt ten jest tym bardziej zadziwiający, że całkowicie pomija się stanowiska pozytywnie oceniające samą idee instytucji metryki[34]. W. Chróścielewski, podzielając pogląd J. Borkowskiego, który upatruje roli metryki w zwiększeniu jawności postępowania i odpowiedzialności pracowników za poszczególne czynności[35], wskazuje na jeszcze inny istotny cel wprowadzenia obowiązku prowadzenia metryki. W ocenie W. Chróścielewskiego metryka może zapewnić również większą bezstronność postępowania oraz przyczynić się do wyeliminowania przypadków, w których *„pracownicy podlegający wyłączeniu (art. 24 k.p.a.) braliby udział w postępowaniu”*[36]. Poglądy te należy w pełni podzielić, gdyż w sytuacji, w której metryka jest prowadzona poprawnie (tj. zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy), jej treść może pomóc w ustaleniu, że pracownik podlegający wyłączeniu brał jednak, chociażby w sposób pośredni, udział w którymś ze stadiów postępowania. Ergo – zgodnie z art. 145 § 1 pkt 3 k.p.a. będzie możliwe wznowienie postępowania w danej sprawie.

Podsumowując, wypada jednak otwarcie i z żalem powiedzieć, że w przypadku metryki sprawy mamy do czynienia z instrumentalnym traktowaniem prawa administracyjnego[37]. Celem ustawodawcy w gruncie rzeczy było pokazanie, że wprowadza przepisy, które w jego założeniu miały *„zwiększyć poczucie odpowiedzialności”* urzędników, ale niestety doprowadziły do kolejnych problemów i niepotrzebnego zamieszania. W obecnym stanie rzeczy, po ponad 3 latach obowiązywania art. 66a k.p.a., można jedynie zgłosić wobec ustawodawcy stosowne postulaty *de lege ferenda*. Prawodawca może w mojej ocenie albo wycofać się z wprowadzonych rozwiązań, uchylając w całości art. 66a k.p.a., bądź dokonać kompleksowej nowelizacji. Pierwsze rozwiązanie stanowiłoby wycofanie się z pomysłu, który w gruncie rzeczy ma swoje zalety, niestety cały czas pozostające zaletami teoretycznymi. Gdyby jednak zdecydowano się na drugie z przedstawionych rozwiązań, trzeba podkreślić, że musiałaby to być modyfikacja nie tylko treści art. 66a k.p.a., ale przede wszystkim usunięcie dotychczasowych rozporządzeń, a zastąpienie ich, jak zostało to już wskazane, stosownymi załącznikami do k.p.a. Ustawodawca powinien wziąć wówczas pod uwagę wszystkie zgłaszane w doktrynie postulaty oraz wykorzystać wskazane powyżej pozytywne aspekty instytucji metryki sprawy administracyjnej. Oczywiście jest jeszcze jedno rozwiązanie, które ustawodawca niestety wyraźnie preferuje – milczenie.

mgr PRZEMYSŁAW NOWAKOWSKI

Autor jest doktorantem w Katedrze Polskiego Postępowania Administracyjnego Uniwersytetu Łódzkiego, pracownikiem Wydziału Praw do Nieruchomości Urzędu Miasta Łodzi

Przypisy:

[1] Dz.U. z 2011 r., nr 186, poz. 1100.
[2] Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.
[3] Ustawą nowelizującą z 2011 r. analogiczne rozwiązanie wprowadzono do Ordynacji podatkowej. Niemniej jednak przedmiotem niniejszego opracowania będzie jedynie metryka sprawy w rozumieniu przepisów k.p.a.
[4] Dz.U. z 2012 r., poz. 250.
[5] Dz.U. z 2012 r., poz. 269.
[6] Druk sejmowy nr 3362.
[7] Wątpliwości co do samej nazwy Komisji podnosi A. Korzeniowska-Polak, *Metryka sprawy administracyjnej*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 9, s. 63-64. Pogląd powołanej autorki należy stanowczo podzielić.
[8] Wszystko zależy również od *„wielkości”* danego urzędu – inaczej będzie kształtował się proces decyzyjny w małej gminie wiejskiej, a inaczej w mieście na prawach powiatu. Osobną kwestią pozostaje również wewnętrzne ustalenie, np. w statucie czy regulaminie, które kwestie mogą być zatwierdzane na niższym szczeblu organizacyjnym danego organu administracji publicznej, a które wymagają osobistego zatwierdzenia przez piastuna organu.
[9] Zob. A. Korzeniowska-Polak, *Metryka sprawy administracyjnej*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 9, s. 48-65; M. Owczarek, *Obowiązek zakładania metryk w aktach sprawy na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. J. Łukaszewicz, Rzeszów 2012, s. 467-468; A. Nodżak, *Metryka sprawy administracyjnej a standardy postępo-*

wania administracyjnego, Administracja TDP 2013, nr 3, s. 72-93.

[10] Dz.U. z 2011 r., nr 123, poz. 698 ze zm.

[11] Dz.U. z 2011 r. nr 14, poz. 67.

[12] Definicję „*prowadzącego sprawę*" zawiera § 2 pkt 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r., który stanowi, iż chodzi o „*osobę załatwiającą merytorycznie daną sprawę, realizującą w tym zakresie przewidziane czynności kancelaryjne, w szczególności rejestrowanie sprawy, przygotowywanie projektów pism w sprawie, dbanie o terminowość załatwienia sprawy i kompletowanie akt sprawy*".

[13] Dz.U. z 2002 r., nr 100, poz. 908.

[14] Zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, wyd. 13, s. 32-33.

[15] A. Korzeniowska-Polak, *Metryka sprawy administracyjnej*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 9, s. 50.

[16] Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy – Ordynacja podatkowa, sporządzone przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa – załącznik do druk sejmowego nr 3362.

[17] J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2014, wyd. 12, s. 181.

[18] W. Chróścielewski odnosi się do jednostek gospodarki uspołecznionej.

[19] W. Chróścielewski, *Akt administracyjny generalny*, Łódź 1994, s. 35.

[20] Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, wyd. 13, s. 11-13.

[21] Uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej – pkt. 4 – druk sejmowy nr 3362.

[22] Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.

[23] Por. M. Owczarek, *Obowiązek zakładania metryk w aktach sprawy na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. J. Łukaszewicz, Rzeszów 2012, s. 477-478.

[24] A. Wróbel, *Komentarz do art. 66a k.p.a*, Lex 2015.

[25] Wyrok NSA z dnia 5 września 2014 r, II GSK 1175/13. Dostęp – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Co ciekawe, jest to jak na razie jedyne orzeczenie, które w systemie informacji prawnej LEX odnosi się do zagadnienia metryki sprawy.

[26] Opinia do komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa, sporządzona przez Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych – załącznik do druk sejmowego nr 3362.

[27] Dz.U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.

[28] Uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej – pkt 2.5 – druk sejmowy nr 3362.

[29] A. Korzeniowska-Polak, *Metryka sprawy administracyjnej* 2013 r. nr 9, s. 54-56, a także M. Owczarek, *Obowiązek zakładania metryk w aktach sprawy na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, red. J. Łukaszewicz, Rzeszów 2012, s. 467-468, oraz A. Wróbel, *Komentarz do art. 66a k.p.a*, Lex 2015.

[30] Uwagi do komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Ordynacja podatkowa, sporządzone przez Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego – załącznik do druk sejmowego nr 3362.

[31] W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, wyd. 5, s. 100.

[32] Możliwość taką zakłada wprost §2 art. 29 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2002 r., nr 100, poz. 908).

[33] Zob. na przykład: A. Nodżak, *Metryka sprawy administracyjnej a standardy postępowania administracyjnego*, Administracja TDP 2013, nr 3, s. 89-90, oraz A. Korzeniowska-Polak, *Metryka sprawy administracyjnej*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 9, s. 64-65.

[34] Zob. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, wyd. 13, s. 335-337; czy J. Malanowski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, wyd. 1, s. 305.

[35] J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, wyd. 13, s. 317.

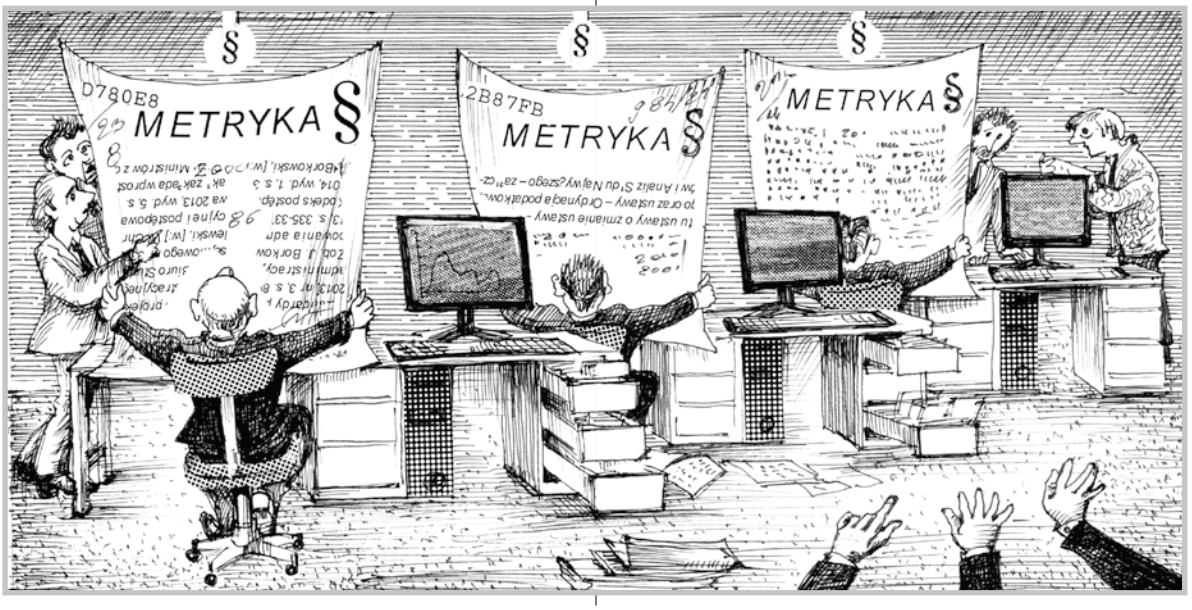
[36] W. Chróścielewski, [w:] W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, wyd. 5, s. 100.

[37] Problem instrumentalizacji prawa administracyjnego, jako podstawowy czynnik powodujący kryzys prawa administracyjnego wskazuje J. Zimmermann, *O kryzysie prawa administracyjnego*, „Casus" nr 67, wiosna 2013, s. 6-11.

Some remarks on the metric of administrative matter

SUMMARY:

By means of the 2011 amendment to the Code of Administrative Procedure 66a article was introduced, which requires public authorities to run metrics in the administrative case file. From the beginning the introduced institution raised many doubts that deepened after the adoption of relevant implementing acts. It seems that after more than three years of the functioning of this institution present problems, that have arisen in practice may be discussed.



Glosa

do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2014 r., II OSK 3063/13

JERZY JAMIOŁKOWSKI

W glosowanym orzeczeniu[1] Naczelny Sąd Administracyjny odniósł się do ważnego zagadnienia dotyczącego prawidłowego działania organu prowadzącego postępowanie administracyjne w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach planowanego przedsięwzięcia w sytuacji, gdy pojawiły się okoliczności skutkujące koniecznością zmiany karty informacyjnej przedsięwzięcia w rozumieniu art. 74 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[2], zwanej dalej „*uooiośw*". W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego skoro karta informacyjna przedsięwzięcia zawiera podstawowe informacje o przedsięwzięciu, a więc informacje o kluczowym znaczeniu, to jeżeli ulegają zmianie chociażby tylko niektóre z nich, to jest oczywiste, że powinny być one także uwzględnione w uzupełnionym z tej przyczyny raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy tych zmian i wynikające z tego skutki prawne.

Jednocześnie Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że zmiany dokonane w karcie informacyjnej przedsięwzięcia, po opracowaniu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, wymagają – zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania – ponownej oceny prawnej, w pierwszej kolejności przez organ I instancji, w przedmiocie konieczności ewentualnego ponownego „*wypowiedzenia się*" organów współdziałających – odnośnie do tych zmienionych przesłanek realizacji inwestycji – w ramach ich właściwości rzeczowej, zgodnie z dyspozycją art. 77 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 oraz art. 80 uooiośw.

Glosowany wyrok ma istotne znaczenie praktyczne m.in. dla wielu jednostek samorządu terytorialnego w całej Polsce oraz indywidualnych inwestorów, a szczególnie dla organów administracji publicznej właściwych do wydawania decyzji środowiskowych, ponieważ w sposób jednoznaczny wskazuje na znaczenie przestrzegania zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w rozważanym przedmiocie oraz podkreśla obowiązek nienaruszania ustawowych kompetencji organów współdziałających.

I

W celu ułatwienia zrozumienia problemu niezbędne jest dokonanie rekonstrukcji stanu faktycznego.

Z akt sprawy wynika, że pismem z dnia 21 kwietnia 2011 r. I.K.S. S.A. z siedzibą w I. jako inwestor wystąpiła z wnioskiem do Burmistrza M. o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie infrastruktury do otworu eksploatacyjnego [...], w miejscowości P., na działkach nr [...]. Do wniosku dołączono wymagane prawem dokumenty, a w tym kartę informacyjną przedsięwzięcia. Przedmiotowa inwestycja zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 32 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko[3], zaliczona została do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przedmiotowej sprawie był Burmistrz M., który rozstrzygnął sprawę po uzyskaniu stanowisk organów opiniujących i uzgadniającego, tj. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w B. oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w M.

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w B. w postanowieniu z dnia [...] maja 2011 r., znak: [...] , wydanym na podstawie art. 64 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 uooiośw, stwierdził, że dla przedmiotowego przedsięwzięcia istnieje konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, oraz ustalił zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 1-9 i 11-20 oraz ust. 6 cyt. ustawy ze szczególnym uwzględnienie wskazanych wymogów.

Z kolei Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w M. w swojej opinii z dnia [...] maja 2011 r., znak: [...], wydanej na podstawie art. 64 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uooiośw, podobnie jak RDOŚ uznał, że dla planowanego przedsięwzięcia istnieje konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, oraz ustalił zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko stosownie do odpowiednich przepisów uooiośw.

Burmistrz M. postanowieniem z dnia [...] czerwca 2011 r., znak: [...], wydanym na podstawie art. 63 ust. 1 i 4 uooiośw, po uwzględnieniu stanowisk organów opiniujących, nałożył na Wnioskodawcę obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz ustalił zakres raportu zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 1-9 i 11-20, ust. 2 oraz ust. 4-6 uooiośw.

Pismami z dnia 1 sierpnia 2011 r. organ prowadzący postępowanie zwrócił się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w B. oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w M. z prośbą o dokonanie uzgodnień (choć w stosunku do Państwowego Inspektora Sanitarnego w M. organ powinien się zwrócić o zaopiniowanie, a nie o uzgodnienie) warunków realizacji planowanego przedsięwzięcia.

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w M. w opinii z dnia [...] sierpnia 2011 r. znak: [...] nie zgłosił warunków do decyzji środowiskowej, uznając, że planowana inwestycja ze względu na ochronę środowiska i zdrowie ludzi nie spowoduje zagrożenia dla środowiska i zdrowia ludzi w stopniu wymagającym stawiania szczególnych warunków do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Z kolei Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Bydgoszczy w piśmie z dnia [...] sierpnia 2011 r., znak: [...] wezwał do uzupełnienia raportu o oddziaływaniu na środowisko w zakresie ujętym w 14 punktach, pod rygorem wstrzymania terminu postępowania. RDOŚ zawiadomił też, że wydanie uzgodnienia nastąpi w ciągu trzydziestu dni od otrzymania uzupełnienia przedłożonego raportu, ponieważ w ocenie organu uzgadniającego tylko zgromadzenie kompletnej dokumentacji pozwoli na właściwą ocenę zadania i określenie warunków realizacji.

Inwestor dokonał uzupełnienia raportu pismem z dnia 14 września 2011 r.

RDOŚ w Bydgoszczy postanowieniem z dnia [...] września 2011 r., znak: [...] uzgodnił szczegółowo realizację planowanego przedsięwzięcia i określił warunki na etapie realizacji i eksploatacji lub użytkowania przedsięwzięcia, a także wskazał wymagania dotyczące ochrony środowiska, które należy uwzględnić w dokumentacji niezbędnej do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz określił działania, które należy zrealizować w celu zapobiegania, ograniczania oraz monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

W uzasadnieniu postanowienia RDOŚ podkreślił m.in., że zastosowanie zaproponowanych w raporcie o oddziaływaniu na środowisko planowanego przedsięwzięcia rozwiązań zapewni ochronę środowiska przed negatywnym oddziaływaniem inwestycji na etapie jej realizacji i eksploatacji.

Burmistrz M. decyzją z dnia [...] września 2011 r., znak: [...] określił środowiskowe uwarunkowania dla realizacji przedmiotowej inwestycji.

Odwołanie od powyższej decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B. zostało złożone przez uczestnika postępowania P.W., reprezentowanego przez radcę prawnego.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. decyzją z dnia [...] listopada 2011 r. nr [...] uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia, uznając, że nie odpowiada ona prawu ze względu przede wszystkim na błędy proceduralne popełnione przez organ pierwszej instancji w trakcie prowadzonego postępowania.

Organ I instancji w ramach ponownego rozpatrywania sprawy zwrócił się do inwestora o złożenie kompletu dokumentów wezwaniem z dnia 19 grudnia 2011 r., a w tym karty informacyjnej przedsięwzięcia, w celu przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko dla planowanej inwestycji oraz ustalenia w poprawny sposób kręgu stron postępowania.

Organ pierwszej instancji, wypełniając wytyczne organu odwoławczego, ustalił strony postępowania, uwzględniając zasięg oddziaływania inwestycji i pismem z dnia 29 lutego 2012 r., znak: [...] zawiadomił strony postępowania dotychczas niepowiadomione o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej dla realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia, a także wezwał strony do stawienia się na rozprawę administracyjną wyznaczoną na dzień 29 maja 2012 r.

Pismem z dnia 22 maja 2012 r. P. W. – uczestnik postępowania, reprezentowany przez radcę prawnego, wyraził zaniepokojenie negatywnym wpływem kopalni soli na czynniki hydrogeologiczne związane z ryzykiem skażenia wód podziemnych i głębinowych oraz wpływu na czynniki krajobrazowe, a także wskazał na zagrożenia hałasem oraz na możliwość powstawania szkód w budynkach w związku z bliską odległością inwestycji. Strona podkreśliła też, że w karcie informacyjnej przedsięwzięcia nie określono wpływu planowanego przedsięwzięcia w zakresie emisji hałasu oraz nie określono ewentualnego sposobu ograniczenia tych wpływów.

W piśmie z dnia 4 czerwca 2012 r. inwestor ustosunkował się do wątpliwości przedstawionych w piśmie P. W. oraz poinformował, że w trosce o zapewnienie najwyższego stopnia wiarygodności i prawidłowości wykonania oceny wpływu planowanej inwestycji na dotrzymanie standardów jakości hałasu w dniu 30 maja 2012 r. akredytowane laboratorium dokonało ponownych pomiarów tła akustycznego, a sprawozdanie z tych badań zostało dołączone do tego pisma. Inwestor wskazał też, że uzyskane wyniki pomiarów wykorzystano do aktualizacji oceny uciążliwości akustycznej w wariancie II, jak to miało miejsce na etapie sporządzania raportu.

Pismem z dnia 6 czerwca 2012 r. P. W. złożył wniosek o umorzenie postępowania w części, z uwagi na bezprzedmiotowość postępowania oraz o przeprowadzenie ponownej oceny oddziaływania na środowisko. W uzasadnieniu podkreślono, że złożona przez inwestora nowa karta informacyjna przedsięwzięcia z dnia 2 stycznia 2012 r. stanowi w postępowaniu nowy dokument, co uzasadnia, zdaniem strony, przedmiotowy wniosek o umorzenie i implikuje konieczność przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z przepisami ustawy.

Burmistrz M., decyzją z dnia [...] października 2012 roku, znak: [...] określił środowiskowe uwarunkowania dla realizacji przedmiotowej inwestycji. Organ pierwszej instancji, uwzględniając wniosek inwestora, nadał również przedmiotowej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności na podstawie art. 108 § 1 k.p.a. ze względu na interes społeczny i wyjątkowo ważny interes strony.

P. W., pismem z dnia 5 listopada 2012 r., odwołał się od powyższej decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B., zarzucając jej m.in. naruszenie art. 63 ust. 1 uouioś, przez brak przeprowadzenia całościowego postępowania określonego w karcie informacyjnej przedsięwzięcia datowanej na 2 stycznia 2012 r., a w szczególności uzyskania aktualnego raportu oddziaływania na środowisko w stosunku do tej karty, a także naruszenie art. 64 ust. 1 uouioś poprzez zaniechanie zwrócenia się do właściwych organów o wydanie opinii w odniesieniu do przedsięwzięcia określonego w karcie informacyjnej przedsięwzięcia z dnia 2.01.2012 r., ewentualnie poprzez zaniechanie ponownego zwrócenia się do ww. organów z zapytaniem, czy wobec przedłożenia karty o zmienionej treści wydane poprzednio opinie są nadal aktualne.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B. decyzją z dnia [...] stycznia 2013 r. nr [...], uznając, że zaskarżona decyzja nie odpowiada prawu, uchyliło ją w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Kolegium podkreśliło, że organ I instancji nie przeprowadził poprawnie postępowania administracyjnego w rozpatrywanej sprawie, ponieważ organ ten nie dokonał dogłębnej analizy

wszystkich okoliczności i uwarunkowań występujących w przedmiotowym postępowaniu oraz popełnił kilka istotnych błędów proceduralnych.

W ocenie organu odwoławczego organ prowadzący postępowanie naruszył przepisy oraz zasady postępowania administracyjnego poprzez nieprzekazanie organom współdziałającym do ponownego uzgodnienia i zaopiniowania zmienionej karty informacyjnej przedsięwzięcia z dnia 2 stycznia 2012 r. Zdaniem Kolegium organ I instancji błędnie założył, że organ uzgadniający był o zmianach poinformowany i że je zaakceptował.

Takie działanie organu I instancji stanowiło więc naruszenie ustawowych kompetencji organu uzgadniającego, który powinien móc się wypowiedzieć w przewidzianej prawem formie, a strony powinny mieć w tym zakresie możliwość aktywnego udziału w postępowaniu. Organ odwoławczy wskazał, że w obowiązującym prawie, a zwłaszcza w przepisach uooiośw tym w art. 66 określającym normatywną zawartość raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, nie ma podstawy prawnej do żądania od inwestora przedłożenia w postępowaniu o ustalenie środowiskowych uwarunkowań ujednoliconej wersji raportu. Kolegium zaznaczyło jednak, że skoro **raport jest jednym z ważniejszych środków dowodowych** w tym postępowaniu, podlegającym ocenie w świetle pozostałego materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie zgodnie z zasadami postępowania dowodowego wspólnymi dla pozostałych dowodów, należało o zmianach, uzupełnieniach i wyjaśnieniach składanych do tego raportu lub dotyczących materii regulowanej tym raportem, zawiadamiać każdorazowo uczestników postępowania i opinię publiczną oraz organy uzgadniające i wyrażające opinię w przedmiocie planowanego przedsięwzięcia zgodnie z dyspozycją art. 77 ust. 1 uooiośw[4].

Organ odwoławczy podkreślił, że zakres dokonywanych uzgodnień determinowany jest w konkretnym przypadku materią podlegającą uzgodnieniu. W sytuacji gdy warunki realizacji przedsięwzięcia ulegną zmianie, warunki określone przez organ współdziałający w postanowieniu uzgadniającym mogą się odnosić do innego przedsięwzięcia niż to, dla którego wydawana jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. W ocenie organu odwoławczego w takiej sytuacji, przed wydaniem decyzji kończącej postępowanie organ powinien ponownie wystąpić o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia, a brak dopełnienia tego obowiązku skutkuje tym, że podjęta decyzja powinna być uważana za wydaną bez wymaganego prawem stanowiska innego organu, a zatem z naruszeniem prawa pozwalającym na wznowienie postępowania w oparciu o art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.

Kolegium zaznaczyło też, że organ pierwszej instancji popełnił błąd proceduralny, nadając przedmiotowej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, w sytuacji gdy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ze względu na jej charakter, nie można tego rygoru nadać. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych oraz poglądami doktryny „*wykonalność decyzji*" oznacza taką cechę decyzji, która powoduje, że decyzja nadaje się do wykonania. Wykonanie decyzji polega na spowodowaniu, w sposób dobrowolny lub przymusowy, takiego stanu w rzeczywistości, który jest zgodny z jej treścią. Stan ten, którego wystąpienie nakazuje decyzja, stanowi zatem przedmiot jej wykonania. Przedmiotem wykonania decyzji jest więc każde zachowanie się adresata decyzji, polegające na działaniu, zaniechaniu określonego działania, znoszeniu zachowań innych podmiotów, a nawet świadczeniu w rozumieniu prawa cywilnego. Tak więc decyzja wtedy ma cechę „*wykonalności*", jeżeli ze względu na zawartą w niej treść nadaje się do wykonania. Oznacza to, że atrybut „*wykonalności*" decyzji immanentnie łączy się z treścią samej decyzji, a nie z szeroko rozumianymi następstwami tej decyzji[5].

Przenosząc powyższe uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, Kolegium, stwierdziło, że ze względu na swoją treść decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie nadaje się do wykonania. Skoro decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie nakłada na jej adresata ani obowiązku określonego działania, ani zaniechania określonego działania, ani też znoszenia zachowań innych podmiotów, czyli w żaden sposób nie może spowodować zmiany stanu w rzeczywistości, oznacza to, że decyzja ta nie ma cechy „*wykonalności*".

Kolegium wskazało jednak, że nawet wadliwe nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji nie może stanowić samoistnej podstawy do jej uchylenia, jeżeli samo rozstrzygnięcie jest prawidłowe oraz prawidłowo zostało przeprowadzone postępowanie wyjaśniające poprzedzające rozstrzygnięcie. W ocenie Kolegium w rozpatrywanej sprawie tak się nie stało, gdyż postępowanie było obarczone błędami, a zatem nieuzasadnione nadanie zaskarżonej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności należało potraktować jako jeden ze składowych czynników decydujących o wadliwości tej decyzji poprzez naruszenie przepisu art. 108 § 1 k.p.a.

Ponadto Kolegium uznało pozostałe zarzuty odwołania za nieuzasadnione.

I.K.S. S.A. z siedzibą w I., reprezentowana przez radcę prawnego, pismem z dnia 15 lutego 2013 r. złożyła skargę na powyższą decyzję SKO w B. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w B., wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i zwrot kosztów postępowania sądowego, zarzucając naruszenie art. 138 § 2 w zw. z art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. oraz art. 77 § 1 i art. 136 k.p.a., poprzez przyjęcie, że w rozpoznawanej sprawie zachodziły podstawy do uchylenia w postępowaniu odwoławczym skarżonej decyzji oraz przekazania sprawy do rozpatrzenia organowi I instancji, a także inne naruszenia przepisów prawa procesowego. W uzasadnieniu skargi podkreślono, że w ocenie skarżącego nie zostały spełnione przesłanki, o których mowa w art. 138 § 2 k.p.a., a więc pozwalające na wydanie decyzji kasacyjnej. Skarżący, wskazując na rolę karty informacyjnej w prowadzonym postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania decyzji środowiskowej, wyraził stanowisko, że jest ona ograniczona, ponieważ pozostaje istotna tylko do momentu orzeczenia o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, gdyż później jej rolę przejmuje raport o oddziaływaniu na środowisko. W ocenie skarżącego ponowne przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko w związku ze zmianami w karcie informacyjnej nie było konieczne, a zarzuty w tym względzie organu odwoławczego nieuzasadnione.

Odpowiadając na skargę, Kolegium zaznaczyło, że w jego ocenie zarzuty podniesione w skardze są nieusprawiedliwione, a skarga nieuzasadniona, w związku z czym Kolegium podtrzymało stanowisko oraz argumentację prawną zawarte w zaskarżonej decyzji oraz wniosło o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w B., wyrokiem z dnia 4 września 2013 r., sygn. akt: II SA/Bd 293/13, po rozpoznaniu skargi I.K.S. S.A. na decyzję Samorządo-

wego Kolegium Odwoławczego w B. z [...] stycznia 2013 r., nr: [...] uchylił zaskarżoną decyzję organu odwoławczego oraz poprzedzającą ją decyzję organu I instancji z [...] października 2012 r., znak: [...] w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia.

Z uzasadnienia wyroku WSA w B. wynika, że po dokonaniu kontroli zaskarżonej decyzji w zakresie wynikającym z treści art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych[6] WSA w B. uznał, że skarga I.K.S. S.A. zasługuje na uwzględnienie.

WSA w B. podkreślił, że spór w przedmiotowej sprawie dotyczył w istocie rzeczy oceny, czy w przypadku przedmiotowego przedsięwzięcia decyzja została poprzedzona uzyskaniem wymaganego art. 77 ust. 1 uouioś stanowiska innego organu. Sąd wskazał, że zdaniem sko taka sytuacja nie miała miejsca, ponieważ zmieniona karta informacyjna nie została przekazana organom współdziałającym do ponownego uzgodnienia i zaopiniowania, a w ocenie strony skarżącej nie było takiej konieczności, gdyż zmiany w karcie okazały się niewielkie.

Sąd uznał za prawidłowe stanowisko strony skarżącej, posiłkując się m.in. orzeczeniem NSA z dnia 12 października 2007 r. o sygn. akt: I OSK 1415/06, że dla zaistnienia wady prawnej określonej w art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.[7] niezbędne jest, żeby w dacie wydawania decyzji ostatecznej nie znajdowało się w obrocie prawnym ostateczne postanowienie organu współdziałającego, a w kontrolowanej przez Sąd sprawie taka sytuacja nie miała miejsca. Zdaniem Sądu w dacie podjęcia przez organ I instancji decyzji znajdowały się w obrocie prawnym stanowiska organów współdziałających zaliczone w poczet dowodów w ponownie prowadzonym przez organ I instancji postępowaniu, a art. 77 ust. 2 uouioś nie wyróżnia karty informacyjnej, jak to czyni w stosunku np. do raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Według Sądu podobna konkluzja wynika z treści art. 80 ust. 1 uouioś, a więc podstawowym dokumentem determinującym treść decyzji środowiskowej jest raport, a nie karta informacyjna. Z tych też względów w ocenie WSA w B. decyzja organu odwoławczego nie odpowiadała wymogom określonym w art. 138 § 2 k.p.a. Sąd I instancji wskazał, że zasadą jest orzekanie przez organ odwoławczy co do istoty sprawy, a orzeczenie kasacyjne jest dopuszczalne tylko w sytuacji zaistnienia kumulatywnie przesłanek określonych w art. 138 § 2 k.p.a. Zdaniem Sądu organ odwoławczy w swojej decyzji nie wykazał zaistnienia przesłanek kasacyjnych, o których mowa w przywołanym wyżej przepisie.

WSA w B. podkreślił też, że z uwagi na okoliczność, iż decyzja organu I instancji nie nadaje się do wykonania, a został jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności, organ odwoławczy, orzekając ponownie o przedmiocie sprawy, uchyli rozstrzygnięcie Burmistrza M. w części, w której nadał on decyzji środowiskowej rygor natychmiastowej wykonalności.

W uzasadnieniu wyroku WSA w B. zaznaczył także, że „wobec przedstawionych argumentów potwierdzających konieczność uchylenia wyłącznie *decyzji organu II instancji, wyjaśnić należy, że zapis zawarty w pkt 1 sentencji wyroku o uchyleniu decyzji organu I instancji jest efektem oczywistej omyłki pisarskiej, która jednak nie może być usunięta przez sąd w trybie art. 156 § 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*[8], *jako że prowadziłoby to w istocie do zmiany rozstrzygnięcia sądu*".

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w B., reprezentowane przez radcę prawnego, wniosło skargę kasacyjną od powyższego wyroku do Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaskarżając ten wyrok w całości oraz żądając m.in. uchylenia wyroku w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w B.

Kolegium w ramach podstawy skargi kasacyjnej z art. 174 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwanej dalej „P.p.s.a."[9] zaskarżonemu wyrokowi zarzuciło:

1) naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w związku z art. 138 P.p.s.a. w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, poprzez uchylenie zaskarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w B. i poprzedzającej ją decyzji Burmistrza M. z dnia […] października 2012 r., w sytuacji gdy w uzasadnieniu wyroku Sąd wskazuje na konieczność uchylenia wyłącznie decyzji organu II instancji;

2) naruszenie art. 134 § 1 w związku z art. 138 P.p.s.a. w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, poprzez rozbieżność między sentencją wyroku a jego uzasadnieniem;

3) naruszenie art. 141 § 4 w związku z art. 153 P.p.s.a., poprzez niedopuszczalną próbę konwalidacji rozstrzygnięcia zawartego w sentencji wyroku uwagami i wskazaniami zamieszczonymi w uzasadnieniu wyroku;

4) naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a. w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, poprzez uchylenie zaskarżonej decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy i poprzedzającej ją decyzji Burmistrza Mogilna z dnia […] października 2012 r. oraz sformułowanie nieuzasadnionego zarzutu naruszenia przez organ odwoławczy art. 138 § 2 k.p.a.;

Z kolei w ramach podstawy skargi kasacyjnej z art. 174 pkt 1 P.p.s.a. zaskarżonemu wyrokowi Kolegium zarzuciło naruszenie prawa materialnego, tj. :

1) naruszenie przepisu art. 77 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 oraz art. 80 ust. 1 uouioś, poprzez dokonanie ich niewłaściwej wykładni wyrażającej się poglądem, że zmiany w karcie informacyjnej dokonane po sporządzeniu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko nie przesądzają o konieczności wypowiedzenia się organów współdziałających co do warunków realizacji przedsięwzięcia, w sytuacji, gdy ostateczne uzupełnienie raportu było dokonane pismem z dnia 14 września 2011 r., a decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach została wydana w dniu […] października 2012 r. (a więc ponad rok później), co ze względu na duży przedział czasu wiązało się z niemożnością uwzględnienia w decyzji – raportu opartego na zaktualizowanym stanie prawnym.

II

Naczelny Sąd Administracyjny w glosowanym wyroku uznał, że skarga kasacyjna została oparta na usprawiedliwionych podstawach, i na mocy art. 185 § 1 P.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w B.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że nie jest on uprawniony do samodzielnego dokonywania konkretyzacji zarzutów skargi kasacyjnej, ale upoważniony do oceny zaskarżonego orzeczenia wyłącznie w granicach przedstawionych we wniesionej skardze kasacyjnej. NSA zaznaczył, że po pierwsze, zasadny jest zarzut kasacyjny dotyczący naruszenia przez Sąd I instancji

art. 141 § 4 w związku z art. 153 P.p.s.a. W ocenie NSA wynika to z faktu, że uzasadnienie wyroku powinno zawierać m.in. podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie, a zgodnie z dyspozycją art. 138 P.p.s.a. sentencja wyroku musi zawierać w szczególności rozstrzygnięcie Sądu. W ocenie NSA nie budzi żadnej wątpliwości, co zostało podniesione w skardze kasacyjnej, że zachodzi sprzeczność pomiędzy sentencją wyroku a jego uzasadnieniem, z którego jednoznacznie wynika, że Sąd I instancji aprobuje rozstrzygnięcie organu I instancji, kwestionuje zaś rozstrzygnięcie tylko decyzji organu odwoławczego. NSA dodatkowo wskazał, że wbrew stanowisku Sądu I instancji nie jest to omyłka pisarska, która może być sprostowana w trybie art. 156 § 1 P.p.s.a., gdyż dotyczy podstawowego elementu sentencji wyroku Sądu I instancji, tj. jego rozstrzygnięcia. Według NSA tego rodzaju wyrok Sądu I instancji jest oczywiście sprzeczny wewnętrznie i niespójny, także w zakresie oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania wyrażonego w takim wyroku, biorąc pod uwagę tego rodzaju rozbieżność między sentencją wyroku, a jego uzasadnieniem. NSA stwierdził również, że po drugie, zasadny jest także zarzut kasacyjny dotyczący naruszenia przez Sąd I instancji art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a. w związku z art. 138 § 2 k.p.a. w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy. Zdaniem NSA wynika to z tego, że przepis art. 138 § 2 k.p.a. jednoznacznie stanowi, iż organ II instancji może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a niezbędny do jej wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Ponadto organ odwoławczy, przekazując sprawę, musi wskazać, jakie okoliczności trzeba wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

NSA podkreślił, że skoro zmiany dotyczyły karty informacyjnej przedsięwzięcia w rozumieniu art. 74 ust. 1 pkt 2 uooiś , która zawiera tylko podstawowe, czyli w istocie najważniejsze, informacje o przedsięwzięciu, to jeżeli ulegają zmianie tego rodzaju węzłowe, chociażby tylko niektóre podstawowe informacje o danym przedsięwzięciu, to jest oczywiste, iż powinny być one także uwzględnione w uzupełnionym z tej przyczyny raporcie o oddziaływaniu tego przedsięwzięcia na środowisko, biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy tych zmian i wynikające z tego skutki prawne[10]. W ocenie NSA przedmiotowe zmiany dokonane w karcie informacyjnej przedsięwzięcia, po opracowaniu raportu o oddziaływaniu takiego przedsięwzięcia na środowisko wymagają, stosownie do zasady dwuinstancyjności postępowania, ponownej oceny prawnej, w pierwszej kolejności przez organ I instancji w przedmiocie konieczności ewentualnego ponownego „*wypowiedzenia się*" organów współdziałających – odnośnie do tych zmienionych przesłanek jego realizacji – w ramach ich właściwości rzeczowej zgodnie z dyspozycją art. 77 ust. 1, 2 i 4 uooiś oraz art. 80 ust. 1 uooiś. NSA zauważył też, co było podniesione w skardze kasacyjnej, że ostatnie uzupełnienie raportu było dokonane w dniu 14 września 2011 r., a decyzja organu I instancji została wydana dopiero w dniu [...] października 2012 r. Uwaga ta w istocie rzeczy odnosi się więc do konieczności uwzględniania w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach raportu opartego na zaktualizowanym stanie prawnym.

III

W myśl art. 138 § 2 k.p.a. organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.

W piśmiennictwie wskazuje się, że przepis ten należy interpretować w ten sposób, iż organ odwoławczy może wydać decyzję kasacyjną nie tylko wówczas, gdy sprawa wymagała przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części, ale przede wszystkim gdy zaskarżona decyzja została wydana w warunkach naruszenia prawa procesowego, gdyż nie przeprowadzono w pierwszej instancji w sposób należyty postępowania wyjaśniającego i z tej przyczyny konieczny jest zwrot sprawy do tego samego organu.

Określona w powołanym przepisie konstrukcja prawna decyzji kasacyjnej opiera się na dwóch przesłankach, które powinny być spełnione kumulatywnie, a mianowicie: 1) stwierdzeniu przez organ odwoławczy, że zaskarżona decyzja wydana została z naruszeniem przepisów postępowania, oraz 2) uznaniu przez organ odwoławczy, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Uchylenie decyzji organu I instancji i przekazanie mu sprawy do ponownego rozpoznania jest wyjątkiem od zasady, wedle której organ odwoławczy ma obowiązek rozpoznania sprawy co do meritum. Powody więc, dla których organ odwoławczy tego rodzaju rozstrzygnięcie podejmuje, muszą ściśle odpowiadać przesłankom z art. 138 § 2 k.p.a. Nie wystarczy przy tym ogólne wymienienie dostrzeżonych czy domniemanych uchybień. Konieczne jest, aby wynikiem stwierdzonych i realnie istniejących wad postępowania przed organem I instancji konieczne było ponowne przeprowadzenie postępowania. Decyzja kasacyjna nie rozstrzyga bowiem merytorycznie o uprawnieniu lub obowiązku strony, ale jedynie nakazuje ponowne przeprowadzenie postępowania administracyjnego przez organ I instancji[11]. W rozpatrywanej sprawie organ odwoławczy przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia w I instancji, uznając, że sprawa ta nie została należycie wyjaśniona, wydanie decyzji nastąpiło z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy miał istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.

W doktrynie podkreśla się również, że decyzja kasacyjna podjęta w granicach art. 138 § 2 k.p.a. nie może być uważana za decyzję legalnie ograniczającą prawo strony do merytorycznej decyzji organu odwoławczego. Decyzja taka, jeżeli spełnione są przesłanki określone w art. 138 § 2 k.p.a., stanowi wymagane tym przepisem „*normalne*" rozstrzygnięcie organu odwoławczego, gdyż w sytuacji gdy sprawa nie została wyjaśniona przez organ I instancji w stopniu dostatecznym dla potrzeb rozstrzygnięcia (w całości lub w znacznej części), organ odwoławczy nie może dokonać rozstrzygnięcia merytorycznego bez narażenia się na zarzut rażącego naruszenia art. 138 § 2 k.p.a.[12].

WSA w Opolu w wyroku z dnia 13 stycznia 2015 r. stwierdził, że „przepis art. 138 § 2 k.p.a. znajdzie zastosowanie zawsze wtedy, gdy decyzja pierwszoinstancyjna *została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a dla podjęcia rozstrzygnięcia za-*

chodzi konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie przekraczającym kompetencje organu odwoławczego. Treść przesłanek określonych w art. 138 § 2 k.p.a. powinna tym samym być interpretowana łącznie z przepisem art. 136 k.p.a., określającym granice postępowania wyjaśniającego przed organem odwoławczym. Przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego, przekraczającego granice wyznaczone przez art. 136 k.p.a., stanowi naruszenie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, której istota polega na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu sprawy (art. 15 k.p.a.). Decyzja kasacyjna jest w istocie rozstrzygnięciem procesowym, gdyż nie kształtuje stosunku materialnoprawnego"[13].

Należy się zgodzić ze stanowiskiem organu odwoławczego, podtrzymanym przez omawiany wyrok NSA, że w przedmiotowej sprawie spełnione były przesłanki wydania decyzji w trybie art. 138 § 2 k.p.a., ponieważ organ I instancji, ponownie rozpatrując sprawę, nie przekazał organom współdziałającym do ponownego uzgodnienia i zaopiniowania zmienionej karty informacyjnej. Organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej nie może bowiem naruszać ustawowych kompetencji organu uzgadniającego, zakładając, w sposób nieuprawniony, iż organ ten był o tych zmianach poinformowany i je zaakceptował. Istotne w sprawie jest również to, że organ uzgodnieniowy może się wypowiadać tylko w ustawowo przewidzianej formie, a strony postępowania mają prawo brać aktywny udział i być informowane o rozstrzygnięciach tego organu.

Z poglądów doktryny i orzecznictwa wynika, że brak dopełnienia przez Burmistrza M. wyżej wskazanego obowiązku praktycznie skutkuje tym, że podjęta decyzja powinna być uważana za wydaną bez wymaganego prawem stanowiska innego organu[14].

Podkreślenia wymaga też fakt, iż w przedmiotowej sprawie nie chodziło o to, który dokument jest ważniejszy: karta informacyjna czy też raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, ponieważ odpowiedź jest oczywista. Istotne jest to, że poprzez niedostarczenie zmienionej karty informacyjnej ustawowo upoważnionym organom współdziałającym, a zwłaszcza RDOŚ, Burmistrz M. utrudnił i uniemożliwił zajęcie stanowiska przez te organy w ponownym postępowaniu wyjaśniającym, w sytuacji gdy analiza zmienionej karty informacyjnej oraz dezaktualizacja niektórych przepisów prawnych mogła się wiązać z koniecznością dokonania niezbędnych uzupełnień i aktualizacji raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Z akt sprawy wynika, że ostateczne uzupełnienie raportu dokonane zostało pismem z dnia 14 września 2011 r., natomiast decyzję środowiskową organu I instancji wydano w dniu […] października 2012 r. Jest bezsporne, że ze względu na duży przedział czasu dzielący ostatnie uzupełnienie raportu od wydania decyzji niemożliwe było uwzględnienie w decyzji raportu opartego na zaktualizowanym stanie prawnym.

Skoro raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko pełni kluczową rolę dowodową dla oceny prawidłowości działań inwestora, to powinien być oparty na aktualnym stanie prawnym. Stanowisko WSA, że raport był już sporządzony, jak również że znajdowały się w obrocie stanowiska organów współdziałających, zaliczone w poczet dowodów w ponownie prowadzonym przez organ I instancji postępowaniu, nie odpowiada kryteriom aktualności raportu i aktualności stanowiska organu uzgadniającego, kształtującego praktycznie, jak to wskazał NSA w cytowanym wyżej wyroku z dnia 21 lutego 2012 r., decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.

Należy podkreślić, że w okresie po 14 września 2011 r., a więc już po dacie ostatniego uzupełnienia raportu o oddziaływaniu na środowisko planowanej inwestycji, w prawie ochrony środowiska dokonało się wiele istotnych zmian zarówno w zakresie materii ustawodawczej, jak i przepisów wykonawczych. M.in. pojawiło się dużo zmian w ustawie – Prawo ochrony środowiska[15], ustawie o ochronie przyrody[16], ustawie – Prawo wodne[17] czy też zaczęła funkcjonować nowa ustawa o odpadach[18]. Warto zauważyć, że projekt rządowy tej ostatniej ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 29 maja 2012 r. (druk sejmowy nr 456), co oznacza, że inwestor mógł się już zaznajomić z założeniami nowej ustawy, a organ uzgadniający, określając swoje ponowne stanowisko, mógłby dokonać weryfikacji zgromadzonej dokumentacji w sprawie, a w tym raportu, pod względem zgodności z aktualnym prawem krajowym oraz unijnym, ponieważ wiele zmian nowelizujących było wywołanych koniecznością implementacji dyrektyw unijnych.

W rozpatrywanej sprawie nie można abstrahować też od faktu, że RDOŚ jako organ ochrony środowiska w swoich wystąpieniach, opiniach i uzgodnieniach wielokrotnie podkreślał znaczenie sporządzania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w oparciu o aktualny stan prawny.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt: II SA/Łd 810/11, podkreślił, że uzgodnienie, w przeciwieństwie do opinii, jest formą o znaczeniu stanowczym, gdyż wiąże organ administracyjny rozstrzygający w postępowaniu głównym. Treść stanowiska zajętego przez organ uzgadniający może przesądzić o treści decyzji, która wydawana jest po uzgodnieniu przez organ decydujący. Postępowanie uzgodnieniowe, choć ma wprawdzie charakter akcesoryjny i jest częścią szeroko rozumianego postępowania w sprawie głównej, to jednak jego wynik pozostaje wiążący dla organu prowadzącego postępowanie główne i nie może być przez ten organ samodzielnie weryfikowany nawet wówczas, gdy postępowanie, w którym wydano postanowienie uzgodnieniowe, obarczone zostało wadami proceduralnymi.

Należy się zgodzić z oceną NSA wyrażoną w głosowanym wyroku, że WSA w B. dokonał niewłaściwej wykładni art. 77 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 80 ust. 1 uouiośi, wyrażającej się poglądem, iż zmiany w karcie informacyjnej dokonane po sporządzeniu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko nie przesądzają o konieczności wypowiedzenia się organów współdziałających co do warunków realizacji przedsięwzięcia.

WSA w B., interpretując przywołane przepisy, nie uwzględnił w sposób prawidłowy norm prawnych w nich zawartych, poprzez niedocenienie i niewzięcie pod uwagę znaczenia faktu, że kluczowy dokument dowodowy, jakim jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, **powinien być jak najbardziej aktualny**, a więc oparty na obowiązujących przepisach prawa krajowego oraz unijnego.

Zmieniona karta informacyjna powinna być przekazana organom współdziałającym, a dopiero w wyniku analizy zaistniałych zmian w stanie faktycznym i prawnym przez te organy zostałyby sformułowane opinie i uzgodnienia, które – jak to wynika z utrwalonego orzecznictwa NSA – praktycznie kształtują decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. W ten sposób zostałaby też zachowana zasada dwuinstancyjności postępowania na każdym jego etapie.

Na podstawie weryfikacji karty informacyjnej organ uzgadniający mógłby ocenić, czy uzupełnienie raportu jest konieczne, a jeżeli tak, to na jakie aspekty ochrony środowiska należy w takiej sytuacji zwrócić uwagę.

Uwzględniając powyższe, warto jest też zaznaczyć, czego nie dostrzegł Sąd I instancji, że nie jest istotna hierarchizacja dokumentów takich, jak karta informacyjna oraz raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, ponieważ każdy z tych dokumentów odgrywa w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej swoją autonomiczną rolę i np. informacje wynikające ze zmienionej kart informacyjnej mogły być impulsem dla organu uzgadniającego do sformułowania tezy o konieczności uzupełnienia i aktualizacji raportu.

Z uzasadnienia wyroku WSA w B. z dnia 4 września 2013 r.[19] wynika, że to zdaniem Sądu organ odwoławczy niewłaściwie zastosował wskazane wyżej przepisy prawa materialnego. Jest to stanowisko nieuzasadnione, ponieważ – jak to słusznie zaznaczył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 listopada 2010 r., sygn. akt: II OSK 1848/10: „*Z ustaleń stanu faktycznego sprawy nie można wyprowadzić hipotetycznego stanu faktycznego zapisanego w normie prawa. Proces jest odwrotny, to z normy prawa wyprowadza się hipotetyczny stan faktyczny i pod ten stan podciąga się stan faktyczny występujący w przedmiotowej sprawie. Nie można zatem skutecznie zarzucić niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego bez odkodowania hipotetycznego stanu faktycznego zapisanego w normie prawnej*".

IV

Glosowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego zasługuje na pełną aprobatę, ponieważ w sposób jednoznaczny wskazuje na konieczność uzupełnienia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko w związku ze zmianami w karcie informacyjnej przedsięwzięcia, chociażby tylko niektórych podstawowych informacji o danym przedsięwzięciu.

Jednocześnie należy jeszcze raz wskazać na znaczenie glosowanego wyroku dla prawidłowości i efektywności procedur związanych z wydawaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach planowanego przedsięwzięcia w sytuacji, gdy pojawiły się okoliczności skutkujące koniecznością zmiany karty informacyjnej przedsięwzięcia. W konkluzji można stwierdzić, że nawet interes społeczny i wyjątkowo ważny interes strony nie mogą determinować działań organu prowadzącego postępowanie wbrew podstawowym zasadom postępowania administracyjnego, a w tym zasadzie dwuinstancyjności postępowania, przy konieczności jednoczesnego przestrzegania obowiązku nienaruszania ustawowych kompetencji organów współdziałających.

JERZY JAMIOŁKOWSKI

Autor jest radcą prawnym oraz etatowym członkiem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy

Przypisy:

[1] Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2014 r., sygn. akt: II OSK 3063/13.

[2] t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm. Zgodnie z art. 74 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należy dołączyć w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko – kartę informacyjną przedsięwzięcia.

[3] Dz.U. nr 213, poz. 1397 ze zm.

[4] Por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt: II S/GD 312/11.

[5] Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22.02.2011 r., sygn. akt: II SA/Kr 880/10 i cyt. tam literaturę.

[6] T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.

[7] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

[8] T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

[9] T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

[10] Por. wyrok NSA z dnia 23 listopada 2010 r., sygn. akt: II OSK 1848/10.

[11] Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 czerwca 2015 r., sygn. akt: II SA/Kr 315/15.

[12] Por. A. Wróbel, *Komentarz zaktualizowany do art. 138 kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2015.

[13] Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. akt: II SA/Op 573/14.

[14] Zob. wyrok NSA z dnia 21 lutego 2012 r., sygn. akt: II OSK 2544/11.

[15] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).

[16] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.).

[17] Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.).

[18] Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.).

[19] Sygn. akt: II SA/Bd 293/13.

Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 4 November 2014, file number II OSK 3063/13

SUMMARY:

In the commented judgment, the Supreme Administrative Court addressed the important issue of the proper operation of the authority conducting administrative proceedings concerning the decision on environmental conditions of the planned project in a situation where there were circumstances that would require changes in the project information sheet.

In the opinion of the Supreme Administrative Court since the project information sheet provides essential information about the project, any amendments of this information shall result in supplementing the environmental impact assessment, taking into account the scope of these changes and consequent legal effects.

At the same time the Supreme Administrative Court emphasized that the changes made to the project information sheet, after preparing the environmental impact assessment, require that there shall be the legal re-evaluation, in accordance with the principle of two-instance proceeding, first by the body of first instance, on the need to re-take a stand by the cooperating administrative bodies - for these revised conditions for the investment - within their substantive jurisdiction.

The Author fully approves the view expressed in the commented judgment of the Supreme Administrative Court, because this judgment clearly indicates the need to complete the environmental impact assessment due to changes in the project information sheet, even if this is only some basic information about the project.

This judgment has important practical significance for many local governments throughout the country and individual investors, and especially for public administrative bodies competent to issue environmental decisions, because clearly indicates the importance of respecting the principle of two-instance administrative proceeding and underlines the duty of non-infringement of statutory competences of the cooperating bodies.

SAMORZĄDOWE KOLEGIA ODWOŁAWCZE SĄ NIEZBĘDNE*

Prof. zw. dr hab. JAN ZIMMERMANN, prof. zw. dr hab. MIROSŁAW STEC

Felieton Jerzego Stępnia „*Samorządowe kolegia odwoławcze przeżytkiem*" („Dziennik Gazeta Prawna" nr 187/2015) przyjęliśmy z dużym zdziwieniem. Główną, tytułową tezą tekstu było stwierdzenie, że samorządowe kolegia odwoławcze są przeżytkiem i wobec tego powinny zniknąć z polskiej sceny administracji publicznej.

Teza ta jest bardzo niepokojąca. Przede wszystkim samorządowe kolegia odwoławcze oznaczają doskonały wzór normatywnego i rzeczywistego balansu między administracją rządową i samorządową. Pomysłodawca stworzenia tych organów świetnie przemyślał to, że administracyjny tok instancji wobec decyzji wydawanych przez organy samorządowe w sprawach własnych nie może być kierowany ku scentralizowanej administracji rządowej, ale jednocześnie nie może się zamykać na przestrzeni danej jednostki samorządu terytorialnego. Obydwa te rozwiązania byłyby bowiem szkodliwe dla obywatela. Rozwiązanie pierwsze unicestwiłoby w znacznym stopniu realizację konstytucyjnej zasady decentralizacji, a rozwiązanie drugie groziłoby utratą obiektywizmu jurysdykcji administracyjnej. Nieprawidłowość powyższej tezy wynika również stąd, że samorządowe kolegia odwoławcze przez 25 lat istnienia zgromadziły ogromny i wartościowy dorobek orzeczniczy, a także zaznaczyły się jako bardzo ważne ogniwo administracji publicznej, którego znaczenie wykracza bardzo poza orzekanie w pojedynczych sprawach. Kolegia przez wszystkie te lata wypracowały bardzo wyraźny i wartościowy kształt orzecznictwa administracyjnego *in genere*, zgromadziły kadrę prawniczą wyspecjalizowaną w dziedzinie prawa administracyjnego i przyczyniły się w znacznej mierze do edukacji prawniczej zarówno wśród społeczeństwa, jak i organów samorządowych. Wreszcie samorządowe kolegia odwoławcze okazały się gwarantem wyważania interesu publicznego i interesu jednostki, współbrzmiącego z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Jednocześnie jednak argumenty i stwierdzenia szczegółowe zawarte w komentowanym felietonie są bardzo kontrowersyjne. Po pierwsze, wbrew twierdzeniom felietonu, rady gmin (powiatów, sejmików wojewódzkich) nie są i nie mogą być organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym kończącym się decyzją wójta (starosty, marszałka województwa). Są to, zgodnie z ustawą, organy stanowiące i kontrolne, niemające kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych. Dlatego niezależnie od tego, czy analizujemy sytuację sprzed 2002 r., czy też po tej dacie, nie można było wyposażyć rad (sejmików) w kompetencje jurysdykcyjne.

Po drugie, trudno się zgodzić z twierdzeniem, że samorządowe kolegia odwoławcze to „*de facto organy administracji rządowej*". Zważmy najpierw, że organem takiej czy innej kategorii można być tylko „*de iure*", a nie „*de facto*". Sytuacja faktyczna, pozorująca przynależność samorządowych kolegiów odwoławczych do administracji rządowej nie może tu mieć znaczenia. Naszym zdaniem cały sens i zaleta funkcjonowania kolegiów zamyka się w tym, że są to organy *sui generis* – ani rządowe, ani samorządowe, właśnie ustawione we wspomnianym wyżej balansie kolegia też wcale „*nie udają*" organów quasi-sądowych, lecz po prostu nimi są. Wystarczy wskazać na to, że zgodnie z ustawą o kolegiach podlegają one tylko ustawom – są więc w istocie niezawisłe, a ponadto działają w sztywnych składach trzyosobowych. Należy również przypomnieć, że już w 1999 r. Trybunał Konstytucyjny dobitnie wskazał, że samorządowe kolegia odwoławcze nie mogą być zaliczane do organów administracji rządowej (Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99).

Po trzecie, felieton nie odróżnia administracyjnego toku instancji od nadzoru, stwierdzając, że po wprowadzeniu wojewódzkich sądów administracyjnych „*mamy system trójinstancyjnego nadzoru judykacyjnego*". Jest to nieporozumienie. Tok instancji polega bowiem na przejściu sprawy administracyjnej od jednego organu do organu drugiego (w zasadzie wyższego), który nabywa w całości kompetencji do rozpatrzenia i załatwiania sprawy. Nie sprawuje on więc nadzoru, ale orzeka w sprawie, tak samo, jak organ instancji pierwszej. Oczywiście może się zdarzyć, że ten sam organ sprawuje jednocześnie nadzór nad organem niższego stopnia, ale nadzór ten nie ma nic wspólnego z tokiem instancji, gdyż w jego ramach kompetencje jurysdykcyjne są wyłączone.

Po czwarte, trudno się zgodzić z tezami w kwestii merytorycznego lub kasacyjnego orzekania przez samorządowe kolegia odwoławcze. Zacznijmy od tego, że polski tok instancji, uregulowany w k.p.a., został zbudowany w oparciu o zasadę merytorycznego orzekania przez organy drugiej instancji (a więc i przez samorządowe kolegia odwoławcze). Zmiana tej zasady wymagałaby kompletnej przebudowy systemu postępowania administracyjnego, łącznie z koniecznością zmiany konstytucji. Błędne wydaje się też twierdzenie, jakoby „*nawoływania, by* (kolegia – uwaga nasza) *częściej orzekały merytorycznie, są w istocie nakłanianiem do łamania ustawy zasadniczej*". Autor nie podaje tu żadnego argu-

mentu na poparcie swych słów, tymczasem uważamy, że jest odwrotnie: właśnie orzekanie merytoryczne spełnia w całości konstytucyjny wymóg pełnej dwuinstancyjności, wynikający z art. 78. Niedobra jest natomiast sama praktyka orzekania kasacyjnego przez samorządowe kolegia odwoławcze. Bierze się ona przede wszystkim z przyczyn kadrowych – kolegia nie dysponują kwalifikowanymi fachowcami z różnych dziedzin pozaprawnych, zwłaszcza technicznych, mogącymi sporządzać nieraz bardzo skomplikowane akty administracyjne. Być może praktyka taka wynika również z pewnej wygody urzędników w kolegiach – wszystko to jednak nie może prowadzić do twierdzenia, że kolegia czynią tak dlatego, że „*obawiają się zarzutów o łamanie samodzielności gmin*". W tym ostatnim zdaniu tkwi zresztą jeszcze jedno nieporozumienie: działalność kolegiów polega na orzekaniu w sprawach, co do których ustawa nakazuje wydanie decyzji administracyjnej. Nie ma to nic wspólnego z kwestią samodzielności gmin.

Po piąte, istnienie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego w niczym nie zmienia sytuacji samorządowych kolegiów odwoławczych ani nie usprawiedliwia twierdzeń o ich nieprzydatności. Wprawdzie ostatnia wielka nowelizacja ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dała sądom pewne kompetencje do orzekania merytorycznego, ale i tak nie pozwoliła sądom na wydawanie decyzji administracyjnych. Dlatego skarga do sądu administracyjnego nie może zastąpić odwołania, a sąd nie może zastąpić organów drugiej instancji. Z tego względu dziwi teza, że jeżeli kolegia „*nie mogą orzekać merytorycznie, tylko kasacyjne* (to, że mogą a nawet powinny uzasadniliśmy wyżej – uwaga nasza), *to tym samym ich istnienie jest całkowicie afunkcjonalne, skoro mogą to robić (…) sądy*". Otóż, jak wskazaliśmy, sądy tego samego robić właśnie nie mogą.

Po szóste, kwestią dyskusyjną jest zagadnienie liczby kolegiów. W naszym przekonaniu nie istnieją wystarczające argumenty dla umieszczenia kolegiów w obowiązującym podstawowym podziale terytorialnym na 16 województw. *Quieta non movere*. Przez 25 lat działały one w 49 ośrodkach, odpowiednio bliżej obywatela i tak powinno pozostać.

Istnienie samorządowych kolegiów odwoławczych jest bardzo ważne dla ustroju państwa i dla budowy demokracji. Jest też równie ważne dla należytej realizacji podmiotowego prawa obywateli do odwołania, a w konsekwencji do rozpatrzenia sprawy przez rzeczywiście inny, obiektywny organ. Dlatego, na marginesie tych uwag, należy powiedzieć, że wszelkie próby likwidacji odwołania administracyjnego albo zastąpienia go w całości wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy są nie tylko niekonstytucyjne, ale i szkodliwe dla obywateli.

prof. zw. dr hab. JAN ZIMMERMANN

Autor jest kierownikiem Katedra Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego

prof. zw. dr hab. MIROSŁAW STEC

Autor jest kierownikiem Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego

* Przedruk z „Dziennika Gazety Prawnej", 30 września 2015 r., nr 190 (4083), s. 86.

NOTKA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 8 STYCZNIA 2015 R. (II OSK 1395/13) W SPRAWIE OZNACZENIA ADRESATA DECYZJI SKIEROWANEJ DO SPÓŁKI CYWILNEJ

Dr MACIEJ P. GAPSKI, dr WOJCIECH TRAS

W sytuacji kiedy w nazwie spółki cywilnej wskazani są wszyscy jej wspólnicy z imienia i nazwiska, decyzja skierowana do tak oznaczonej spółki, pomimo że wydana z naruszeniem art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania, nie jest dotknięta kwalifikowaną wadą prawną z art. 156 § 1 pkt 2 lub 4 k.p.a.

I

Analizowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczy istotnego dla praktyki postępowania administracyjnego zagadnienia wydawania orzeczeń w stosunku do przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej. Wyrok ten stanowi kolejny dowód na istnienie linii orzeczniczej sądów administracyjnych, które uznają, że nie jest wadą kwalifikowaną w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 i 4 k.p.a. wskazanie w decyzji jako strony spółki cywilnej, gdy jednocześnie w jej nazwie zostaną wymienieni z imienia i nazwiska wszyscy jej wspólnicy.

Przybliżając stan faktyczny, w którym zapadło komentowane orzeczenie, należy zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 19 marca 2013 r.[2], a także dwie decyzje samorządowego kolegium odwoławczego stwierdzające nieważność decyzji w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy. Sąd drugiej instancji nie podzielił stanowiska sądu wojewódzkiego oraz organu administracji publicznej, że decyzja wójta dotycząca warunków zabudowy została skierowana do spółki cywilnej, a więc podmiotu, który nie może być odrębną i samodzielną stroną postępowania administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że w osnowie decyzji spółka cywilna została określona m.in. poprzez wskazanie imion i nazwisk wspólników. W związku z tym nawet błędne określenie w niej, że sprawa została rozpatrzona na wniosek spółki cywilnej, nie świadczy o kwalifikowanej wadzie orzeczenia skutkującej jego nieważnością, ale jedynie o błędzie procesowym niemającym tak daleko idących konsekwencji. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił również uwagę na fakt, że zgodnie z umową

spółki cywilnej łączącą przedsiębiorców umocowanym do inicjowania postępowania był jeden ze wspólników działający samodzielnie. Tym samym nie można uznać, że do prawidłowego wszczęcia postępowania konieczna okazała się zgoda wszystkich wspólników. Umowa spółki cywilnej ma więc znaczenie nie tylko dla prowadzonych spraw z zakresu prawa cywilnego, ale również dla postępowań administracyjnych, w których zaangażowani się przedsiębiorcy działający w tej formie.

Ważny dla sprawy pozostaje również wniosek Naczelnego Sądu Administracyjnego znajdujący potwierdzenie w innych jego przywołanych orzeczeniach[3], że należy odróżnić doręczenie decyzji od pojęcia „*skierowania*" decyzji do określonego podmiotu.

II

Na wstępie należy przypomnieć, że zagadnienie dyskutowane w omawianym orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego nierzadko występuje w praktyce samorządowych kolegiów odwoławczych. Ostatnio wystąpiło w lubelskim Kolegium na tle przyznania przedsiębiorcy wynagrodzenia za dozór i zwrot poniesionych koniecznych wydatków związanych z przechowywaniem kilkudziesięciu pojazdów usuniętych z drogi publicznej przez policję. Wniosek jednego ze wspólników spółki cywilnej został pozytywnie rozpatrzony postanowieniem wydanym na podstawie art. 102 § 2 i 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[4] przez organ pierwszej instancji, niemniej jednak wskazana kwota odbiegała od zgłoszonego żądania. Wspólnicy nie wnieśli zażalenia, lecz wniosek o stwierdzenie nieważności szeregu postanowień z zarzutem, że zostały one skierowane do spółki cywilnej, podmiotu niebędącego stroną w sprawie, tym samym organ rozpatrujący sprawę naruszył art. 28 i 29 k.p.a., czego konsekwencją jest konieczność stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. Zdaniem stron każde z postanowień zostało błędnie zaadresowane do spółki cywilnej w sytuacji, gdy powinno być skierowane do każdego ze wspólników. Poprzestanie na oznaczeniu nazwy, pod którą jest prowadzona działalność gospodarcza w formie spółki cywilnej, powoduje konieczność przyjęcia, że doszło do naruszenia wymogu, jakiemu powinno odpowiadać postanowienie, a mianowicie wymogu oznaczenia strony. Argumentowali, że w nagłówku postanowienia objętego wnioskiem o stwierdzenie nieważności organ pierwszej instancji wskazał zarówno nazwę spółki cywilnej, jak i imiona i nazwiska przedsiębiorców, którzy wykonywali wskazane powyżej usługi na rzecz gminy, a postanowienie zostało wysłane na adres będący zarówno miejscem wykonywania działalności gospodarczej przez wskazane osoby (siedziba spółki), jak też ich miejscem zamieszkania. Zdaniem stron wysłanie jednego egzemplarza decyzji na adres spółki, zamiast dwóch (po jednym dla każdego ze wspólników), uniemożliwiło im realizację podstawowych praw przewidzianych w Konstytucji RP oraz w k.p.a. zakładających czynny udział stron w postępowaniu administracyjnym. Podniesiono, że każdy ze wspólników realizuje swoje uprawnienia niezależnie od siebie, dlatego należy powiadamiać o wszelkich istotnych okolicznościach sprawy stronę (wspólników), a nie podmiot nieposiadający osobowości prawnej (spółkę cywilną). Nie ma przy tym znaczenia okoliczność, że miejsce zamieszkania wspólników jest tożsame z miejscem prowadzenia działalności gospodarczej, skoro każdy z nich odrębnie i niezależnie od pozostałych posiada stosowne uprawnienia. Nie mają także żadnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy oraz doręczania pism koligacje rodzinne wspólników. To samo miejsce zamieszkania wspólników spółki cywilnej nie może w konsekwencji przesądzać o skuteczności doręczenia pism i rozstrzygnięć.

Kolegium stwierdziło, że jest oczywiste, iż spółka cywilna nie może być podmiotem praw i obowiązków w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jednakże w realiach rozstrzyganej sprawy niezasadne jest twierdzenie, że postanowienie zostało skierowane do spółki cywilnej zamiast do właściwej strony.

III

Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że „*z wadliwością decyzji przewidzianą w art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. mamy do czynienia wówczas, gdy nastąpiło określenie praw lub obowiązków podmiotu innego niż strona postępowania. Przez pojęcie «skierowanie decyzji» należy rozumieć sytuację, w której następuje określenie w drodze decyzji praw i obowiązków oznaczonego podmiotu. W żadnym razie doręczenia decyzji nie należy utożsamiać ze «skierowaniem decyzji» w rozumieniu przepisu art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.*"[5]. Samo więc wskazanie w nagłówku postanowienia nazwy (firmy) spółki cywilnej obok imienia i nazwiska przedsiębiorców nie przesądza o skierowaniu orzeczenia do spółki. Tym bardziej że całe postępowanie toczyło się w oparciu o wniosek przedsiębiorcy i nie ulegało wątpliwości, że był on dozorcą uprawnionym do uzyskania odpowiedniego wynagrodzenia na gruncie art. 102 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Okoliczność ta wynikała z łączących przedsiębiorcę umów z gminą miejską oraz uzasadnienia postanowienia.

Należy również podkreślić, że wysłanie wyłącznie jednego egzemplarza decyzji na adres będący miejscem zamieszkania obydwojga wspólników oraz siedzibą prowadzonej przez nich w formie spółki cywilnej działalności gospodarczej nie może być uznane za kwalifikowaną wadę postanowienia, jednoznaczną ze skierowaniem decyzji do podmiotu niebędącego czy nawet niemogącego być stroną. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2000 r.[6] wskazano, że „*twierdzenie, iż doręczenie spółce cywilnej musi być dokonane do rąk wspólników, jest zbyt rygorystyczne i oznaczałoby zbyt wąską, formalistyczną i nieliczącą się z realiami obrotu wykładnię art. 45 k.p.a. Dopuszczalne jest zatem doręczenie pism dla wspólników w siedzibie spółki cywilnej, a pojęcie «osoby upoważnionej» do odbioru pism zależy od wewnętrznego podziału funkcji wewnątrz przedsiębiorstwa, a nawet może być przedmiotem praktyki zwyczajowej*". Z twierdzeniem powyższym należy się zgodzić, przy czym trzeba podkreślić, że w realiach przedmiotowej sprawy adres spółki jest tożsamy z miejscem zamieszkania wspólników (przedsiębiorców) będących małżonkami. Okoliczność ta tym bardziej nakazuje uznanie, że organ pierwszej instancji nie dopuścił się naruszenia prawa w sposób rażący.

Dopuszczalne jest więc doręczenie pism dla wspólników w siedzibie spółki cywilnej, a pojęcie «*osoby*

upoważnionej» do odbioru pism zależy od wewnętrznego podziału funkcji wewnątrz przedsiębiorstwa, a nawet może być przedmiotem praktyki ustalonej w danych stosunkach. Trudno się tu doszukać naruszenia zasady równości wynikającej z ustawy zasadniczej i fundamentalnych reguł konstrukcji państwa prawnego, nawet w sytuacji, gdy wspólnicy spółki cywilnej mają różne miejsce zamieszkania, gdyż jeśli nie wskazali adresu do doręczeń, to powinni przecież otrzymywać pisma właśnie pod te adresy.

IV

Warto ponadto zaznaczyć, że trudno się dopatrywać w realiach określonych w komentowanym wyroku naruszenia art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Należy zauważyć, że art. 156 k.p.a. zawiera katalog różnych wad istotnych (kwalifikowanych) aktu administracyjnego zewnętrznego (decyzji), których wystąpienie pociąga za sobą konieczność stwierdzenia jego nieważności. Pozostają one ze sobą w różnych zależnościach, jednakże przesłanka stwierdzenia nieważności z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. (wydanie decyzji z rażącym naruszeniem prawa) jest najszersza ze wszystkich zawartych w tym przepisie oraz przepisach szczególnych, do których odsyła art. 156 § 1 pkt 7 k.p.a. Oznacza to, że pozostałe przesłanki kwalifikowanej wadliwości aktu administracyjnego mieszczą się w niej, tym samym można przyjąć zapatrywanie sprowadzające się do tezy, iż wystąpienie jednej przesłanki z art. 156 § 1 pkt 1, 3-7 k.p.a. pozostaje także równoznaczne z zaistnieniem przesłanki rażącego naruszenia prawa (art.156 § 1 pkt 2 k.p.a.), lecz jako okoliczność szczególna wypiera przesłankę sformułowaną bardziej ogólnie.

V

Na marginesie można również rozważyć ewentualny zarzut pominięcia strony w danym postępowaniu administracyjnym, gdy decyzja została doręczona w jednym egzemplarzu pod adres wskazywany jako siedziba spółki, a nie do wszystkich wspólników (przedsiębiorców). W tym kontekście należy przywołać linię orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, w której dokonano rozróżnienia sytuacji prawnoprocesowej podmiotu, któremu nie została doręczona decyzja administracyjna, a którą można odpowiednio stosować do postanowień kończących postępowanie.

W wyroku z dnia 14 grudnia 2007 r.[7] stwierdzono, że „*możliwość skorzystania z wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania służy jedynie stronie, której organ doręczył decyzję. Twierdzenie to Sąd I instancji prawidłowo wyłożył na podstawie art. 129 § 2 k.p.a., zgodnie z którym możliwość wniesienia odwołania od decyzji w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia lub odwołania przysługuje również podmiotowi posiadającemu przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., a która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym i której organ decyzji nie doręczył ani nie ogłosił. W razie niewniesienia przez stronę odwołania decyzja staje się ostateczna nawet wtedy, gdy organ nie doręczył jej wszystkim stronom. Z upływem terminu, o którym mowa w art. 129 § 2 k.p.a., strona, która nie brała udziału w postępowaniu, a dowiedziała się o wydaniu decyzji z innych źródeł, może skorzystać w celu ochrony swych praw z możliwości żądania wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją administracyjną na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Sąd w niniejszym składzie w całości podziela argumentację zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 grudnia 1997 r. (I SA 1329/95, ONSA 1998, nr 3, poz., 103). Aprobując w całości powyższe orzeczenie, jak i stanowisko Sądu I instancji w tej kwestii, należy dodatkowo podnieść, iż wstępna kontrola organu właściwego do rozpatrzenia wniosku o wznowienie postępowania obejmuje również weryfikację, czy wniosek taki pochodzi od strony (art. 28 k.p.a.) konkretnego postępowania, które ma być przedmiotem wznowienia, podczas gdy instytucja przywrócenia terminu przewidziana w art. 58 § 1 k.p.a. instrumentu takiego organowi nie daje*".

W kolejnym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2010 r.[8] wywiedziono następujący pogląd: „*jak jednolicie przyjmuje się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, strona postępowania administracyjnego, niebędąca jedyną stroną tego postępowania, która została w tym postępowaniu pominięta przez niedoręczenie jej decyzji organu pierwszej instancji, może wnieść odwołanie w terminie, który biegnie dla stron postępowania, którym decyzję doręczono, a po tym terminie nie służy jej prawo wniesienia odwołania, lecz podanie o wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. (por. wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2009 r., sygn. akt II OSK 505/08). Podkreśla się jednocześnie, że możliwość skorzystania z wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania służy jedynie stronie, której organ doręczył decyzję (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1759/06). Nawet abstrahując zatem od kwestii, że Stowarzyszenie [...] w Ł. nie miało zdolności skargowej w niniejszej sprawie, podnieść należy, iż skoro stowarzyszenie to nie brało udziału w postępowaniu administracyjnym i nie doręczono mu decyzji organu pierwszej instancji, ewentualny termin do złożenia odwołania upływał wraz z upływem terminu dla stron, którym decyzje doręczono, a ponadto przywrócenie terminu do złożenia odwołania byłoby, jak wykazano powyżej, niedopuszczalne*".

Uznając powyższe zapatrywania za prawidłowe, należy wskazać, że mają one oparcie już w dawnej literaturze przedmiotu[9]. Podmiot, któremu nie doręczono decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu z udziałem innej strony, której decyzja ta została doręczona, bez względu na okoliczność, czy może się wykazać interesem prawnym i statusem strony tego postępowania, jest uprawniony do wniesienia odwołania wyłącznie w terminie otwartym do wniesienia odwołania przez stronę, której decyzję doręczono. Po tym terminie podmiot ten uprawniony jest wyłącznie do żądania wszczęcia postępowania nadzwyczajnego, a mianowicie o wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją na podstawie przesłanki wskazanej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Innymi słowy, okoliczność doręczenia osobie decyzji administracyjnej stanowi kryterium rozdzielenia dwóch trybów ogólnego postępowania administracyjnego: instancyjnego i nadzwyczajnego (wznowieniowego)[10]. Tym samym wspólnik spółki cywilnej pominięty

w postępowaniu instancyjnym lub któremu nie został skutecznie doręczony akt administracyjny kończący postępowanie (decyzja lub postanowienie), jest uprawniony do wniesienia żądania wznowienia postępowania administracyjnego.

VI

Komentowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego wpisuje się w dotychczasową linię orzecznictwa, podzielaną i stosowaną w praktyce organów administracji publicznej, co należy uznać za wartość samą w sobie. Pogarszająca się z roku na rok jakość przepisów prawnych, niespójne i zmienne w czasie orzecznictwo sądowe, wręcz fatalny stan szkolnictwa wyższego, skutkujący promowaniem każdego, za którego minister nauki jest skłonny zapłacić, nieustanna fluktuacja kadr administracji rządowej i samorządowej – to powszechnie znane warunki, w jakich przychodzi funkcjonować samorządowym kolegiom odwoławczym. Z tej przyczyny każda ustabilizowana linia orzecznictwa sądów administracyjnych powinna zostać odnotowana z nadzieją, że w pewnym momencie sędziom nie przyjdzie do głowy jej zmienić. Konkludując, można przyjąć na tle omawianego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, że mamy tu do czynienia z wzorcowym modelem powołania argumentu z linii orzeczniczej, a więc „*zabiegiem dokonywanym przez sąd w procesie stosowania prawa polegającym na przeprowadzeniu pewnej odmiany wykładni łączącej elementy interpretacji systemowej, funkcjonalnej i historycznej. Jego istotą jest odwołanie się do ustabilizowanego w poprzednich orzeczeniach sądowych wzorca interpretacji określonych przepisów prawa czy wywiedzionej z nich zasady*”[11]. Warto zaznaczać przy każdej dogodnej okazji, że członkowie samorządowych kolegiów odwoławczych nie przychodzą do pracy z zamiarem wydawania błędnych decyzji, lecz ich uchylenie wcale nierzadko pozostaje wynikiem nieprzewidzianej zmiany linii orzecznictwa sądów administracyjnych, do których kolegia się zastosowały.

dr MACIEJ P. GAPSKI

Autor jest pracownikiem naukowo-dydaktycznym Wydziału Zamiejscowego Nauk Prawnych i Ekonomicznych w Tomaszowie Lubelskim Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II oraz wiceprezesem Samorządowego Kolegium Odwoławcze w Lublinie

dr WOJCIECH TARAS

Autor jest pracownikiem naukowo-dydaktycznym Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie oraz członkiem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie

Przypisy:

1 Dalej jako: k.p.a.
[2] II SA/Ol 1317/12.
[3] Zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2011 r., II OSK 1347/10, LEX nr 1069001 oraz z dnia 5 marca 2013 r., II OSK 2079/11, LEX nr 1305541.
[4] Dz.U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm. Organem właściwym do zwrotu kosztów za dozór odholowanego z drogi publicznej pojazdu jest starosta (prezydent miasta na prawach powiatu).
[5] Tak np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 2013 r., II OSK 1935/11, LEX nr 1358467.
[6] V SA 2035/99, LEX nr 54225.
[7] II OSK 1759/06.
[8] II OSK 1762/09.
[9] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1970, s. 139-140.
[10] Zapatrywanie lubelskiego Kolegium przedstawione w tekście zaaprobował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyrokach z dnia 21 stycznia 2015 r. (III SA/Lu 1016/14) i z dnia 23 kwietnia 2015 r. (III SA/Lu 1119/14).
[11] Zob. bliżej A. Jakubowski, S. Gajewski, *Argument z linii orzeczniczej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Warszawa 2015, s. 9, 15-17, 146.

Z ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Opracowała:
Dr MAŁGORZATA SZCZERBIŃSKA-BYRSKA

Postanowienie z dnia 13 listopada 2013 r. (sygn. akt P 25/12 – sentencja została ogłoszona w Dz.U. 2013, poz. 1435) dotyczące pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego: czy wymagania ustawy o dostępie do informacji publicznej nie kłócą się z zagwarantowanym w konstytucji osobistym uprawnieniem prezydenta do podpisania bądź nie ustawy.

Trybunał Konstytucyjny
o r z e k ł:

Art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 lit. c ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198, z 2002 r. nr 153, poz. 1271, z 2004 r. nr 240, poz. 2407, z 2005 r. nr 64, poz. 565 i nr 132, poz. 1110, z 2010 r. nr 182, poz. 1228, z 2011 r. nr 204, poz. 1195 oraz z 2012 r. poz. 908, cyt. dalej: u.d.i.p.), **rozumiane w ten sposób, że kwalifikują dane, które stanowią element procesu wykonywania kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej określonej w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji, jako informacje publiczne, podlegające udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, nie są niezgodne z art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

I

Z UZASADNIENIA

1. Stan faktyczny związany z wniesionym przez sąd pytaniem prawnym przedstawiał się następująco: 20 kwietnia 2011 r. zwrócono się do szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Prezydent RP) z wnioskiem o udostępnienie, na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 10 ust. 1 u.d.i.p., wszystkich ekspertyz, opinii prawnych i dokumentów urzędowych dotyczących ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. nr 75, poz. 398, ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca) oraz ekspertyz i opinii prawnych odnoszących się do projektu tej ustawy, sporządzonych w Kancelarii Prezydenta RP, dla Kancelarii Prezydenta RP lub dla Prezydenta RP.

Dyrektor Biura Prawa i Ustroju Kancelarii Prezydenta RP wyjaśnił, że przygotowane dla Prezydenta RP opinie prawne oraz wewnętrzne dokumenty, zapiski i notatki robocze pracowników Kancelarii są elementami postępowania wewnętrznego, poprzedzającego podjęcie przez Prezydenta RP decyzji w sprawie konkretnej ustawy. Nie determinują tej decyzji w sposób bezpośredni i nie są podstawą jej podjęcia; zgodnie z Konstytucją jest to prerogatywa Prezydenta RP, a zatem jego autonomiczne uprawnienie.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na bezczynność Prezydenta RP w zakresie wniosku z 20 kwietnia 2011 r. o udostępnienie informacji publicznej skarżący zarzucił naruszenie art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji oraz art. 4 ust. 1 w związku z art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 1 i art. 13 ust. 1 u.d.i.p. Odpowiadając na skargę, pełnomocnik Prezydenta RP wskazał w szczególności, że zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym informację publiczną stanowią dane obiektywne lub fakty, a nie kwestie ocenne lub postulatywne. Dokumenty i materiały niewykorzystane wprost w danym postępowaniu prowadzonym przez organ nie są informacjami publicznymi, podobnie jak materiały będące podstawą do innych koncepcji wewnętrznych i ścierania się poglądów wewnątrz samego organu. Przecież Prezydent RP korzysta z prerogatyw na podstawie osobistego rozeznania, kierując się własnym uznaniem, wykonując uprawnienia dyskrecjonalnie, a nie po zasięgnięciu lub na podstawie opinii (ekspertyz) prawnych.

Wyrokiem z 6 października 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zobowiązał Prezydenta RP do rozpoznania wniosku z 20 kwietnia 2011 r. o udostępnienie informacji w terminie 14 dni od dnia otrzymania prawomocnego wyroku. W ocenie sądu, nie budzi wątpliwości, że żądane przez skarżącego informacje mają walor informacji publicznej w rozumieniu u.d.i.p., są związane z realizowaniem przez Prezydenta RP zadań publicznych i w tym celu zostały wytworzone.

Prezydent RP zaskarżył powyższy wyrok skargą kasacyjną, formułując zarzuty naruszenia prawa przez uznanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, że dane objęte wnioskiem stanowią informację publiczną podlegającą udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Jednocześnie Prezydent RP wniósł o przedstawienie przez Naczelny Sąd Administracyjny Trybunałowi Konstytucyjnemu pytań prawnych: czy art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.i.p. rozumiany w ten sposób, że nakazuje udostępnienie – w ramach dostępu do informacji publicznej – danych stanowiących informację publiczną i jednocześnie objętych ochroną prawnoautorską, jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1-3 Konstytucji?; czy art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 u.d.i.p. w zakre-

sie, w jakim nakłada na Prezydenta RP obowiązek udostępnienia danych stanowiących informację publiczną, które stanowiły jeden z elementów procesu decyzyjnego związanego ze skorzystaniem z prerogatyw prezydenckich dotyczących podpisania ustawy, odmowy jej podpisania lub skierowania ustawy do kontroli uprzedniej Trybunału Konstytucyjnego, jest zgodny z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji?

2. W uzasadnieniu pytania prawnego Naczelny Sąd Administracyjny przypomniał, że podpisanie ustawy w ramach procedury legislacyjnej pozostaje samodzielnym aktem urzędowym Prezydenta RP, zwolnionym z obowiązku uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji). Kontrasygnaty nie wymaga również odmowa podpisania ustawy (art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji) oraz złożenie wniosku o zbadanie jej zgodności przez Trybunał Konstytucyjny (art. 144 ust. 3 pkt 9 Konstytucji). Przy tym ani ustawa zasadnicza, ani żadne inne przepisy nie wyznaczają i nie określają charakteru i zakresu oceny ustawy dokonywanej przez Prezydenta RP. Tym samym, na mocy wyraźnej decyzji ustrojodawcy, Prezydent RP jest jedynym organem państwa, którego udział w procesie stanowienia prawa nie został uregulowany proceduralnie. W związku z tym nieuprawnione wydaje się – zdaniem sądu pytającego – przenoszenie na Prezydenta RP zasad obowiązujących inne organy uczestniczące w procesie legislacyjnym, w tym dotyczących udostępniania informacji publicznej.
Prerogatywy Prezydenta określone w art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji stanowią jego atrybuty, wyznaczają sferę samodzielnej władzy głowy państwa. To znaczy, że Prezydent RP korzysta z tych uprawnień na podstawie osobistego rozeznania oraz kierując się własnym, niczym nieskrępowanym przekonaniem, a nie po zasięgnięciu opinii lub ekspertyz prawnych. Te ostatnie mogą natomiast stanowić jeden z wielu elementów składających się na niesformalizowane postępowanie, którego końcowym efektem jest podjęcie przez Prezydenta RP decyzji o skorzystaniu bądź nieskorzystaniu z przysługującej mu prerogatywy. U podstaw decyzji o podpisaniu bądź odmowie podpisania ustawy mogą leżeć najróżniejsze przyczyny, zarówno faktyczna wadliwość aktu prawnego, jak i przesłanki polityczne czy gospodarcze. Odmawiając podpisu, Prezydent może działać jako „*rzecznik egzekutywy*", „*rzecznik opozycji*" lub określonej części opinii społecznej.

W ocenie sądu pytającego, w powyższym kontekście powstaje problem zgodności normatywnego pojęcia „*informacji publicznej*" ze wskazanymi w *petitum* pytania prawnego wzorcami. Przyjmując, że informację publiczna stanowi treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go, powstaje kwestia tego, czy takie rozumienie tego pojęcia, odnoszące się także do sfery podejmowania przez Prezydenta RP aktów urzędowych niewymagających kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, jest zgodne z gwarantowaną konstytucyjnie regułą autonomicznych uprawnień głowy państwa. Co prawda z woli ustawodawcy dostęp do informacji publicznej ma być jak najszerszy, to jednak udostępnianie informacji, których natura i charakter może ingerować w konstytucyjnie zagwarantowaną sferę samodzielnego władztwa głowy państwa, nie powinno wykraczać poza niezbędność określoną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie prawnym. Na pewno informację publiczną stanowi informacja o ostatecznym rozstrzygnięciu podjętym przez Prezydenta RP w sprawie danej ustawy.
W świetle powyższych założeń przyjęcie, że opinie, ekspertyzy i inne materiały, które służyły bezpośrednio głowie państwa do podjęcia decyzji w odniesieniu do uchwalonej przez Sejm ustawy, wydaje się niezgodne z art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 w związku z art. 122 ust. 1-5 Konstytucji.

3. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o umorzenie postępowania z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

4. Stanowisko w sprawie zajął również Sejm. Wniósł o umorzenie postępowania.

5. Przewodniczący składu orzekającego zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o ustosunkowanie się do pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego i problemu konstytucyjnego w nim poruszonego. Odpowiadając, Prezes Rady Ministrów odniósł się do następujących kwestii:

a) bezpośredniego stosowania art. 61 Konstytucji statuującego prawo dostępu do informacji publicznej;

b) relacji art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;

c) konstytucyjnie określonych form realizacji prawa do informacji publicznej;

d) analizy podstawowych rozwiązań u.d.i.p. w kontekście problemu przekroczenia zakresu upoważnień wynikających z art. 61 ust. 3 i 4 Konstytucji (co obejmuje określenie: podmiotu uprawnionego, przedmiotu udostępnienia, podmiotu zobowiązanego, katalogu uprawnień składających się na prawo dostępu do informacji publicznej);

e) tego, że art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. wskazujący przesłanki ograniczenia prawa do informacji publicznej nie obejmuje swym zakresem ochrony procesu decyzyjnego przed zakłóceniami mogącymi powstać wskutek ujawnienia jego przebiegu (w szczególności w kontekście wątpliwości, czy tzw. dokumenty wewnętrzne stanowią informację publiczną podlegającą udostępnieniu);

f) dopuszczalności i zakresu (przedmiotowego, podmiotowego i czasowego) wprowadzania ograniczeń prawa dostępu do informacji publicznej.

6. Przewodniczący składu orzekającego zwrócił się do Prezydenta RP o ustosunkowanie się do pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego i problemu konstytucyjnego w nim poruszonego. W odpowiedzi Prezydent RP ustosunkował się przede wszystkim do kwestii spełnienia przesłanki funkcjonalnej wystąpienia z pytaniem prawnym w niniejszej sprawie.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ustosunkowując się do powstałych wątpliwości związanych z przesłanką funkcjonalną pytania prawnego Naczelnego Sądu Ad-

ministracyjnego, Trybunał Konstytucyjny uważa, że w niniejszej sprawie przesłanka ta występuje. Przedstawiony przez sąd pytający problem konstytucyjny sprowadza się do ustalenia charakteru prerogatywy prezydenckiej. Tym samym w niniejszej sprawie niemożność zastosowania przez Naczelny Sąd Administracyjny reguły wykładni kwestionowanych przepisów w zgodzie z Konstytucją wynika przede wszystkim z potrzeby dokonania interpretacji ustawy zasadniczej w zakresie wskazanych w pytaniu prawnym wzorców kontroli. To zaś należy do kognicji Trybunału Konstytucyjnego, powołanego do dokonywania wiążącej wykładni przepisów ustawy zasadniczej. Ze względu na pewność obrotu prawnego uzasadnione jest, aby w zakresie wykładni Konstytucji stanowisko zajął sąd konstytucyjny, a nie sąd administracyjny na potrzeby konkretnej sprawy.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że w doktrynie prawnej i orzecznictwie pojęcie „*informacji publicznej*" i sprawy publicznej jest rozumiane szeroko. Podlega ono ustaleniu nie tylko na podstawie art. 1 ust. 1 u.d.i.p., lecz także, a nawet przede wszystkim, na podstawie art. 61 Konstytucji. Skoro prawo do informacji publicznej ma charakter konstytucyjny, to ustawy je dookreślające powinny być interpretowane w taki sposób, by gwarantować obywatelom i innym jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki powinny być rozumiane wąsko. Wymienione przepisy są podstawą przyjęcia, że informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne i osoby pełniące funkcje publiczne lub odnosząca się do władz publicznych, a także wytworzona lub odnosząca się do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa Informacją publiczną jest zatem treść dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź go dotyczących.

Z tego szerokiego zakresu przedmiotowego informacji publicznej wyłączeniu podlegają jednak treści zawarte w dokumentach wewnętrznych, rozumiane jako informacje o charakterze roboczym (zapiski, notatki), które zostały utrwalone w formie tradycyjnej lub elektronicznej i stanowią pewien proces myślowy, proces rozważań, etap wypracowywania finalnej koncepcji, przyjęcia ostatecznego stanowiska przez pojedynczego pracownika lub zespół. W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej Od „*dokumentów urzędowych*" w rozumieniu art. 6 ust. 2 u.d.i.p. odróżnia się zatem „*dokumenty wewnętrzne*" służące wprawdzie realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu. Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Nie są jednak wyrazem stanowiska organu, wobec czego nie stanowią informacji publicznej.

Tym samym nie należy wykluczać, że nie wszystkie informacje objęte wnioskiem o dostęp do informacji publicznej skierowanym na tle niniejszej sprawy do Prezydenta RP mają charakter publiczny i podlegają udostępnieniu. Nie przeczy to jednak podstawowemu wnioskowi, że sformułowana w *petitum* pytania prawnego norma znajduje odzwierciedlenie w treści kwestionowanych przepisów u.d.i.p. i ma zastosowanie w sprawie skargi kasacyjnej rozpoznawanej przez Naczelny Sąd Administracyjny. Wątpliwości co do konstytucyjności tej normy upoważniały sąd pytający do wniesienia pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego, a przez to przesądzają o wystąpieniu przesłanki funkcjonalnej tego pytania.

2. Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie były art. 1 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 pkt 1-3 u.d.i.p. Zgodnie z pierwszym przepisem „*każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie*". Z kolei art. 6 ust. 1 pkt 1-3 u.d.i.p. stanowi, że „*udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o:*

a) polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o: 1) zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, 2) projektowaniu aktów normatywnych, c) programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań;

b) podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 [władzach publicznych oraz innych podmiotach wykonujących zadania publiczne, w szczególności organach władzy publicznej, organach samorządów gospodarczych i zawodowych, podmiotach reprezentujących zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa, podmiotach reprezentujących państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmiotach reprezentujących inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, podmiotach reprezentujących inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osobach prawnych, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów], w tym o: 1) statusie prawnym lub formie prawnej, 2) organizacji, 3) przedmiocie działalności i kompetencjach, 4) organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach, 5) strukturze własnościowej podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3-5, 6) majątku, którym dysponują;

c) zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o: 1) trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych, 2) trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej, 3) sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych, 4) sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, 5) stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania, 6) prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostęp-

niania danych w nich zawartych, 7) naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych, 8) konkursie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, w zakresie określonym w przepisach odrębnych".

Innymi słowy, przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie sąd pytający uczynił przepisy definiujące pojęcie „*informacji publicznej*" i przewidujące obowiązek jej udostępniania. Wobec tego, że kontrola konstytucyjności w trybie pytań prawnych ma charakter konkretny, na tle niniejszej sprawy powstaje wątpliwość, czy wyżej wskazany zakres kwestionowania nie wymaga zawężenia przez wyłączenie spod kontroli Trybunału niektórych przepisów art. 6 ust. 1 u.d.i.p. ze względu na prawdopodobny brak związku z jednostkową (indywidualną) sprawą rozstrzyganą przez Naczelny Sąd Administracyjny, a spowodowany niewystąpieniem w zbiorze dokumentów objętych wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej przez Prezydenta RP treści wymienionych w niektórych przepisach art. 6 ust. 1 pkt 1-3 u.d.i.p. Wobec tak zarysowanego problemu Trybunał Konstytucyjny zdecydował o ograniczeniu przedmiotu kontroli, względem wyznaczonego w pytaniu prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego, do art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 3 lit. c u.d.i.p. W tych przepisach bowiem ustawodawca za informację publiczną uznaje informacje o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej i o projektowaniu aktów normatywnych, jak również o sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych. Tym samym tylko ten zakres przedmiotowy art. 6 ust. 1-3 u.d.i.p. pozostaje w związku ze sprawą stanowiącą tło wystąpienia z niniejszym pytaniem prawnym. Żądane przez zainteresowanego ekspertyzy, opinie prawne i dokumenty urzędowe dotyczyły mianowicie ustawy zmieniającej, a zatem jednocześnie zamierzeń władzy ustawodawczej, projektowania i sposobu stanowienia aktu normatywnego.

3. Ustalenie problemu konstytucyjnego sygnalizowanego przez sąd pytający nastręczało pewnych trudności. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w tym kontekście podstawowe znaczenie należało przypisać następującym sformułowaniom użytym w pytaniu prawnym: „[*o*] *bjęcie wszystkich materiałów (opinii, ekspertyz, notatek, ustnych konsultacji) składających się na proces realizacji konstytucyjnej prerogatywy w zakresie podpisania ustawy (odmowy podpisania bądź skierowania do Trybunału Konstytucyjnego), obowiązkiem udostępnienia w trybie ustawy o informacji publicznej godzi w istotę prerogatywy, jako instytucji ustrojowej, dającej prezydentowi prawo samodzielnego władztwa. Sugeruje, zdaniem Sądu pytającego, że głowa państwa podjęła określone rozstrzygnięcie – podpisała ustawę bądź odmówiła jej podpisania na podstawie przedłożonych opinii i ekspertyz. Opinia publiczna mogłaby podjąć próbę następczego zrekonstruowania toku rozumowania głowy państwa oraz powodów, dla których Prezydent RP zdecydował się na takie, a nie inne rozstrzygnięcie. Przy czym rzecz jasna próba taka byłaby z góry skazana na niepowodzenie – przesłanki skorzystania przez Prezydenta RP z przysługującej mu prerogatywy leżą bowiem niejako in pectore, nie wynikają zaś ze sporządzanych na jego zlecenie opinii prawnych i ekspertyz*". Wydaje się zatem, że istotę zarzutu niekonstytucyjności stanowi to, że w ramach kwestionowanych przepisów ustawodawca przewiduje warunki skorzystania przez Prezydenta RP z kompetencji określonej w art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 Konstytucji w postaci obowiązku uprzedniego uzyskania powyższych opinii i ekspertyz, a tym samym wprowadza dodatkowe ograniczenia sfery samodzielnego władztwa głowy państwa, uzupełniające katalog ograniczeń zawartych w art. 122 Konstytucji. Dopuszczalne jest również nieco inne ujęcie problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie, a nawiązujące bezpośrednio do kwestii zasygnalizowanej przez Trybunał Konstytucyjny w momencie rozważania wystąpienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego i trudności związanych z charakterem prerogatywy Prezydenta RP. Sprowadza się to do zajęcia przez Trybunał stanowiska w zakresie tego, czy i w jaki sposób instytucja prerogatywy wpływa na rozumienie zakwestionowanych przepisów. Innymi słowy: a) czy wpływa przez to, że opinie i ekspertyzy, o których ma rozstrzygnąć sąd pytający, w ogóle nie mieszczą się w pojęciu „*informacji publicznej*"?; b) czy wpływa w ten sposób, że prerogatywa uzasadnia ograniczenie dostępu do informacji publicznej?; c) czy też skutkuje brakiem prawnej relewantności wyznaczonych wzorców kontroli do badania zaskarżonych przepisów?

4. Jak wynika z powyższego, wzorcem kontroli sąd pytający określił art. 144 ust. 3 pkt 6 i 9 w związku z art. 122 ust. 1-5 Konstytucji, a zatem przepisy określające zakres uprawnień (niekiedy będących jednocześnie obowiązkami) Prezydenta RP w procesie legislacyjnym. Podstawowy wzorzec odnosi się do wskazania tzw. prerogatyw prezydenckich (podpisanie, odmowa podpisania ustawy, skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego) oraz, przez odesłanie do art. 144 ust. 2 Konstytucji, obejmuje dodatkowo treść normatywną odnoszącą się do istoty powyższych uprawnień osobistych Prezydenta RP. Składają się na nią dwa elementy: wymienione akty urzędowe do ich ważności nie wymagają podpisu Prezesa Rady Ministrów oraz Prezydent RP ponosi wyłączną odpowiedzialność za ich podjęcie i treść (por. P Sarnecki, *Uwagi do art. 144*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 1999, s. 9). Z kolei podany jako związkowy art. 122 ust. 1-5 Konstytucji dookreśla kompetencje Prezydenta RP związane z realizacją wyżej wskazanych uprawnień osobistych, przez co zawęża swobodę realizacji tych prerogatyw, w szczególności określając przypadki, w których Prezydent RP ma konstytucyjny obowiązek podpisania oraz odmowy podpisania ustawy przedłożonej przez Marszałka Sejmu. Podsumowując, wyznaczone w pytaniu prawnym wzorce kontroli sprowadzają się do określenia istoty trzech prerogatyw prezydenckich oraz ustalenia przypadków, kiedy ich realizacja następuje względnie swobodnie, a kiedy ten zakres swobody nie istnieje albo pozostaje marginalny.

5. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w związku z tym, że w stanie faktycznym będącym tłem niniejszego pytania prawnego doszło do podpisania przez Prezydenta RP ustawy zmienia-

jącej, za podstawowy wzorzec kontroli powinien być uznany art. 144 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 122 ust. 1 Konstytucji. Zestawienie tak doprecyzowanego przedmiotu i wzorca kontroli prowadzi do wniosku o nieadekwatności tego ostatniego do badania konstytucyjności sformułowanej w pytaniu prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego normy prawnej. Nałożenie w kwestionowanych przepisach u.d.i.p. obowiązku udostępnienia informacji publicznej nie wykazuje związku z przedmiotem regulacji art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji, ponieważ w żaden sposób nie odnosi się do kwestii realizacji uprawnień Prezydenta RP do podpisania lub odmowy podpisania ustawy bez wymogu podpisu (kontrasygnaty) Prezesa Rady Ministrów oraz na własną odpowiedzialność głowy państwa. Ponadto odkodowana przez sąd pytający norma nie uzupełnia katalogu przewidzianych w Konstytucji (art. 122 ust. 1-5 ustawy zasadniczej) przypadków, w których ustrojodawca zawęził swobodę (dookreślił sposób) realizacji prerogatyw prezydenckich. Kwestionowane przepisy w szczególności nie przewidują dodatkowego obowiązku współdziałania Prezydenta RP w zakresie wykonywania wspomnianych uprawnień osobistych. Innymi słowy, powinności w zakresie udostępnienia informacji publicznej nie wiążą się z istotą i sposobem realizacji prerogatyw wymienionych w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji. Wniosek ten jest jeszcze bardziej ewidentny na tle stanu faktycznego sprawy objętej rozpatrywanym pytaniem prawnym. Prezydent RP podpisał bowiem ustawę zmieniającą 7 kwietnia 2011 r., a wniosek o udostępnienie wszystkich ekspertyz, opinii prawnych i dokumentów urzędowych z tym związanych jest datowany na 20 kwietnia 2011 r., a zatem nie mógł mieć najmniejszego wpływu na zmniejszenie określonego w Konstytucji zakresu samodzielności władztwa Prezydenta RP ani w żadnym razie determinować sposobu realizacji osobistych uprawnień tego organu władzy publicznej.

Istota prerogatyw Prezydenta RP jest związana płaszczyzną ustrojową (relacją lub jej brakiem z Prezesem Rady Ministrów), a problem swobody ich realizacji wykracza poza treść normatywną art. 144 ust. 3 Konstytucji i wynikającą z tego przepisu (w związku z art. 144 ust. 2 Konstytucji) istotę uprawnień osobistych głowy państwa. Potwierdza to m.in. art. 122 Konstytucji, z którego wynika, że w określonych okolicznościach nie można mówić o „*sferze samodzielnego władztwa*" Prezydenta RP. Dlatego też pojęcie „*prerogatywy*" bywa najczęściej definiowane przez stwierdzenie, że jest to akt urzędowy Prezydenta RP niewymagający dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, niezależnie od tego, czy głowa państwa podejmuje go dyskrecjonalnie, czy też w sposób związany.

Za nieadekwatnością powołanych w pytaniu prawnym wzorców kontroli przemawia także to, że w odróżnieniu od zakresu przedmiotowego kwestionowanych przepisów u.d.i.p. nie dotykają sfery praw i wolności konstytucyjnych, do której to grupy bez wątpienia zaliczyć należy prawo dostępu do informacji publicznej, wynikające z art. 61 Konstytucji. Ustawowe uszczegółowienie konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej wynikające z zakwestionowanych w niniejszej sprawie przepisów, a polegające na nałożeniu konkretnego obowiązku udostępniania tej informacji funkcjonuje niezależnie od realizacji prerogatyw prezydenckich, w żaden sposób nie wpływając na konstytucyjnie wyznaczony zakres swobody decyzyjnej głowy państwa. Tym samym więc na tle niniejszej sprawy w szczególności bezprzedmiotowe byłyby rozważania Trybunału Konstytucyjnego dotyczące tego, czy realizacja kompetencji Prezydenta RP wymienionych w art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji uzasadnia ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej, które to ograniczenie byłoby uprawnione w świetle art. 61 ust. 3 Konstytucji. Wniosek ten nie zmienia jednak reguły, że art. 61 ust. 3 ustawy zasadniczej przesądza o tym, czy ograniczenie w dostępie do materiałów i dokumentów gromadzonych przez Prezydenta RP w celu uczynienia użytku z prerogatywy jest usprawiedliwione.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego zostały dołączone trzy zdania odrębne sędziego TK Mirosława Granata, sędziego TK Marka Zubika oraz sędziego TK Wojciecha Hermelińskiego.

Opracowała:

dr MAŁGORZATA SZCZERBIŃSKA-BYRSKA

Zamieszczony powyżej materiał informacyjny nie jest oficjalnym poglądem sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jedynym oficjalnym źródłem informacji o orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pozostaje Zbiór Urzędowy Orzecznictwa TK

UROCZYSTOŚCI JUBILEUSZOWE W TARNOBRZEGU

Z okazji obchodzonej w tym roku 25. rocznicy powstania samorządowych kolegiów odwoławczych 11 września br. na Zamku Tarnowskich w Dzikowie – w Muzeum Historycznym w Tarnobrzegu odbyła się uroczystość zorganizowana przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Tarnobrzegu i jego Prezes **Danutę Wydrę**.

W trakcie spotkania samorządowcy z ter enu działania tarnobrzeskiego kolegium oraz zaproszeni goście, Prezesi kolegiów z całej Polski z Przewodniczącą Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych mec. **Krystyną Sieniawską** wysłuchali wykładu Dyrektora Muzeum Historycznego w Tarnobrzegu dr. hab. **Tadeusza Zycha** na temat początków i rozwoju samorządu terytorialnego.

Uroczystość była dobrą okazją do podsumowania działalności kolegiów, dyskusji o problemach związanych z orzecznictwem i życzeń dalszej owocnej pracy dla zespołu tarnobrzeskiego kolegium w służbie społeczeństwu.

DANUTA WYDRA

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Tarnobrzegu

Z DZIEJÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Dr hab. TADEUSZ ZYCH

Fot. Anna Szarek-Rzeszowska

Uczestnicy jubileuszowego spotkania przed Zamkiem Tarnowskich w Dzikowie

25 lat temu – warto o tym pamiętać – pierwsze i całkowicie demokratyczne wybory w powojennej Polsce zapoczątkowały wielką reformę naszego państwa. Dzisiaj, po ćwierćwieczu funkcjonowania samorządu terytorialnego – podkreślają to wszyscy historycy i komentatorzy życia politycznego – samorząd jest tą dziedziną życia społecznego, która w stopniu największym zmieniła życie Polaków w gminach, powiatach i województwach. W czym należy upatrywać znaczenia samorządu? Jak wskazuje na to jego piękna polska nazwa, umożliwia on ludziom samorządzenie się, czyli decydowanie o własnym losie.

Istnieją dziś dwa modele państwa. Pierwszy to państwo scentralizowane, w którym decyzje zapadają „na górze", która to „góra", często na siłę, uszczęśliwia tych, co żyją „na dole". Druga koncepcja to państw zdecentralizowane – samorządne, w którym ludzie biorą sprawy w swoje ręce, najlepiej znając własne potrzeby i dokładnie sprawdzając ich realizację. Obie formy – co należy podkreślić – występują w systemach demokratycznych i obie mają już od czasów antycznych swoich zwolenników i przeciwników zarówno wśród politycznych praktyków, jak i politologów.

Warto przypomnieć, że zaczątkiem samorządu terytorialnego były greckie polis i demy. Również średniowiecze, wbrew obiegowej opinii, posiadało swój wkład w samorządność. Na jej zasadzie oparte było funkcjonowanie wszystkich europejskich miast zbudowanych na tzw. prawie magdeburskim i opartych na samorządności mieszczan. Zresztą z tego okresu pochodzą obecne w języku polskim nazwy funkcjonujących dziś instytucji samorządo-

wych: *burmistrz*, *rada* i *radni* czy *ratusz*. Nawet wydawałoby się tak scentralizowana i hierarchiczna instytucja, jaką jest Kościół, również dopracowała się elementów samorządności. Tak było i jest do dzisiaj np. w wewnętrznym funkcjonowaniu zakonu dominikańskiego. Samorządnością kierowały się także powstałe pod wpływem reformacji gminy (zbory) religijne, głównie kalwińskie. Prawdziwym jednak przełomem w rozwoju europejskiej samorządności stała się rewolucja francuska, która próbowała na tym zjawisku zbudować jeden z filarów funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Ten eksperyment nie trwał jednak zbyt długo i skończył się w roku 1800 powrotem, już za sprawą Napoleona, do koncepcji państwa bardziej scentralizowanego, koncepcji – dodajmy – w dużym zakresie funkcjonującej we Francji do dzisiaj.

Gwałtowny rozwój samorządności nastąpił w Europie w drugiej połowie XIX stulecia. Wcześniej jednak eksperyment ten we własnym państwie wdrożyli Amerykanie. Jeden z najznamienitszych obserwatorów amerykańskiego życia społecznego i politycznego Alexis de Tocqueville w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego upatrywał jedno z najważniejszych źródeł sukcesu młodego państwa. Do dziś wielu Amerykanów uważa, że dla jakości ich życia ważniejszy jest wybór szeryfa niż prezydenta.

W Polsce idea samorządności pojawiła się wraz z obowiązywaniem na naszym tereniewspomnianego już prawa magdeburskiego. Miasta, które go przyjęły, zdecydowanie górowały w rozwoju nad miastami funkcjonującymi na tzw. prawie polskim. W okresie Polski szlacheckiej idea samorządności znalazła swe odbicie w postaci sejmików ziemskich. Szlachta z poszczególnych ziem (województw) nie tylko debatowała nad sytuacją w Rzeczypospolitej, ale przed wszystkim o swojej „ziemi", dając instrukcje wyborcze swym posłom, którzy w pierwszej kolejności mieli dbać o pożytek „małej ojczyzny". Idee samorządności próbowano także „przemycić" w konstytucji 1791 roku zwanej „trzeciomajową". Dołączona do ustawy zasadniczej tzw. ustawa o miastach miała gwarantować samorządność mieszczanom w miastach królewskich. Nakazywała tworzenie w miastach zgromadzeń uchwalających, które wybierały miejski magistrat. Kraj chciano podzielić na dwadzieścia cztery okręgi, zwane wydziałami, a samorząd stworzyć także na wsi z organami zwanymi gromadami, podległymi jednak właścicielowi wsi. W rzeczywistości konstytucja, o czym często zapominamy, nigdy nie weszła w życie, a jej wyjątkowa rola zawiera się w warstwie li tylko symbolicznej. Warto również dodać, że w czasie I Rzeczypospolitej idea samorządności obecna była także w postaci kahału wśród bardzo licznej mniejszości żydowskiej.

Utrata niepodległości pod koniec XVIII wieku i brak własnej państwowości przez cały wiek XIX nie oznaczały na szczęście rozbratu z samorządnością. Co więcej – właśnie od zaborców Polacy dostali jej model, o jakim wcześniej mogli tylko marzyć. W 1867 roku Austriacy wprowadzili na terenie Galicji samorząd terytorialny i to na trzech jego szczeblach. Pierwszym była samorządność Galicji wobec instytucji centralnych monarchii habsburskiej, drugim samorząd na szczeblu powiatu, a trzecim i chyba najważniejszym samorząd gminny. Decyzje władz zaborczych, choć wynikały głównie z zasady „divie et impera" i miały na celu utrzymanie jedności wielonarodowościowego państwa, w rzeczywistości dokonały swoistej rewolucji w postawach społecznych mieszkańców Galicji. Polegała ona na wyzwoleniu niezwykłej aktywności społecznej owocującej nie tylko zaangażowaniem politycznym, ale przede wszystkim społecznym. Mnogość inicjatyw o charakterze kulturalnym, ekonomicznym, sportowym – co warto sobie uświadomić – to pierwsza próba budowy na ziemiach polskich społeczeństwa obywatelskiego. Nauczeni tej aktywności Polacy staną się później, po roku 1918, głównym zaczynem kształtowania się polskich instytucji u progu II Rzeczypospolitej. Galicja okazała się polskim Piemontem nie tylko w wymiarze polityczno-militarnym, ale prze wszystkim społecznym.

Uczestnicy uroczystości – sala Sejmowa. Jubileuszowe spotkanie 11.09.2015 r.

Nie dziwi więc, że pierwsza konstytucja Polski odrodzonej, tzw. marcowa z 1921 roku, z zasady samorządności i samorządu terytorialnego uczyniła jeden z filarów państwa. Wprowadzała podział Polski na województwa, powiaty, gminy wiejskie i gminy miejskie, które posiadały własne dochody, choć państwo miało sprawować nad nimi nadzór. Jednostki samorządowe otrzymały także prawo do łączenia się w związki w celu realizacji zadań. Konstytucja marcowa wprowadzała zatem zasadę decentralizacji państwa. Podzielone ono zostało na 16 województw, jednak tylko dwa z nich: pomorskie i poznańskie, miały status województw samorządowych. Jeszcze inaczej rozwiązano kwestię śląską. Otrzymał on status regionu autonomicznego, z własnym parlamentem, jakim był sejm śląski. Zakres samorządności na tym terenie ograniczony w zasadzie został jedynie w sprawach polityki zagranicznej i obronności.

W marca 1933 roku, siedem lat po zamachu majowym, dokonano zmiany w ustroju samorządowym II RP. Tzw. ustawa scaleniowa ujednolicała zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, ustalając kadencyjność władz, kompetencje organów i sprawowania nadzoru. Kolejne zmiany przyniosła konstytucja kwietniowa z 1935 roku. Ograniczała ona ideę samorządności, poddając samorząd terytorialny kontroli ze strony zarówno rządu (wojewody), jak i samorządu wyższego stopnia, zarzucając tym samym ideę dwuczłonowości w administracji publicznej. Samorządy terytorialne zostały zaliczone do administracji państwowej, nie pozbawiono ich jednak najważniejszej prerogatywy, czyli tworzenia prawa miejscowego.

Nie wszyscy znawcy samorządu terytorialnego w Polsce zdają sobie sprawę z tego, że klęska wrześniowa i okupacja niemiecka oraz sowiecka nie położyły kresu funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego. Znalazł on poczesne miejsce w pracach Polskiego Państwa Podziemnego. Delegatura Rządu na Kraj, która pełniła funkcję podziemnego rządu polskiego, miała swoją strukturę terytorialną. Okręgowe delegatury były odpowiednikiem województw, powiatowe zaś, kierowane przez powiatowego Delegata Rządu, czyli podziemnego starostę, kontynuowały w warunkach okupacji prace przedwojennego samorządu powiatowego. Przygotowana z ogromnym wysiłkiem sieć samorządu terytorialnego została rozbita przez nową władzę komunistyczną, choć w pierwszej fazie wydawało się, że będzie inaczej. Decyzje PKWN przywracały województwa i powiaty oraz tworzyły tzw. rady narodowe, które miały się stać tymczasowymi organami samorządowymi na oswobodzonych terenach Polski. Posiadały one strukturę hierarchiczną: Krajową Radę Narodową, wojewódzkie rady narodowe, powiatowe rady narodowe, miejskie rady narodowe, gminne rady narodowe, dzielnicowe rady narodowe. Ich rola była jednak stale ograniczana.

Do całkowitej likwidacji idei samorządności doszło w 1950 roku, kiedy to na terenie Polski wprowadzono podział administracyjny wzorowany na rozwiązaniach radzieckich. Pomimo formalnego istnienia rad narodowych różnego szczebla najważniejsze decyzje zapadały w gremiach partyjnych. Ten stan rzeczy utrzymał się do końca istnienia PRL mimo prób ograniczonych w ostateczności do dyskusji, jakie pojawiały się w okresach przełomu w 1956, 1970 i 1980 roku. Wartym zapamiętania jest fakt, że w okresie tzw. I Solidarności (1980-1981) idea samorządności doznała swoistego odrodzenia w postaci rodzących się żywiołowo klubów samorządnej Rzeczypospolitej. Powrót do zasady samorządności terytorialnej nastąpił wraz z przemianami Okrągłego Stołu. W wyniku porozumień pomiędzy ówczesną władzą a opozycją solidarnościową reaktywowano samorząd terytorialny w Polsce.

Mimo że od tego czasu minęło już ćwierćwiecze, to jednak do pełnej realizacji w Polsce zasady samorządności ciągle daleko. Jak każda wielka wartość wymaga tego, by ją napełniać treścią i stale pielęgnować. Patrząc okiem historyka na

Uczestnicy uroczystości na sali Sejmowej Zamku Tarnowskich w Tarnobrzegu. Wykład dr. hab. Tadeusza Zycha

ów miniony czas, warto się pokusić o analizę zagrożeń, jakie pojawiły się w polskich samorządach. Badacze zwracają głównie uwagę na ich upartyjnienie, powstanie lokalnych koterii „trzymających władzę" w terenie, na nadmierne zadłużenie gmin. To wszystko prawda, jednak największym problemem polskiej samorządności wydaje się zbyt małe jej zakorzenienie w ludzkich sercach i umysłach. Dla większości z nas samorząd to wybrana władza (rada, wójt, burmistrz, starosta), a przecież polska konstytucja pięknie definiuje to zjawisko jako „ogół mieszkańców" żyjących na terenie gminy. Dopóki Polacy nie będą utożsamiać własnych spraw ze sprawami społeczności, wśród której żyją, dopóty samorządność będzie li tylko mniejszym lub większym frazesem.

dr. hab. TADEUSZ ZYCH

Autor jest dyrektorem Muzeum Historycznego w Tarnobrzegu

KONFERENCJA NAUKOWA, GORZÓW WIELKOPOLSKI, 15-17 CZERWCA 2015 r.

„25 lat samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie administracji publicznej"

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gorzowie Wiesław Drabik wita uczestników konferencji naukowej na Ziemi Gorzowskiej

Dr Jacek Jaśkiewicz, dziekan WAiBN Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Gorzowie Wielkopolskim otwiera konferencję naukową

Przemawia gość konferencji, poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Elżbieta Rafalska

Koncert w sali kameralnej Filharmonii Gorzowskiej

W dniach 15-17 czerwca br. w murach Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim odbyła się konferencja naukowa poświęcona tematyce dotyczącej funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych. Bezpośrednią okazją do jej zorganizowania było uczczenie obchodzonego na wiosnę 2015 roku 25-lecia powołania kolegiów. U podstaw organizacji tego przedsięwzięcia leżała także dostrzegana potrzeba wymiany poglądów i myśli przez osoby ze środowisk zajmujących się prawem administracyjnym i podatkowym w ujęciu materialnym i formalnym, na płaszczyźnie naukowej i praktycznej, zarówno w samych kolegiach, jak i sądach administracyjnych oraz ośrodkach naukowych. Istotna była również chęć integracji wskazanych powyżej środowisk.

Takie cele konferencji oraz założenia organizacyjne spowodowały, że do Gorzowa przyjechali nie tylko reprezentanci prawie dwudziestu kolegiów z całej Polski, ale również sędziowie NSA i WSA oraz przedstawiciele nauki polskiego prawa administracyjnego i podatkowego z takich uczelni, jak Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu,

Loża prezesów – od prawej w I rzędzie siedzą Damian Skórka, Marek Hankus, Wiesław Drabik, Robert Gwidon Makarowicz, w 3. rzędzie Ryszard Knapkiewicz

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Uniwersytet Szczeciński, Uniwersytet Zielonogórski, Akademia Leona Koźmińskiego czy Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Gorzowie

Od lewej – dr Arkadiusz Wołoszyn, prorektor PWSZ w Gorzowie, dr Anna Chabasińska, prodziekan WAiBN PWSZ, dr Rafał Bucholski, WPiA UZ i członek SKO w Gorzowie Wielkopolskim

Wlkp. Wielu spośród uczestników konferencji łączyło w swoich doświadczeniach wymiar praktyczny i teoretyczny dyskutowanych zagadnień, co bez wątpienia stanowiło wartość dodaną całego wydarzenia.

Wykład inauguracyjny pt. *Propozycje reformy samorządowych kolegiów odwoławczych w świetle zasad Konstytucji RP* wygłosił prof. dr hab. **Bogusław Banaszak**, dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego. Wśród prelegentów w pierwszym dniu konferencji znaleźli się także m.in. sędzia NSA prof. dr hab. **Jan Paweł Tarno** (UŁ), sędzia NSA **Jan Rudowski**, sędzia NSA dr **Artur Mudrecki** (ALK) i sędzia NSA **Marzenna Lińska-Wawrzon**.

Pogrążeni w rozmowie poseł Witold Pahl, członek KRS, i sędzia Jan Grzęda, Prezes WSA w Gorzowie Wielkopolskim

W drugim dniu obrad głos zabrali m.in. prof. dr hab. **Marek Szewczyk** (UAM), prof. dr hab. **Marek Górski** (USz), prof. dr hab. **Andrzej Gorgol** (UZ) i prof. dr hab. **Wojciech Morawski** (UMK). W trzecim dniu wygłoszone zostały wystąpienia końcowe, a uczestnicy, podsumowując konferencję, wskazali swoje oczekiwania co do niezbędnych przemian, które powinny się stać udziałem administracji publicznej w nadchodzących latach, a których uczestnikiem powinny być także samorządowe kolegia odwoławcze.

Konferencja zgromadziła wielu znamienitych gości, wśród których

Przed konferencją – po prawej Jacek Wójcicki, prezydent Gorzowa Wielkopolskiego

znaleźli się parlamentarzyści, m.in. poseł **Elżbieta Rafalska** i poseł **Witold Pahl**, Wojewoda Lubuski **Katarzyna Osos**, Prezes WSA w Gorzowie Wlkp. sędzia **Jan Grzęda**, Przewodnicząca KRSKO mec. **Krystyna Sieniawska**, Prezydent Gorzowa Wlkp. **Jacek Wójcicki** oraz przedstawiciele administracji rządowej w województwie, jednostek samorządu terytorialnego oraz prawniczych samorządów zawodowych.

Organizatorzy, oprócz udziału w sesjach plenarnych i merytorycznych dyskusjach, zapewnili uczestnikom obrad lżejszą formę wzbogacenia swojego *personalitas*. Pierwszego wieczoru goście wzięli udział w koncercie kameralnym w Filharmonii Gorzowskiej i tam też uczestniczyli w uroczystej kolacji. Popołudnie drugiego dnia upłynęło na zwiedzaniu bunkrów Międzyrzeckiego Rejonu Umocnionego, a kolacja tym razem miała charakter bardziej biesiadny, co pozwoliło na swobodną wymianę myśli nie tylko na tematy administracyjnoprawne.

Konferencja odbyła się dzięki wspólnemu wysiłkowi organizacyjnemu SKO w Gorzowie, Zielonej Górze, Szczecinie i Koszalinie oraz PWSZ w Gorzowie Wlkp. przy wsparciu organizacyjnym i merytorycznym WPiA Uniwersytetu Zielonogórskiego oraz WPiA UKSW

W pierwszym rzędzie – poseł Krystyna Sibińska i wojewoda lubuski Katarzyna Osos; w drugim prof. Andrzej Gorgol z WPiA UZ, senator Helena Hatka i sędzia NSA Artur Mudrecki

Prof. Bogusław Banaszak, dziekan WPiA UZ, wygłasza wykład inauguracyjny

w Warszawie. Pomocy w organizacji tego przedsięwzięcia udzieliły również WSA w Gorzowie Wlkp. oraz OIRP w Zielonej Górze, za co organizatorzy dziękują w sposób szczególny. Patronat nad konferencją objęło Wydawnictwo C.H. Beck (planowane jest wydanie książki związanej tematycznie z sesją).

Więcej informacji na temat konferencji można znaleźć na stronie internetowej http://www.konferencja-sko.pwsz.pl.

Do Gorzowa przyjechali nie tylko reprezentanci prawie dwudziestu kolegiów z całej Polski, ale również sędziowie NSA i WSA oraz przedstawiciele nauki polskiego prawa administracyjnego i podatkowego z takich uczelni, jak Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Uniwersytet Szczeciński, Uniwersytet Zielonogórski, Akademia Leona Koźmińskiego czy Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Gorzowie Wielkopolskim

W trakcie obrad w sali konferencyjnej w PWSZ w Gorzowie Wielkopolskim

WIESŁAW DRABIK

Autor jest Prezesem SKO w Gorzowie Wlkp.

dr RAFAŁ BUCHOLSKI

Autor jest pracownikiem naukowo-dydaktycznym na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego oraz członkiem SKO w Gorzowie Wlkp.

Uroczysta kolacja w holu Filharmonii Gorzowskiej

KOMITET NAUKOWY KONFERENCJI NAUKOWEJ *„25 lat samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie administracji publicznej”* W GORZOWIE WLKP. TWORZYLI:

prof. zw. dr hab. **Bogusław Banaszak** (Uniwersytet Zielonogórski), dr hab. prof. UZ **Andrzej Bisztyga** (Uniwersytet Zielonogórski), prof. dr hab. **Wojciech Chróścielewski** (Uniwersytet Łódzki), dr hab. prof. UZ **Andrzej Gorgol** (Uniwersytet Zielonogórski), prof. dr hab. **Dariusz Kijowski** (Uniwersytet w Białymstoku), dr **Artur Mudrecki** (Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie), dr hab. prof. KUL **Paweł Smoleń** (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II), prof. dr hab. **Bogusław Sygit** (Uniwersytet Łódzki), dr hab. prof. UŁ **Jan Paweł Tarno** (Uniwersytet Łódzki), prof. dr hab. **Wanda Wójtowicz** (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

W skład komitetu organizacyjnego wchodzili:

Wiesław Drabik (Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gorzowie Wielkopolskim), **Marek Hankus** (Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Szczecinie), **Robert Gwidon Makarowicz** (Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze), **Damian Skórka** (Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie), **Jacek Wójcicki** (Prezydent Miasta Gorzowa Wielkopolskiego), dr **Rafał Bucholski** (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego), dr **Jacek Jaśkiewicz** (Wydział Administracji i Bezpieczeństwa Narodowego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim), dr **Dorota Kaczorkiewicz** (Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Szczecinie), dr **Agnieszka Mikos-Sitek** (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie) i dr **Rafał Bucholski** (WPiA UZ, SKO w Gorzowie Wlkp.).

Fot. Archiwum konferencji

KWARTALNIK KRAJOWEJ REPREZENTACJI SAMORZĄDOWYCH KOLEGIÓW ODWOŁAWCZYCH

CASUS

WYDAWCA: Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, ul. Juliusza Lea 10, 30-048 Kraków, tel./faks 12 632 91 34, 12 633 61 86 w. 25; casus@kolegium.krakow.pl

www.kolegium.krakow.pl

Redaktor naczelny: KRYSTYNA SIENIAWSKA

Rada Redakcyjna: Aleksandra Brylińska, Wiesław Drabik, Stanisław Hojda, Janusz Kłos, Bogdan Muzyczuk, Wanda Osińska-Nowak, prof. dr hab. Paweł Smoleń, dr Marek Żmuda.

Rada Naukowa kwartalnika „Casus”: prof. dr hab. Jan Boć, prof. dr hab. Roman Hauser, prof. dr hab. Leon Kieres, prof. dr hab. Dariusz Kijowski, prof. dr hab. Zbigniew Kmieciak, prof. dr hab. Ewa Łętowska, prof. dr hab. Czesław Martysz, prof. dr hab. Andrzej Matan, prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz, prof. dr hab. Stanisław Prutis, sędzia NSA Włodzimierz Ryms, prof. dr hab. Paweł Sarnecki, prof. dr hab. Mirosław Stec (Przewodniczący), prof. dr hab. Bogusław Sygit, prof. dr hab. Marek Szewczyk, prof. dr hab. Jan Paweł Tarno, prof. dr hab. Ludwik Żukowski.

Sekretarz redakcji: dr hab. Józef Kuffel. **Redakcja językowa i korekta**: dr Maciej Malinowski, (j. ang.) dr Monika Niedźwiedź. **Redakcja merytoryczna**: Izabela Nicińska.

Projekt i opracowanie graficzne: © Attila Leszek Jamrozik. **Projekt okładki i ilustracje**: © Ewa Barańska-Jamrozik.

SKANOWANIE: FABRYKA GRAFIKI, Kraków, ul. Trawiasta 3. **DRUK I OPRAWA**: DRUKARNIA SKLENIARZ, Kraków, ul. Bolesława Czerwieńskiego 3d, 31-319 Kraków. Nakład: 2500 egz.

WYROK NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

z dnia 4 grudnia 2014 roku

sygn. akt II OSK 2698/14

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia NSA **Maria Czapska-Górnikiewicz**

Sędziowie NSA: **Małgorzata Stahl** (sprawozdawca), sędzia del. NSA **Teresa Kobylecka**,

Protokolant: starszy asystent sędziego **Paweł Konicki**

po rozpoznaniu w dniu 4 grudnia 2014 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej G.N. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 marca 2011 r. sygn. akt II SA/Gl 958/10

w sprawie ze skargi G.N. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie z dnia 23 czerwca 2010 r. nr SKO.0812/I/2/22/2010

w przedmiocie kary pieniężnej za usunięcie drzew bez zezwolenia

1. uchyla zaskarżony wyrok oraz decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Cz. z dnia 23 czerwca 2010 r. nr SKO.0812/I/2/22/2010 i utrzymaną nią w mocy decyzję Burmistrza Gminy i Miasta K.z dnia 15 lutego 2010 r. nr GR7635/28/13/2009/2010,
2. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania sądowego w całości.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrokiem z dnia 3 marca 2011 r. oddalił skargę G.N. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Cz. z dnia 23 czerwca 2010 r. w przedmiocie kary pieniężnej za usunięcie drzew bez zezwolenia.

W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że w wyniku wniesionego w dniu 5 grudnia 2008 r. do Urzędu Gminy i Miasta K. pisma M.N., informującego o usunięciu drzew i krzewów z posesji położonej w K. przy ul. Woźnickiej, pismem z dnia 6 marca 2009 r., powiadomiono o oględzinach działki nr 6745, stanowiącej własność K.N. i W.N., w dniu 17 marca 2009 r. W dniu tym ustalono, że z działki usunięto sześć drzew – gatunek sosna. Wielkość usuniętych drzew ustalono na podstawie pomiaru pozostałych pni. Potwierdzono jednocześnie, że właściciele nie posiadali zezwolenia na usunięcie tych drzew ani o takie zezwolenie nie występowali. Obecni na oględzinach M.N. dodała, że drzew usunięto więcej, a W.N. wyjaśnił, iż powodem ich usunięcia był brak przejazdu przez działkę, gdyż drzewa te blokowały wjazd na posesję.

Decyzją z dnia 16 kwietnia 2009 r. Burmistrz Gminy i Miasta K. wymierzył W.N. administracyjną karę w wysokości 23 824,23 zł za usunięcie bez zezwolenia 6 sztuk drzew gatunku sosna ze wskazanej wyżej nieruchomości. W uzasadnieniu tej decyzji wyjaśnił, że na wycięcie tych drzew właściciele nieruchomości nie posiadali stosownego zezwolenia wydanego przez Burmistrza. Dodał, że ustalenie obwodu usuniętych drzew było niemożliwe z uwagi na brak kłód, stąd obwód drzew ustalono, przyjmując najmniejszy promień pnia i po-mniejszając wyliczony obwód o 10 proc. Wyliczenie kary nastąpiło przy zastosowaniu stawek i współczynników wskazanych w rozporządzeniu wykonawczym oraz zasad wymienionych w art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

W wyniku rozpatrzenia odwołania W.N., Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Cz. uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. W uzasadnieniu organ stwierdził, że wydanie przedmiotowej decyzji poprzedzone było wprawdzie przeprowadzonym postępowaniem wyjaśniającym, ale wobec zarzutu odwołania pomiaru pni wyciętych drzew, mimo że dostępne były kłody wyciętych drzew, organ odwoławczy uznał konieczność przeprowadzenia ponownego postępowania w tym zakresie. Dodatkowo zwrócił uwagę na naruszenie art. 10 § 1 k.p.a., z uwagi na pominięcie w przeprowadzonym postępowaniu K.N. – drugiego współwłaściciela nieruchomości.

W trakcie nowego postępowania pismem z dnia 23 lipca 2009 r. wnioski do sprawy zgłosił G.N., informując, że jest on faktycznym posiadaczem samoistnym działki 6745, której współwłaścicielami są K.N. i W.N. Wniósł o odroczenie naliczonej kary administracyjnej na trzy lata i zobowiązanie go do nasadzenia 20 drzew gatunku sosna w innym miejscu. W uzasadnieniu przyznał, że wycięcie przedmiotowych drzew jest faktem, ale spowodowane zostało koniecznością z uwagi na brak wjazdu na działkę i groźbę niebezpieczeństwa dla mienia. Usunięcie tych drzew bez wymaganego zezwolenia wynikało z niewiedzy, że takie zezwolenie należy uzyskać. Dodatkowo podniósł, że dwa spośród tych drzew były całkowicie uschnięte, pozostałe już podsychały. Dodał także, że kłody wyciętych drzew znajdowały się na posesji, ale urzędnicy ich nie zmierzyli na wysokości 130 cm, mierząc jedynie obwód pni, co w jego odczuciu jest niedopuszczalne.

Decyzją z dnia 23 lipca 2009 r. Burmistrz Gminy i Miasta K. wymierzył W.N. administracyjną karę pieniężną w wysokości 23 824,23 zł za usunięcie bez zezwolenia 6 sztuk drzew gatunku sosna z nieruchomości położonej w miejscowości K. na działce nr 6745. W uzasadnieniu organ wyjaśnił, że w dniu 30 marca 2009 r. W.N. złożył pisemne wyjaśnienia wraz z dokumentacją fotograficzną. Stąd też uznano tylko W.N. za stronę prowadzonego postępowania. Organ nie mógł przyjąć, że jedna z przedłożonych fotografii przedstawia kłody wyciętych drzew, gdyż zdjęcie przedstawiało siedem, a nie sześć drzew, a nadto tylko cztery z nich to sosny, a pozostałe to drzewa innego gatunku. W zakresie podstawy i sposobu wyliczenia kary organ powtórzył argumentację przedstawioną w poprzedniej decyzji.

Na skutek odwołania W.N. od decyzji organu pierwszej instancji Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Cz., decyzją z dnia 15 września 2009 r., uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. W uzasadnieniu organ odwoławczy wskazał na ponowne naruszenie art. 10 k.p.a. poprzez pozbawienie strony możliwości zaprezentowania własnego stanowiska w sprawie przed wydaniem decyzji. Organ odwoławczy zwrócił nadto uwagę, że w trakcie postępowania organ pierwszej instancji powinien w szczególności ustosunkować się do zgłoszonych wniosków dowodowych oraz wyjaśnić okoliczności wycięcia drzew dokonanej przez G.N. Wskazał, że nie ustalono, kto w niniejszej sprawie powinien posiadać przymiot strony prowadzonego postępowania. W celu zatem wyjaśnienia podniesionych wątpliwości i ustalenia wszechstronnie okoliczności sprawy uchylenie decyzji organu pierwszej instancji stało się niezbędne.

W dniu 2 października 2009 r. pismo w sprawie złożył W.N. Wniósł w nim o odstąpienie od wymierzania kary pieniężnej oraz o skierowanie decyzji do G.N. jako do faktycznego posiadacza przedmiotowej działki i faktycznego sprawcy wycięcia drzew. Nadto wniósł o odroczenie kary pieniężnej na trzy lata i zobowiązanie posiadacza →

samoistnego do nasadzenia 30 drzew z gatunku sosna zwyczajna w innym miejscu przedmiotowej działki.

W ponownym postępowaniu organ przeprowadził rozprawę administracyjną, w której uczestniczyli W.N., G.N. i M.N. W jej trakcie G.N. oświadczył, że to on dokonał usunięcia drzew bez wymaganego zezwolenia z uwagi na utrudnianie wjazdu na działkę i stałe uszkadzanie samochodu.

Decyzją z dnia 18 listopada 2009 r. Burmistrz Gminy i Miasta K. wymierzył G.N. administracyjną karę pieniężną w wysokości 23 824,23 zł za usunięcie bez zezwolenia 6 sztuk drzew gatunku sosna z nieruchomości położonej w miejscowości K. na działce nr 6745. W uzasadnieniu powtórzył dotychczasową argumentację oraz poczynione w sprawie ustalenia faktyczne, uzupełnione nowymi oświadczeniami złożonymi przez W.N. i G.N. Na tle tak zgromadzonego materiału dowodowego stwierdzono, że winnym wycięcia drzew jest G.N. Potwierdzono brak kłód wyciętych drzew, uznając dołączone do akt sprawy zdjęcie za niemiarodajne, m.in. z uwagi na inny rodzaj i inną ilość wyciętych drzew. Wyliczenie kary nastąpiło na tej samej zasadzie, jak miało to miejsce w poprzednich decyzjach, z odwołaniem się do treści art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

W wyniku odwołania złożonego od tej decyzji przez G.N. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Cz. decyzją z dnia 14 stycznia 2010 r. ponownie uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do kolejnego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. W uzasadnieniu organ wyjaśnił, że nakładając karę na G.N., który oświadczył, iż to on dokonał wycięcia przedmiotowych drzew, w toku przeprowadzonego postępowania nie ustalono, jaki posiada on faktycznie tytuł do przedmiotowej nieruchomości. Ustalono jedynie, że współwłaścicielami tej nieruchomości są K.N. i W.N. Wobec faktu, że obowiązek uzyskania zezwolenia na wycięcie drzew obciąża posiadacza nieruchomości, a nie może obciążyć osób trzecich, konieczne stało się uchylenie decyzji organu pierwszej instancji dla wyjaśnienia tej kwestii. Prowadząc ponownie postępowanie, organ powinien też wyjaśnić, czy zachowały się kłody wyciętych drzew, gdyż dołączone do akt sprawy zdjęcie nie przedstawia kłód usuniętych drzew. W ocenie organu odwoławczego przedstawia rosnące drzewa bez bliższego określenia miejsca, gdzie one rosną.

Decyzją z dnia 15 lutego 2010 r. Burmistrz Gminy i Miasta K., powołując się na art. 85 ust. 1, art. 88 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz art. 89 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. nr 92, poz. 880 ze zm.), a także rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 września 2004 r. w sprawie trybu nakładania administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz za zniszczenie terenów zieleni, zadrzewień albo drzew lub krzewów (Dz.U. nr 219, poz. 2229) i rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 października 2004 r. w sprawie stawek opłat dla poszczególnych rodzajów i gatunków drzew (Dz.U. nr 228, poz. 2306) oraz art. 104 i art. 107 k.p.a. wymierzył G.N. administracyjną karę pieniężną w wysokości 23 824,23 zł za usunięcie bez zezwolenia 6 sztuk drzew gatunku sosna z nieruchomości położonej w miejscowości K. na działce nr 6745. W uzasadnieniu stwierdził, że uzupełnione postępowanie potwierdziło, iż współwłaścicielami przedmiotowej działki są K.N. i W.N., a G.N. pozostaje jej samoistnym posiadaczem. Orzekający organ stwierdził, że przeprowadzona wizja na działce potwierdziła bezspornie wycięcie sześciu drzew, do czego przyznał się W.N., dodając że wyciął drzewa ze względu na brak przejazdu przez działkę oraz z uwagi na uszkadzanie karoserii samochodu przez konary tych drzew. Okoliczności te potwierdzono w czasie rozprawy administracyjnej. W trakcie dalszego postępowania ustalono, że G.N. jest posiadaczem samoistnym działki nr 6745. Ustalenie to pozostaje istotne, gdyż art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody wskazuje posiadacza nieruchomości jako osobę uprawnioną do usunięcia drzew lub krzewów z nieruchomości po uprzednim uzyskaniu zezwolenia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Zatem w tych okolicznościach organ pierwszej instancji uznał G.N. za stronę toczącego się postępowania, uznając jego faktyczne władztwo na nieruchomością oznaczoną nr 6745 oraz odpowiedzialność za usunięcie sześciu drzew z posesji. Oceniając cały zebrany w sprawie materiał dowodowy, organ ponownie stwierdził, że nie można uznać, aby okoliczność istnienia kłód w czasie oględzin została udowodniona. Z powodu bowiem kłód wyciętych drzew w czasie oględzin dokonano pomiaru pni tych drzew i na tej podstawie dokonano wyliczenia kary administracyjnej. Nie stwierdzono żadnych oko-liczności, które by wskazywały na konieczność innego sposobu dokonania pomiarów. Wysokość kary wyliczono przy zastosowaniu odpowiednich współczynników z odwołaniem się do treści art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

Odwołanie od powyższej decyzji złożył G.N. Wniósł o umorzenie prowadzonego postępowania z uwagi na naruszenie przez organy administracji publicznej przepisów prawa materialnego, tj. art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 85 i art. 89 ustawy o ochronie przyrody poprzez nieuwzględnienie ustawowych zasad rządzących ustaleniem wysokości opłat za usunięcie drzew i krzewów, w tym także bez wymaganego zezwolenia a także przepisów postępowania administracyjnego – tj. art. 6, art. 7, art. 8, art. 9, art. 12 i art. 35 § 1 w związku z art. 37 § 1 k.p.a., a w razie nieuwzględnienia tego wniosku o zmianę decyzji z dnia 15 lutego 2010 r. poprzez odstąpienie od egzekucji kary pieniężnej w wyliczonej w decyzji wysokości.

Decyzją z dnia 23 czerwca 2010 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Cz. utrzymało w mocy decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu podniosło, że wielokrotnie prowadzone postępowanie wyjaśniające pozwoliło ustalić, że właścicielami działki, z której dokonano wycięcia drzew, są W.N. i K.N., a samoistnym jej posiadaczem – G.N., który dokonał wycięcia przedmiotowych drzew. W trakcie przeprowadzonych na posesji oględzin (potwierdzonych bez uwag podpisanym przez uczestniczących w oględzinach protokole) potwierdzono wycięcie sześciu sosen, a wobec braku kłód ściętych drzew, ich obwód określono na podstawie pomiaru pozostałych po ścięciu pni. Na usunięcie tych drzew nie posiadano stosownego zezwolenia. Zdjęcie rzekomych kłód wyciętych drzew dołączono do akt sprawy dopiero na etapie postępowania odwoławczego od pierwszej z wydanych przez organ pierwszej instancji decyzji, przy czym organy nie dały wiary temu dowodowi, gdyż zdjęcie przedstawiało siedem drzew, nadto tylko cztery z nich były drzewami iglastymi, trzy pozostałe to inne drzewa, a dodatkowo trudno uznać, by faktycznie były to kłody wyciętych w grudniu 2008 r. drzew. Przeprowadzona rozprawa administracyjna, w trakcie której obecni byli wszyscy zainteresowani, potwierdziła dotychczasowe ustalenia. Na tej podstawie za winnego wycięcia drzew uznano G.N. – od 2005 r. faktycznego

posiadacza samoistnego działki. Jednocześnie uznano za udowodnioną okoliczność nieistnienia kłód wyciętych drzew w czasie oględzin, a w związku z tym dokonanie pomiaru pni tych drzew było konieczne dla wyliczenia administracyjnej kary pieniężnej (art. 89 ust. 3 ustawy). Nie stwierdzono żadnych innych okoliczności, które wskazywałyby na konieczność innego sposobu dokonania pomiarów. Wyliczenia kary dokonano przy zastosowaniu wymaganych wskaźników oraz z uwzględnieniem, że wynosi ona trzykrotność opłaty za usunięcie drzew. Dokonując analizy przedmiotowej sprawy, organ odwoławczy potwierdził sporządzenie wymaganego protokołu, który odpowiada wymaganiom określonym w przepisach. Wskazane zostały osoby obecne przy oględzinach, gatunek usuniętych drzew oraz obwody ich pni. W ocenie Kolegium ustalony stan faktyczny wskazywał na zaistnienie przesłanek określonych w art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody – tzn. po pierwsze – miało miejsce usunięcie z działki nr 6745 w K. 6 sztuk drzew (gatunek sosna) oraz po Po c drugie - usunięcie to nastąpiło bez zezwolenia. Po trzecie dokonał tego G.N., który – jak ustalono – jest samoistnym posiadaczem wymienionej działki. zwarte przyjęto, że drzewa miały powyżej 5 lat, czego strona nie kwestionowała. Po piąte – w trakcie postępowania ustalono dane niezbędne do wyliczenia wysokości administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew (obwody drzew). Przeprowadzona analiza materiału dowodowego przesądziła o tym, iż stan faktyczny odpowiada hipotezie zawartej w art. 88 ust. 1 pkt 2 cytowanej ustawy i tym samym uzasadniał wymierzenie stronie administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew bez zezwolenia. Organ odwoławczy podkreślił, że strona w trakcie całego postępowania nie kwestionowała samego usunięcia drzew oraz ich wieku, wskazując jedynie na konieczność ich usunięcia oraz na ich zły stan. Podniosła nadto, że na terenie nieruchomości posadzonych zostało ponad 1000 sztuk drzew w ramach rekompensaty.

Odnosząc się do wskazanych w odwołaniu naruszeń prawa materialnego, w szczególności art. 85 i art. 87 ust. 1 ustawy, poprzez dokonanie obmiaru pni drzew (podczas, gdy według G.N. dostępne były kłody tych drzew), organ podkreślił, że w dacie przeprowadzania wizji przedstawiciele organu nie posiadali informacji o tym fakcie. Sporządzony z tej czynności protokół został podpisany został przez W.N. (ojca G.N.) oraz zgłaszającą wycięcie drzew M.N. bez odnotowania żadnych uwag – w tym zgłaszania egzystowania kłód. Z kolei załączone do akt sprawy zdjęcie nr 1, w ocenie organu odwoławczego, nie pozwoliło na przyjęcie tezy, że kłody te istniały w dacie sporządzania protokołu. Ze zdjęcia nie wynikało w ogóle czy są to kłody drzew usuniętych przez G.N., czy też innych drzew. Organ wskazał, że usunięto sześć drzew iglastych, podczas gdy zdjęcie przedstawiało ich siedem i tylko cztery z nich to sosny. W tych zatem okolicznościach, zadaniem organu, zasadnie przyjęto, że niemożliwe było ustalenie obwodu usuniętych drzew z powodu braku kłody (art. 89 ust. 3 ustawy), a w związku z tym prowadzący oględziny uprawniony był do dokonania pomiaru pni.

Kolegium, podzielając zarzuty strony co do przewlekłości postępowania, potwierdziło opóźnienie w podjęciu pierwszych czynności, tj. po upływie trzech miesięcy od uzyskaniu wiadomości o usunięciu drzew, ale dodało, że nie miało to wpływu na prawidłowość wydanej w sprawie decyzji. Nie podzieliło natomiast zarzutu naruszenia art. 6, art. 7, art. 89 i art. 9 k.p.a. Organ pierwszej instancji działał na podstawie wskazanych przepisów prawa i w oparciu o ustalony stan faktyczny, prawidłowo wskazał normę do zastosowania w rozpatrywanej sprawie.

W skardze na powyższą decyzję G.N. zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego w postaci art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 85 i art. 89 ustawy o ochronie przyrody, a także przepisów procedury administracyjnej – art. 6, art. 7, art. 8, art. 9 , art. 12 i art. 35 k.p.a. W bardzo obszernym uzasadnieniu potwierdził zgłoszenie w dniu 5 grudnia 2008 r. do Urzędu Gminy i Miasta K. usunięcia z działki nr 6745 drzew bez wymaganego zezwolenia. Mając jednak na uwadze datę zgłoszenia oraz datę wyznaczenia wizji na dzień 17 marca 2009 r., zarzucił organom naruszenie art. 12 i art. 35 k.p.a., a także tym samym podstawowych zasad postępowania wyrażonych w przywołanych przepisach Konstytucji oraz w art. 6 i art. 7 k.p.a. Ta odległość czasowa spowodowała w jego ocenie m.in. przeniesienie kłód wyciętych drzew w inne miejsce, tak by nie blokowały wjazdu na posesję, powodu, z którego wycięte zostały przedmiotowe drzewa. Nie może to jednak wywołać, jego zdaniem, negatywnych konsekwencji wobec skarżącego, zwłaszcza że ta długa odległość pomiędzy zawiadomieniem, a oględzinami spowodowała niemożność przeprowadzenia rzetelnych oględzin, a w konsekwencji doszło do dużych rozbieżności pomiędzy ustaleniami organu a faktycznym stanem rzeczywistym. Pomimo wielu pism kierowanych do organów nie doprowadziły one, w ocenie skarżącego, do wyjaśnienia sprawy.

Na rozprawie przed Sądem I instancji skarżący podtrzymał zarzuty i argumenty skargi. Podkreślił, że nie miał możliwości obrony swych twierdzeń w związku z pozbawieniem go prawa do udziału w postępowaniu od samego początku w sprawie. Nie dysponuje innymi dowodami poza tymi, które już złożył w trakcie postępowania. W jego ocenie, nawet gdyby przyjąć, ze kara jest zasadna, to i tak wyliczona kwota została zawyżona. Potwierdził, że wycięte sosny miały ok. 5-6 lat, gdyż od tego czasu mieszka w tym miejscu, a drzewa zostały zasadzone wcześniej przez sąsiadkę.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził, że zarówno zaskarżona decyzja, jak i poprzedzająca ją decyzja organu pierwszej instancji nie naruszają prawa w sposób mogący spowodować ich uchylenie.

Sąd podkreślił, że z przepisu art. 83 ust. 1 i ust. 3 ustawy o ochronie przyrody wynika, iż usunięcie drzew i krzewów z nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta na wniosek posiadacza nieruchomości. Za usunięcie drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia wójt, burmistrz lub prezydent miasta wymierza karę pieniężną. Sąd podkreślił, że przedmiotową karę pieniężną wymierza się bez względu na przyczynę naruszenia wymagań ustawy o ochronie przyrody oraz niezależnie od tego, czy podmiot dopuszczający się takiego deliktu administracyjnego miał świadomość istnienia obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa. Wyjątkowe sytuacje, w których zezwolenie na usunięcie drzewa nie jest wymagane, zostały enumeratywnie wymienione w art. 83 ust. 6 ww. ustawy. Wśród nich ustawodawca nie wymienił drzew chorych, zniszczonych czy obumarłych, co oznacza że również te drzewa podlegają ochronie i na ich usunięcie także potrzebne jest zezwolenie. Przepis art. 86 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, w którym jest mowa m.in. o drzewach zagrażających bezpieczeństwu ludzi lub mienia w istniejących obiektach budowlanych (pkt 4) czy obumarłych

→

i nierokujących szansy na przeżycie, z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości (pkt 9) stanowi jedynie, że w razie zaistnienia sytuacji w nim wymienionych nie pobiera się opłat za usunięcie drzew, co nie zwalnia jednak od uzyskania zezwolenia na ich usunięcie. Jednak brak takiego zezwolenia powoduje wymierzenie kary pieniężnej. Decyzja o wymierzeniu kary pieniężnej za usunięcie drzewa bez zezwolenia ma charakter podwójnie związany, tj. organ musi wymierzyć administracyjną karę pieniężną, a wysokość tej kary jest z góry określona stawkami.

Dalej Sąd wskazał, że art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, na którym została oparta zaskarżona decyzja, bez wątpienia ma charakter represyjny. Nakazuje bowiem w razie zaistnienia przesłanek ustawowych wymierzenie w trybie administracyjnym kary pieniężnej w znacznej wysokości. Kary za delikty administracyjne, a więc także wymieniona powyżej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia, jest niezależna od winy sprawcy. Dlatego też organ ma obowiązek wymierzyć ją w ustawowej wysokości bez względu na motywy takiego działania, nawet gdyby były one uzasadnione społecznie. Osoba ukarana może się jedynie ubiegać o rozłożenie wymierzonej kary na raty, zgodnie z art. 88 ust. 6 ustawy.

Sąd podkreślił, że w przedmiotowej sprawie poza sporem pozostaje usunięcie przez skar-żącego G.N. – samoistnego posiadacza przedmiotowej działki w K. sześciu drzew iglastych – sosen z działki nr 6745. Przyznaje to sam skarżący w licznych pismach, a także we wniesionej skardze. Problemem w sprawie pozostaje sposób pomiaru obwodu pni usuniętych drzew. Zgodnie z art. 85 ust. 2 ustawy obwód ten mierzy się na wysokości 130 cm pnia wyciętego drzewa. W spornej sprawie organ nie zastosował tej reguły, wobec braku kłód wyciętych drzew. Przy pomiarze obwodu pnia zastosował reguły określone w art. 89 ustawy, a dokładnie w ust. 3 – wobec braku możliwości zmierzenia kłód wyciętych drzew, obwód do wyliczenia administracyjnej kary pieniężnej ustala się, przyjmując najmniejszy promień pnia i pomniejszając obwód o 10 proc. W związku bowiem z oględzinami przeprowadzonymi w dniu 17 marca 2009 r., podczas których nie zastano na posesji kłód wyciętych drzew, ale jedynie pozostałe po nich pnie, dokonano pomiaru tychże pni, przyjmując jak wskazano powyżej. Uczestniczący w oględzinach współwłaściciel posesji W.N. nie wniósł do takiej procedury żadnych zastrzeżeń, nie wskazał także żadnych pozostałych po wyciętych drzewach kłód. Nie ma bynajmniej takich informacji w sporządzonym z czynności protokole, który został podpisany bez żadnych uwag przez współwłaściciela posesji W.N. Stwierdzenia skarżącego, że kłody te były złożone w innym miejscu, nie zostały w trakcie przeprowadzonego i powtarzanego postępowania poparte ani w żaden sposób udowodnione. Dołączona do akt sprawy dokumentacja fotograficzna, a zwłaszcza przywoływane zdjęcie nr 1 nie może stanowić przekonywującego dowodu, na istnienie kłód wyciętych drzew w czasie pierwszych, dokonywanych oględzin przedmiotowej działki. Po pierwsze dołączone w trakcie postępowania wyjaśniającego (wraz z odwołaniem od pierwszej wydanej w sprawie decyzji organu pierwszej instancji) zdjęcie przedstawia siedem, a nie sześć drzew. Nadto nie wiadomo do końca, czy są to drzewa rosnące przy fotografowanym budynku, czy tylko o niego oparte drzewa wycięte. Po drugie, według protokołu (a to nie podlega sporowi) wycięto sześć drzew iglastych – sosen, na zdjęciu zaś widać tylko cztery sosny i trzy inne drzewa. Po trzecie w końcu, jeśli uznać że są to drzewa wycięte na początku grudnia 2008 r., to na przedłożonej fotografii (według danych na zdjęciu) z 29 marca 2009 r. wyglądają na „*zbyt dobrze utrzymane*", nie są ani trochę podeschnięte czy wręcz uschnięte. Żadnych innych informacji o ewentualnych dostępnych kłodach wyciętych drzewach nie przedstawiono. Twierdzenia skarżącego G.N., że były one do dyspozycji urzędników już podczas przeprowadzanych oględzinach, nie zostało poparte żadnym dowodem. Z kolei można przypuszczać z tłumaczenia, że drzewa te utrudniały wjazd i przejazd przez posesję, że po ich wycięciu zostały po prostu usunięte. Mimo to do protokołu nie zostało bynajmniej zgłoszone, że kłody te znajdują się w innym miejscu. Tym samym Sąd stwierdził, że nie można uznać zarzutu skargi dotyczącego złego wyliczenia przedmiotowej kary pieniężnej, gdyż – jak wskazano powyżej – postępowanie organu pierwszej instancji znajduje podstawę w konkretnym przepisie – art. 88 ust. 3 ustawy.

Uznając za nieuzasadnione zarzuty dotyczące naruszenia przepisów procedury administracyjnej, Sąd wskazał, że wprawdzie od dnia zgłoszenia naruszenia, tj. wycięcia drzew w dniu 5 grudnia 2008 r., do dnia przeprowadzenia wizji i sporządzenia z niej wymaganego protokołu minęły ponad trzy miesiące, ale trzeba mieć na uwadze, że był to okres zimy, a zatem pora roku uniemożliwiająca dokonanie oględzin na terenie działki. W związku z powyższym, zdaniem Sądu, nie można zarzucić organowi naruszenia wskazywanych w skardze przepisów dotyczących szybkości postępowania, a tym bardziej by miało to decydujący wpływ na dalsze postępowanie organu w sprawie.

Sąd nie podzielił także zarzutu skarżącego, że organy nie przeprowadziły w sposób wyczerpujący i jednoznaczny postępowania wyjaśniającego, a on jako skarżący nie miał możliwości zaprezentowania własnego stanowiska w sprawie. Wielokrotnie uchylana decyzja organu pierwszej instancji i ponownie prowadzone postępowanie przez ten organ miało na celu m.in. wszechstronne wyjaśnienie podnoszonych w sprawie wątpliwości oraz umożliwienie skarżącemu zapoznać się ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym, ustosunkowanie się do niego i zgłoszenie ewentualnych wniosków. Skarżący skorzystał z tego prawa, prezentując swoje poglądy na sprawę w składnych pismach procesowych oraz osobiście na przeprowadzonej rozprawie administracyjnej.

W ocenie Sądu nie mogły być także uwzględnione argumenty, że wycięte drzewa utrudniały wjazd i przejazd przez posesję, zagrażały mieniu (uszkodzenia samochodu), a nadto były uschnięte. Jak wskazano powyżej, także w przypadku usuwania takich drzew wymagane jest uprzednie uzyskanie zezwolenia na ich usunięcie. Podniesione okoliczności mają jedynie znaczenie dla uzyskania zezwolenia bez opłaty za usunięcie takich drzew. Sąd uznał również za nieuzasadniony zarzut, że skarżący usunął drzewa niemające pięciu lat, a na usunięcie takich drzew nie jest wymagane uzyskanie powyżej wskazanego zezwolenia (art. 83 ust. 6 pkt 4 ustawy). Pomimo zarzutu podniesionego dopiero w skardze, że organ pierwszej instancji nie wiadomo do końca, na jakiej podstawie uznał wycięte drzewa za drzewa ponadpięcioletnie, skarżący na rozprawie sam przyznał, iż wiek wyciętych drzew ocenia na ponad 5-6 lat, ponieważ od pięciu lat mieszka on w tym miejscu, a drzewa zasadzone były wcześniej przez sąsiadkę. Wprawdzie obecnie wymieniony powyżej przepis brzmi inaczej – przepisów art. 83 ust. 1 i ust. 2,

czyli obowiązku uzyskania zezwolenia na wycięcie drzew nie stosuje się do drzew, których wiek nie przekracza 10 lat, ale przepis ten obowiązuje dopiero od dnia 20 lipca 2010 r., czyli już po zakończeniu postępowania administracyjnego w niniejszej sprawie.

Jednocześnie Sąd zaznaczył, że poza granicami niniejszej sprawy pozostaje kwestia ewen-tualnego odstąpienia do egzekucji wymierzonej administracyjnej kary pieniężnej z tytułu usunięcia drzew bez wymaganego zezwolenia.

W takim stanie rzeczy Sąd nie dopatrzył się naruszenia art. 10 § 1, art. 77 § 1, art. 80 czy art. 81 k.p.a. w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Z tych wszystkich względów Wojewódzki Sąd Administracyjny skargę oddalił jako nieuzasadnioną na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm., dalej: p.p.s.a.).

W skardze kasacyjnej wniesionej od powyższego wyroku G.N., reprezentowany przez adwokata, podniósł następujące zarzuty:

I. naruszenie prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 89 ust. 1 i ust. 3 ustawy o ochronie przyrody polegające na dokonaniu przez Sąd niewłaściwej subsumcji tego przepisu do zaistniałego w przedmiotowej sprawie stanu faktycznego. W konsekwencji, jak wywodzono, doszło do niezastosowania art. 85 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody, co pozostaje w bezpośrednim związku z wynikiem sprawy, powodując zawyżenie ustalonej w toku postępowania administracyjnej kary pieniężnej.

II. naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

a) naruszenie art. 3 § 1 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 8 k.p.a. wobec niedostrzeżenia przez Sąd, że nastąpiły poważne uchybienia w zakresie ustalenia stanu faktycznego zgodnego z rzeczywistym stanem rzeczy, co doprowadziło do naruszenia zasady podjęcia przez Sąd wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego wymagających przeprowadzenia dodatkowych ustaleń dowodowych i tym samym naruszyło zasadę zaufania i przekonywania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Na tej podstawie Sąd powinien był, w ocenie skarżącego, sprawując kontrolę legalności, zastosować środek określony w ustawie i uchylić zaskarżoną decyzję na zasadzie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.;

b) naruszenie art. 3 § 1, art. 141 § 4 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 7, art. 75 § 1, art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a. przejawiające się w tym, że Sąd w wyniku niewłaściwej kontroli legalności działalności administracji publicznej nie zastosował środka określonego w ustawie mimo, że zebrany przez organ materiał dowodowy był niewystarczający i budzący wątpliwości, a jego uzupełnienie mogło w ocenie okazać się korzystne dla skarżącego. Sąd przyjął uzasadnienie organu oparte głównie na materiale dowodowym świadczącym na niekorzyść skarżącego. Nie dostrzegł, że materiał ten mógłby zostać uzupełniony o przesłuchanie M.N. i W.N. na potwierdzenie okoliczności, że przy dokonywaniu obmiarów pni zostały wskazane kłody po ściętych sosnach, co doprowadziło do przedstawienia stanu faktycznego niezgodnie z rzeczywistością i obowiązującym porządkiem prawnym. W powoływanym przepisie art. 141 § 4 p.p.s.a. nie chodzi przecież o przedstawienie jakiegokolwiek stanu faktycznego, lecz stanu rzeczywistego ustalonego i przyjętego zgodnie z obowiązującym prawem;

c) naruszenie art. 151 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. poprzez oddalenie skargi mimo naruszenia przez organy administracji publicznej wskazanych przepisów prawa materialnego w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy;

d) naruszenie art. 3 § 1 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 9, art. 12 oraz art. 35 § 1 i 3, art. 36 k.p.a. poprzez przyjęcie przez Sąd za właściwe odroczenie przez organ oględzin ściętych drzew o ponad 3 miesiące w stosunku do daty zgłoszenia naruszenia, co powodowało, że urzędnik Miasta i Gminy K. odmówił obmiaru przedstawionych kłód. Nie zostało to zaprotokołowane. Należy przyjąć, że gdyby organ administracji publicznej nie naruszył zasady szybkości postępowania, ustalenia przyjęte w toku oględzin byłyby korzystniejsze dla skarżącego, którego – jak podkreślono – przy oględzinach i sporządzaniu protokołu nie było z uwagi na brak zawiadomienia o podjętych czynnościach. Tym samym uniemożliwiło ustalenie rzeczywistego stanu rzeczy i miało wpływ na ustalenie praw i obowiązków skarżącego będących przedmiotem postępowania administracyjnego i postępowania sądowoadministracyjnego;

e) naruszenie art. 3 § 1 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 68 § 1 i art. 79 § 1 k.p.a. na skutek nieuwzględnienia przez Sąd istotnych braków w zakresie zawiadomienia strony o miejscu i czasie oględzin oraz uchybień przy sporządzaniu protokołu spisanego w dniu 17 marca 2009 r., które miały istotny wpływ na wynik sprawy, w tym przede wszystkim wadliwego ustalenia kto dokonał czynności, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny i braku uwag zgłoszonych przez osoby obecne. Przy czym przy oględzinach nie był obecny samoistny posiadacz nieruchomości, który dokonał wycięcia drzew;

f) naruszenie art. 3 § 1 i art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. polegające na tym, że Sąd I instancji w wyniku niewłaściwej kontroli legalności działalności administracji publicznej nie zastosował środka określonego w ustawie – art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. mimo, iż decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Wskazując na powyższe, wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz zasądzenie na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych.

Postanowieniem z dnia 26 października 2012 r. Naczelny Sąd Administracyjny zawiesił postępowanie kasacyjne z uwagi na toczące się przez Trybunałem Konstytucyjnym postępowanie prejudycjalne w sprawie o sygn. akt SK 6/12.

W dniu 23 września 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny postanowił podjąć zawieszone postępowanie kasacyjne, wskazując, że Trybunał Konstytucyjny w dniu 1 lipca 2014 r. wydał wyrok w sprawie stanowiącej podstawę zawieszenia niniejszego postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Oceniając niniejszą kasację w granicach określonych art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) i nie dostrzegając przy tym przesłanek nieważności postępowania, o których mowa w § 2 tego przepisu, zauważyć trzeba, że kontrolowane w niniejszej sprawie decyzje administracyjne zostały wydane na podstawie m.in. art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Jest to okoliczność na tyle istotna, że po złożeniu w sprawie skargi kasacyjnej zgodność ww. przepisów z ustawą zasadniczą była przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny. Rozpoznając skargi konstytucyjne, Trybunał w wyroku →

z dnia 1 lipca 2014 r. sygn. akt SK 6/12 (Dz. U. poz. 926) orzekł, że:

I. „Art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r. poz. 627, 628 i 842) przez to, że przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II. Przepisy wymienione w części I tracą moc obowiązującą z upływem 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto postanowił na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 102, poz. 643, z 2000 r. nr 48, poz. 552 i nr 53, poz. 638, z 2001 r. nr 98, poz. 1070, z 2005 r. nr 169, poz. 1417, z 2009 r. nr 56, poz. 459 i nr 178, poz. 1375, z 2010 r. nr 182, poz. 1228 i nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. nr 112, poz. 654) „*umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie*".

Stwierdzić należy, że wydanie przez Trybunał Konstytucyjny w toku postępowania kasacyjnego wyroku orzekającego o niekonstytucyjności aktu normatywnego, na podstawie którego zostały wydane kontrolowane w sprawie decyzje, nie pozostaje bez znaczenia dla oceny ich legalności. Sytuacja taka powoduje rozszerzenie zakresu kontroli kasacyjnej wyznaczonego treścią art. 183 § 1 Pp.s.a. i konieczność bezpośredniego zastosowania art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji RP (uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2009 r. sygn. akt I OPS 9/09, ONSAiWSA z 2010 r. nr 2, poz. 16). W tym też zakresie dochodzi do wyłączenia zasady związania sądu kasacyjnego granicami wniesionego środka zaskarżenia z uwagi na konieczność uwzględnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego i przywrócenia stanu zgodności z Konstytucją RP kontrolowanych rozstrzygnięć.

W okolicznościach rozpoznawanej sprawy sytuacja prawna komplikuje się jednak z uwagi na pkt II ww. wyroku Trybunału. Kluczowe zatem pozostaje ustalenie wpływu na rozpoznawany środek odwoławczy odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów o 18 miesięcy.

I tak zauważyć trzeba, że problematyka wpływu odroczenia mocy obowiązującej norm prawnych uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z ustawą zasadniczą na rozpoznawaną sprawę wywołała duże rozbieżności tak w orzecznictwie samego Trybunału, jak i Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale również w doktrynie. Na tym tle zarówno w literaturze przedmiotu, jak i judykaturze wykształciły się dwa zasadniczo przeciwne stanowiska. Pierwsze z nich, historycznie najstarsze, zakłada dalsze obowiązywanie normy prawnej do czasu upływu terminu wyznaczonego przez Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku i konieczność jej stosowania tak przez organy administracyjne jak i sądy. Sprowadza się ono zasadniczo do literalnego odczytania treści art. 190 ust. 3 Konstytucji RP i braku rozróżnienia pojęć obowiązywania danego przepisu oraz obowiązku jego stosowania. Drugie z kolei stanowisko, wykształcone głównie w orzecznictwie, podejmuje próbę odczytania przedmiotowej instytucji odroczenia skutków wyroku Trybunału w świetle konieczności maksymalnego zagwarantowania przestrzegania Konstytucji, praw jednostki, autonomii orzeczniczej sądów i wreszcie ekonomi procesowej. Szczegółowej analizy tego problemu oraz przeglądu wyrażanych na tle ww. poglądów w najnowszym orzecznictwie podjął się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 27 marca 2014 r. sygn. akt I KZP 30/13 (OSNKW z 2014 r., z. 5, poz. 36), który sam ostatecznie przyjął drugą koncepcję, stwierdzając m.in., że Sąd może nie zastosować przepisu uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z ustawą zasadniczą, mimo że uchylenie jego mocy odroczono w czasie. Podgląd ten podziela również Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający niniejszą skargę kasacyjną z następujących powodów.

Przede wszystkim zwrócić należy uwagę, że akt normatywny uchylony (w całości lub w części) na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, niezależnie od odroczenia utraty jego mocy obowiązującej, traci cechę domniemania konstytucyjności. Wzruszenie tego domniemania następuje już z momentem ogłoszenia wyroku Trybunału na sali rozpraw (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt P 1/05, OTK-A z 2005 r., nr 4, poz. 42; z dnia 13 marca 2007 r. sygn. akt K 8/07, OTK-A z 2007 r., nr 3, poz. 26; z dnia 11 maja 2007 r. sygn. akt K 2/07, OTK-A z 2007 r., nr 5, poz. 48). Z tą też chwilą nie ma już żadnych wątpliwości, że taki akt nie spełnia standardów konstytucyjnych.

Po drugie, jak trafnie zauważył Sąd Najwyższy, na skutek orzeczenia o niekonstytucyjności aktu normatywnego następuje zmiana stanu prawnego (por. wyrok z dnia 23 stycznia 2007 r. sygn. akt III PK 96/06, OSNP z 2008 r., nr 5- 6, poz. 61). Sąd bowiem, rekonstruując podstawę rozstrzygnięcia, zobowiązany jest uwzględnić wszystkie normy obowiązujące w systemie prawnym, w tym te o charakterze konstytucyjnym i stosować w tym zakresie reguły kolizyjne – *lex superior derogat legi inferiori*.

Nie ma wreszcie logicznych przesłanek, by kończyć postępowanie na podstawie „*chwilowo*" konstytucyjnych przepisów, a następnie wznawiać zakończone w ten sposób postępowania. Takie działanie sądów byłoby dysfunkcjonalne (por. wyroki Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2006 r. sygn. akt I PK 116/05, OSNP z 2006 r., z. 23- 24, poz. 353 i z dnia 5 czerwca 2007 r. sygn. akt I PK 6/07, OSNP 2008 r., z. 15- 16, poz. 213 oraz wyroki Naczelnego Sadu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2006 r. sygn. akt II OSK 1403/05; z dnia 9 marca 2010 r. sygn. akt I FSK 105/09 – orzeczenia dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem internetowym: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Kolejnymi argumentami, na które należy zwrócić uwagę, a przemawiającymi za niestosowaniem przepisu, który utracił domniemanie konstytucyjności, są: ochrona praw jednostki oraz ekonomia procesowa. Także odsyłanie w niektórych kategoriach spraw na drogę wznowienia postępowania byłoby sprzeczne z regułami demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej z uwagi na konieczność ochrony innych wartości konstytucyjnych (por. R. Hauser, J. Trzciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, wyd. 2. Warszawa 2010 r., s. 52 i s. 102).

Wskazując na powyższe, stwierdzić trzeba, że udzielając odpowiedzi

na pytanie, w jaki sposób odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją RP wpływa na okoliczności konkretnej sprawy, nie ma miejsca na prosty automatyzm. Jest to również o tyle istotne, że zawarcie klauzuli odraczającej utratę mocy obowiązującej przepisu w świetle art. 190 ust. 3 Konstytucji RP ma charakter wyjątkowy, a zasadą pozostaje jednak wejście w życie orzeczenia Trybunału z dniem jego ogłoszenia. Zatem, jak zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny, realizacja także przez sądy gwarancji konstytucyjnych – na gruncie istniejącego stanu normatywnego zakładającego przez określony czas obowiązywanie niekonstytucyjnego przepisu – stawia zarazem wyzwania i możliwości wyboru przez same sądy takiego środka proceduralnego, który najlepiej pozwoli na osiągnięcie efektu najbliższego nakazowi wykładni i stosowania prawa w zgodzie z Konstytucją (por. wyrok TK z dnia 27 października 2004 r. sygn. akt SK 1/04, OTK-A z 2004 r., nr 9, poz. 96). Z tych też przyczyn trafnie dostrzeżono w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, że sądy, dokonując wyboru odpowiedniego środka procesowego, zobowiązane są brać pod uwagę przedmiot regulacji objętej niekonstytucyjnym przepisem, przyczyny naruszenia i znaczenie wartości konstytucyjnych naruszonych takim przepisem, powody, dla których Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu, a także okoliczności rozpoznawanej przez sąd sprawy i konsekwencje stosowania lub odmowy zastosowania konstytucyjnego przepisu (wyroki NSA z dnia 23 lutego 2006 r. sygn. akt II OSK 1403/05; z dnia 17 listopada 2010 r. sygn. akt I OSK 483/10; z dnia 29 kwietnia 2011 r. sygn. akt I OSK 1070/10; z dnia 9 czerwca 2011 r. sygn. akt I OSK 231/11; z dnia 25 czerwca 2012 r. sygn. akt I FPS 4/12-CBOSA).

Mając powyższe rozważania na uwadze, należało wskazać na przyczyny uznania za niezgodne z Konstytucją RP przepisów art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, a także przyczyny odroczenia utraty przez nich mocy. Jak wynika z uzasadnienia wyroku z dnia 1 lipca 2014 r., Trybunał Konstytucyjny (sygn. akt SK 6/12) eksponował w nim przede wszystkim konieczność ochrony przyrody. Jak podkreślał, Konstytucja niezwykle wysoko sytuuje wartość, jaką stanowi środowisko naturalne, umieszczając je wśród najważniejszych zadań państwa (art. 5 w związku z art. 68 ust. 4 i art. 74 Konstytucji RP). Ochrona przyrody, która stanowi element ochrony środowiska, została *expressis verbis* wymieniona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP jako wartość, która może uzasadniać ustawowe ograniczenia w korzystaniu z praw konstytucyjnych, w tym z prawa własności nieruchomości i jej poszczególnych składników. Zdaniem jednak Trybunału Konstytucyjnego ograniczenia te, niezależnie od zachowania formy ustawy i motywowania celem ochrony środowiska (oba te wymogi spełnia zakwestionowana ustawa o ochronie przyrody), muszą jednak odpowiadać wymaganiom wynikającym z zasady proporcjonalności (sensu stricto). Trybunał, akceptując wprowadzenie i utrzymywanie mechanizmu ochrony zadrzewień i wynikające z jego stosowania ograniczenia prawa własności, jak również zagrożenie karą w przypadku naruszenia obowiązku uprzedniego uzyskania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości, uznał, że kara ta jak również opłata za usunięcie drzewa za zezwoleniem może stanowić, w określonych okolicznościach, sankcję nieproporcjonalną do uszczerbku wywołanego w środowisku naturalnym na skutek usunięcia drzewa lub krzewu. Kwestionowane przepisy nie uwzględniają w szczególności specyfiki tych sytuacji, w których nastąpiło uszkodzenie drzewa siłami przyrody lub jego chorobą, jak również wynikało ze stanu wyższej konieczności. Analizowane przepisy przewidują za usunięcie z nieruchomości drzewa lub krzewu bez zezwolenia czysto obiektywną odpowiedzialność, oderwaną od indywidualnych okoliczności dokonania tego deliktu. Posiadacz nieruchomości, z której zostało usunięte przez niego lub za jego przyzwoleniem, bez zezwolenia właściwego organu drzewo lub krzew nie ma prawnej możliwości zwolnienia się od odpowiedzialności przez wykazanie, że doszło do tego z przyczyn, za które on nie odpowiada. Wysokość kary, określona sztywno, nie pozwala uwzględnić stopnia uszczerbku w przyrodzie (w skrajnym przypadku może nie być żadnego uszczerbku), ciężkości naruszenia obowiązku ustawowego ani sytuacji majątkowej sprawcy deliktu. W niektórych przypadkach obowiązek zapłacenia kilkudziesięciu lub kilkuset tysięcy złotych kary może doprowadzić sprawcę deliktu do ruiny finansowej i odjęcia mu prawa własności. Konkludując, Trybunał uznał, że ograniczenia prawa własności, wynikające z zaskarżonych przepisów, nie spełniają testu proporcjonalności i tym samym są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadniając konieczność odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów, Trybunał podkreślił, że przeciwne działanie pozbawiłoby właściwe organy samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wymierzania administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu rosnącego na tej nieruchomości, co uniemożliwiłoby im realizację części zadań nałożonych przez ustawę. Taki stan rzeczy byłby wysoce niepożądany z uwagi na konieczność zapewniania ochrony przyrody (środowiska).

Z powyższego wynika zatem, że intencją Trybunału było utrzymanie funkcji prewencyjnej i odstraszającej w przypadku podmiotów dopuszczających się usuwania drzew lub krzewów bez wymaganego zezwolenia. Mówiąc wprost, intencję Trybunału Konstytucyjnego należało odczytać w ten sposób, że odłożył on moment wyeliminowania kontrolowanych w sprawie przepisów z obrotu prawnego z uwagi na konieczność objęcia dalszą ochroną drzew lub krzewów przed zagrożeniem niekontrolowanego ich wycinania. Jak wskazywał w uzasadnieniu analizowanego wyroku Trybunał, „*brak obowiązku uzyskania uprzedniego zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu z nieruchomości albo ograniczenie się tylko do obowiązku, bez zagrożenia karą jego naruszenia, sprawiłoby zapewne, że właściciele (posiadacze) działek, kierując się tylko własnymi, często wyłącznie materialnymi interesami, mogliby niszczyć nawet bardzo wartościowy pod względem przyrodniczym i krajobrazowym krajobraz*". Z tych też przyczyn wyznaczony osiemnastomiesięczny termin do wprowadzenia stosownych zmian ustawowych należało uznać za adresowany przede wszystkim do ustawodawcy celem wprowadzenia stosownych zmian.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, trzeba przypomnieć, że przedmiot jej stanowi nałożenie kary za wycięcie drzew bez zezwolenia. Nie jest to więc sytuacja, którą analizował Trybunał Konstytucyjny w powyższym wyroku w kontekście odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisów, których konstytucyjność została zakwestionowana. Nie dotyczy ona bowiem mechanizmów (prewencyjnej) ochrony przyrody, a więc odstraszenia przed potencjalnym, nieuprawnionym wycięciem drzew lub krzewów,

ale stanu już po jego zniszczeniu. Zastosowanie natomiast w pełni znajduje w niej argumentacja, dla której Trybunał uznał, że art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wymierzona stronie skarżącej kara była bowiem wymierzona w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności tego czynu, co nie spełnia testu proporcjonalności w ograniczeniu prawa własności.

Zauważyć również trzeba, że kontrolowane w sprawie decyzje nie zostały jeszcze wykonane. Sytuacja zatem, w której kasacja ta mogłaby zostać, nawet potencjalnie, oddalona przy zastosowaniu dotychczasowych przepisów, stawiałoby pod znakiem zapytania skuteczność kontroli sądowoadministracyjnej, a wręcz powodowałoby jej dysfunkcyjność. Decyzja ta bowiem i tak, chociaż w dalszej perspektywie, podlegałaby uchyleniu w trybie wznowienia postępowania administracyjnego, dodatkowo nakładając na stronę obowiązek podjęcia stosownej aktywności (złożenia wniosku), we właściwym terminie. Prowadziłoby to w efekcie również do kwestionowania skuteczności podstawowych zadań sądownictwa administracyjnego, a więc ochrony praw i wolności obywateli. Funkcja ochrony praw podmiotowych jednostki wynika bowiem z przyjętych w polskim systemie sądownictwa administracyjnego założeń weryfikacji działalności administracji publicznej (R. Hauser, *Konstytucyjny model polskiego sądownictwa administracyjnego*, [w:] Polski model sądownictwa administracyjnego, red. J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz. Lublin 2003, s. 143 i n.). Jak podkreślał wielokrotnie Naczelny Sąd Administracyjny, sądowa kontrola jest ukierunkowana na ochronę subiektywnego porządku prawnego, a jedynie najcięższe naruszenie prawa (art. 145 § 1 pkt 1 lit. b oraz pkt 2 p.p.s.a.) stwarza obowiązek wyeliminowania zaskarżonego aktu z obrotu prawnego, bez względu na to, czy miało ono wpływ na wynik sprawy (por. uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 26 listopada 2008 r. sygn. akt I OPS 6/08, ONSAiWSA 2009 r., z. 4, poz. 63).

Nie sposób nie uwzględnić przy tym jeszcze innej funkcji tychże sądów, a mianowicie przywracania stanu konstytucyjności, szczególnie przy zastosowaniu reguł kolizyjnych i zasady *lex superior*. Jak zwraca się uwagę w literaturze prawniczej, sądy „*w ramach związania podległości konstytucji i ustawom – konstytucyjnie zobowiązane są do sprawiedliwego (zgodnego z prawem) rozpatrzenia sprawy oraz do zapewnienia legalności działań administracji, jest to ich konstytucyjny obowiązek (…). Ustrojodawca wykreował prawo podmiotowe jednostki do uzyskania orzeczenia o swych wolnościach, prawach i obowiązkach opartego na zgodnej z Konstytucją podstawie prawnej*" (J. Sułkowski, *Skutki określenia innego terminu utraty mocy obowiązującej dla postępowania ze skargi konstytucyjnej*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, Studia i materiały Trybunału Konstytucyjnego (red. M. Bernatt, J. Królikowski. M. Ziółkowski. Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego. Warszawa 2013, s. 152 i 160).

Konkludując, przedstawione wyżej uwarunkowania Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w indywidualnie określonych sytuacjach, mimo odroczenia w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r. (sygn. akt SK 6/12) utraty mocy obowiązującej przepisów art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 627), przy uwzględnieniu celu tego odroczenia, fakt stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP ww. norm, jak również funkcja i ustrojowe zadania sądów administracyjnych oraz ich autonomia orzecznicza pozwalają na odmowę zasto-sowania przez Sąd ww. przepisów. W konsekwencji skarga kasacyjna w sprawie na decyzje wydane na podstawie art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 tej ustawy podlegać będzie w określonych sytuacjach uwzględnieniu niezależnie od wymienionych w niej podstaw (art. 190 ust. 1 i 4 Konstytucji).

W okolicznościach rozpatrywanej sprawy, biorąc pod uwagę wysokość orzeczonej kary pieniężnej w stosunku do okoliczności faktycznych, przy uwzględnieniu stopnia uszczerbku w przyrodzie oraz powoływanego przez skarżącego faktu zasadzenia w ramach rekompensaty 1000 drzew, karę tę należało uznać za nieproporcjonalnie wysoką, a tym samym naruszającą art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zatem, w tym stanie sprawy, Sąd rozpoznający niniejszą kasację uznał, że zaskarżony wyrok został wydany z naruszeniem art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Pomimo przesunięcia w czasie o 18 miesięcy utraty mocy obowiązującej ww. przepisów Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznający niniejszą kasację odmówił ich zastosowania w sprawie jako niekonstytucyjnych wobec wprowadzenia nieproporcjonalnych ograniczeń prawa własności. Jednocześnie Sąd zaznacza, że rozstrzygnięcie to nie zagraża w żaden sposób wartości, dla której Trybunał Konstytucyjny orzekł o odroczeniu utraty mocy ww. przepisów o ochronie przyrody.

Uchylając w przedmiotowej sprawie skarżony wyrok, Sąd za zasadną uznał również konieczność rozpoznania wniesionej skargi, gdyż w sprawie brakuje naruszeń przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a zachodzi jedynie powyżej ujawnione naruszenie prawa materialnego (art. 188 P.p.s.a.). Z tych też przyczyn, jak również w odniesieniu się do powyżej zaprezentowanej oceny, konieczne stało się uwzględnienie skargi i uchylenie decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Cz. z dnia 23 czerwca 2010 r. oraz poprzedzającej ją decyzji Burmistrza Gminy i Miasta K. z dnia 15 lutego 2010 r.

Mając powyższe względy na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 w związku z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a P.p.s.a., orzekł jak w sentencji. O kosztach postępowania sądowego orzeczono na mocy art. 207 § 2 tej ustawy, uznając, że w sprawie miał miejsce szczególnie uzasadniony przypadek, o którym mowa w tym przepisie, tj. uwzględnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r. wydanego w toku postępowania kasacyjnego.

BIAŁA PODLASKA
Prezes Zbigniew Jastrząb
ul. Brzeska 41,
21–500 Biała Podlaska
tel./faks 83 34 34 636
skobialap@poczta.onet.pl

BYDGOSZCZ
Prezes Jacek Joachimowski
ul. Jagiellońska 3,
85–950 Bydgoszcz
tel. 52 339 59 10,
faks 52 339 59 22
sekretariat@sko–bydgoszcz.pl

CZĘSTOCHOWA
Prezes Piotr Palutek
al. Niepodległości 20/22,
42–200 Częstochowa
tel./faks 34 363 11 18,
tel. 34 363 13 39
skoczwa@pnet.pl

GORZÓW WIELKOPOLSKI
Prezes Wiesław Drabik
ul. B. Chrobrego 31,
66–400 Gorzów Wielkopolski
tel. 95 735 81 00,
faks 95 735 81 11
skogorzow@wp.pl

KATOWICE
Prezes Czesław Martysz
ul. Dąbrowskiego 23,
40–032 Katowice
tel. 32 255 27 75,
faks 32 251 86 72
sko@silesia.top.pl

KONIN
Prezes Ryszard Knapkiewicz
ul. 1 Maja 7,
62–510 Konin
tel. 63 243 76 35,
tel./faks 63 243 76 36
skokonin@team.com.pl

LEGNICA
Prezes Andrzej Michalkiewicz
pl. Słowiański 1,
59–220 Legnica
tel. 76 86 29 881,
tel./faks 76 85 60 498
sko@skolegnica.pl

ŁOMŻA
Prezes Anna Sadowska
ul. Nowa 2,
18–400 Łomża
tel./faks 86 216 61 48
biuro@sko–lomza.pl

OLSZTYN
Prezes Marek Wachowski
ul. Kajki 10/12,
10–547 Olsztyn
tel./faks 89 527 49 37,
tel./faks 89 523 53 96
sekretariat@sko.cso.pl

PIŁA
Prezes Barbara Kula
ul. Dzieci Polskich 26,
64–920 Piła
tel./faks 67 351 55 01,
tel./faks 67 351 55 10
sko@kolegium.pila.pl
prezes@kolegium.pila.pl

POZNAŃ
Prezes Krzysztof Świderski
al. Niepodległości 16/18,
61–713 Poznań
tel. 61 852 54 41,
tel./faks 61 854 14 58
sekretariat@poznan.sko.gov.pl

RZESZÓW
Prezes Krzysztof Heliniak
ul. Grunwaldzka 15,
35–068 Rzeszów
tel./faks 17 867 19 61,
tel. 17 867 12 20
sko_rzeszow@op.pl

SKIERNIEWICE
Prezes Ewa Susik
ul. Trzcińska 18,
96–100 Skierniewice
tel. 46 833 34 27,
tel./faks 46 833 22 43
sko_skierniewice@poczta.onet.pl

SZCZECIN
Prezes Marek Hankus
pl. Batorego 4
70-207 Szczecin
tel. 91 433 01 29,
faks 91 433 49 29
kancelaria@sko.szczecin.pl

TORUŃ
Prezes Marek Żmuda
ul. Targowa 13/15,
87–100 Toruń
tel. 56 659 16 39,
faks 56 655 34 17
sekretariat@skotorun.pl

WŁOCŁAWEK
Prezes Sławomir Szkudlarz
ul. Kilińskiego 2,
87–800 Włocławek
tel. 54 411 52 64,
tel./faks 54 411 52 62
skowloclawek@go2.pl

ZIELONA GÓRA
Prezes Robert Gwidon Makarowicz
al. Niepodległości 7,
65–048 Zielona Góra
tel. 68 327 14 50,
faks 68 324 80 26
kolegium@sko.zgora.pl

BIAŁYSTOK
Prezes Dariusz Kijowski
ul. Mickiewicza 3/5
15-213 Białystok
tel./faks 85 732 46 00,
tel. 85 732 77 14, tel. 732 15 35
skobialystk@plusnet.pl

CHEŁM
Prezes Leszek Górny
pl. Niepodległości 1,
22–100 Chełm
tel. 82 563 24 71,
tel./faks 82 563 2471
sko@skochelm.pl

ELBLĄG
Prezes Urszula Maziarz
ul. Związku Jaszczurczego 14a,
82–300 Elbląg
tel. 55 611 45 00,
tel./faks 55 611 45 01
skoelb@elblag.com.pl

JELENIA GÓRA
Prezes Aleksandra Brylińska
ul. Górna 10-11
58–500 Jelenia Góra
tel./faks 75 769 87 32,
faks. 75 76 98 731
kolegium@rcs.pl

KOSZALIN
Prezes Damian Skórka
ul. W. Andersa 34,
75–950 Koszalin
tel. 94 34 28 273,
faks 94 34 28 280
SKO@koszalin.home.pl

KRAKÓW
Prezes Krystyna Sieniawska
ul. J. Lea 10,
30–048 Kraków
tel. 12 633 61 86,
tel./faks 12 632 91 34
sko@kolegium.krakow.pl

LESZNO
Prezes Wiesława Glinka
ul. Słowiańska 54,
64–100 Leszno
tel./faks 65 520 15 50,
tel. 65 528 81 61
skoleszno@wp.pl

ŁÓDŹ
Prezes Marek Woźniak
ul. Piotrkowska 86,
90–103 Łódź
tel./faks 42 630 72 14,
tel. 42 632 24 85
prezes@sko.lodz.pl
sekretariat@sko.lodz.pl

OPOLE
Prezes Jolanta Kuźbińska-Waszak
ul. Oleska 19a,
45–052 Opole
tel./faks 77 453 83 67,
tel. 77 453 86 35
sekretariat@sko.opole.pl

PIOTRKÓW TRYBUNALSKI
Prezes Zofia Pabich
ul. Słowackiego 19,
97–300 Piotrków Trybunalski
tel./faks 44 649 79 20,
44 649 64 98, tel. 44 649 78 66
skopiotrkow@om.pl

PRZEMYŚL
Prezes Jerzy Bober
ul. Borelowskiego 1,
37–700 Przemyśl
tel./faks 16 670 20 91
sko–przemysl@o2.pl

SIEDLCE
Prezes Agata Maciąg
ul. Piłsudskiego 38,
08–110 Siedlce
tel./faks 25 632 73 53
skosiedlce@o2.pl

SŁUPSK
Prezes Przemysław Szuwalski
ul. Jana Pawła II nr 1,
76–200 Słupsk
tel./faks 59 842 73 05
sko.slupsk@adres.pl

TARNOBRZEG
Prezes Danuta Wydra
ul. Świętej Barbary 12,
39–400 Tarnobrzeg
tel. 15 822 25 25,
faks 15 823 22 32
sko_tbg@post.pl

WAŁBRZYCH
Prezes Zbigniew Rutecki
al. Wyzwolenia 24,
58–300 Wałbrzych
tel. 74 84 60 597,
faks 74 84 60 598
skojarek@tlen.pl

WROCŁAW
Prezes Stanisław Hojda
pl. Powstańców Warszawy 1,
50–951 Wrocław
tel. 71 340 64 84,
tel/faks 71 340 64 01
biuro@sko–wroc.org

BIELSKO–BIAŁA
Prezes Jarosław Pająk
ul. 3 Maja 1,
43–300 Bielsko–Biała
tel. 33 812 38 64,33 812 37 35,
faks 33 812 38 26
kolegium@bielsko.sko.gov.pl

CIECHANÓW
Prezes Ewa Kwiatkowska-Szymak
ul. Rzeczkowska 6,
06–400 Ciechanów
tel. 23 672 68 25,
faks 23 673 77 56
poczta@ciechanow.sko.gov.pl

GDAŃSK
Prezes Dorota Jurewicz
ul. Podwale Przedmiejskie 30,
80–824 Gdańsk
tel./faks 58 301 12 26,
tel./faks 58 346 26 11
prezes@sko.gdansk.pl

KALISZ
Prezes Andrzej Kałużny
ul. Częstochowska 12,
62–800 Kalisz
tel./faks 62 757 63 61
skobiuro@skokalisz.pl

KIELCE
Prezes Wanda Osińska–Nowak
ul. H. Sienkiewicza 19
25–007 Kielce
tel. 41 34 03 800,
faks 41 368 10 46
sekretariat@kielce.sko.gov.pl

KROSNO
Prezes Mariusz Zając
ul. Bieszczadzka 1,
38–400 Krosno
tel. 13 432 75 00,
tel./faks 13 432 03 14
kolegium@krosno.sko.gov.pl

LUBLIN
Prezes Paweł Smoleń
ul. Zana 38c,
20–601 Lublin
tel. 81 532 72 54,
tel./faks 81 743 62 14
prezes.skolublin@onet.eu,
skolublin1@pro.onet.pl

NOWY SĄCZ
Prezes Maciej Ciesielka
ul. Gorzkowska 30,
33–300 Nowy Sącz
tel. 18 442 89 70,
faks 18 442 89 40
kolens@poczta.onet.pl

OSTROŁĘKA
Prezes Halina Kwiatkowska
ul. Gorbatowa15,
07–400 Ostrołęka
tel./faks 29 760 27 69
kolos15@op.pl

PŁOCK
Prezes Maria Mikołajek
ul. Królewiecka 27,
09–402 Płock
tel. 24 262 76 97,
tel./faks 24 262 75 02
sekretariat@sko–plock.pl

RADOM
Prezes Grażyna Mazur
ul. Żeromskiego 53,
26–600 Radom
tel. 48 362 02 76,
faks 48 362 08 51
sko.radom@gmail.com

SIERADZ
Prezes Marek Szymański
pl. Wojewódzki 3,
98–200 Sieradz
tel. 43 822 64 50,
tel./faks 43 822 57 97
sko@sieradz.finn.pl

SUWAŁKI
Prezes Helena Milewska
ul. Sejneńska 13,
16–400 Suwałki
tel./faks 87 566 36 61
skosuwalki@su.home.pl

TARNÓW
Prezes Irena Gargul
ul. Bema 17,
33–100 Tarnów
tel./faks 14 655 63 22 ,
tel./faks 14 655 19 21
skotarnow@gmail.com

WARSZAWA
Prezes Tomasz Podlejski
ul. Kielecka 44,
02–530 Warszawa
tel. 22 622 49 62 – 64,
tel./faks 22 625 21 66
poczta@warszawa.sko.gov.pl

ZAMOŚĆ
Prezes Wacław Gajewski
ul. Partyzantów 3,
22–400 Zamość
tel./faks 84 627 07 18
sko@skozamosc.pl

Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych
ul. J. Lea 10, 30–048 Kraków, tel./faks 0 12 632 91 34
sko@kolegium.krakow.pl, www.kolegium.krakow.pl

W numerze:

2 - **Krystyna Sieniawska**, *Artykuł wstępny*

NASI ROZMÓWCY

3 - *Nowa Kultura-Nowej Europy* – z prof. dr. hab. **Jackiem PURCHLĄ**, Dyrektorem Międzynarodowego Centrum Kultury w Krakowie, Przewodniczącym Polskiego Komitetu ds. UNESCO, rozmawia **Krystyna Sieniawska**

DZIAŁ NAUKOWY – ARTYKUŁY

10 - Dr hab. **Marcin Kamiński,** *Koncepcje monistyczne i dualistyczne sprawy administracyjnej*

16 - Dr **Dorota Fleszer,** *Mienie komunalne*

22 - Dr **Dorota Kaczorkiewicz**, *Postępowanie w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej członka samorządowego kolegium odwoławczego* (wybrane zagadnienia)

29 - Mgr **Małgorzata Żmudka,** *Ostateczność decyzji o rozgraniczeniu nieruchomości*

35 - Mgr **Przemysław Nowakowski,** *O metryce sprawy administracyjnej słów kilka*

DZIAŁ NAUKOWY – GLOSY

41 - **Jerzy Jamiołkowski,** *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 listopada 2014 r., II OSK 3063/13*

GLOSY I KOMENTARZE

48 - Prof. zw. dr hab. **Jan Zimmermann,** prof. zw. dr hab. **Mirosław Stec,** *Samorządowe kolegia odwoławcze są niezbędne*

49 - Dr **Maciej P. Gapski,** dr **Wojciech Tras,** *Notka do wyroku NSA z dnia 8 stycznia 2015 r. (II OSK 1395/13) w sprawie oznaczenia adresata decyzji skierowanej do spółki cywilnej*

53 - Dr **Małgorzata Szczerbińska-Byrska,** *Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*

PRO DOMO SUA

58 - Dr hab. **Tadeusz Zych,** *Z dziejów samorządu terytorialnego.* Uroczystości jubileuszowe w Tarnobrzegu

61 - **Wiesław Drabik,** *„25 lat samorządowych kolegiów odwoławczych w systemie administracji publicznej”.* Konferencja naukowa 15-17 czerwca br., Gorzów Wielkopolski

ORZECZNICTWO ADMINISTRACYJNE

WYROK NSA z dnia 4 grudnia 2014 r. sygn. akt II OSK2698/14

Fot. G.A.Foto.

SAMORZĄDOWE KOLEGIUM ODWOŁAWCZE
W GORZOWIE WIELKOPOLSKIM

CASUS