

KRAJOWA REPREZENTACJA SAMORZĄDOWYCH KOLEGIÓW ODWOŁAWCZYCH

CASUS



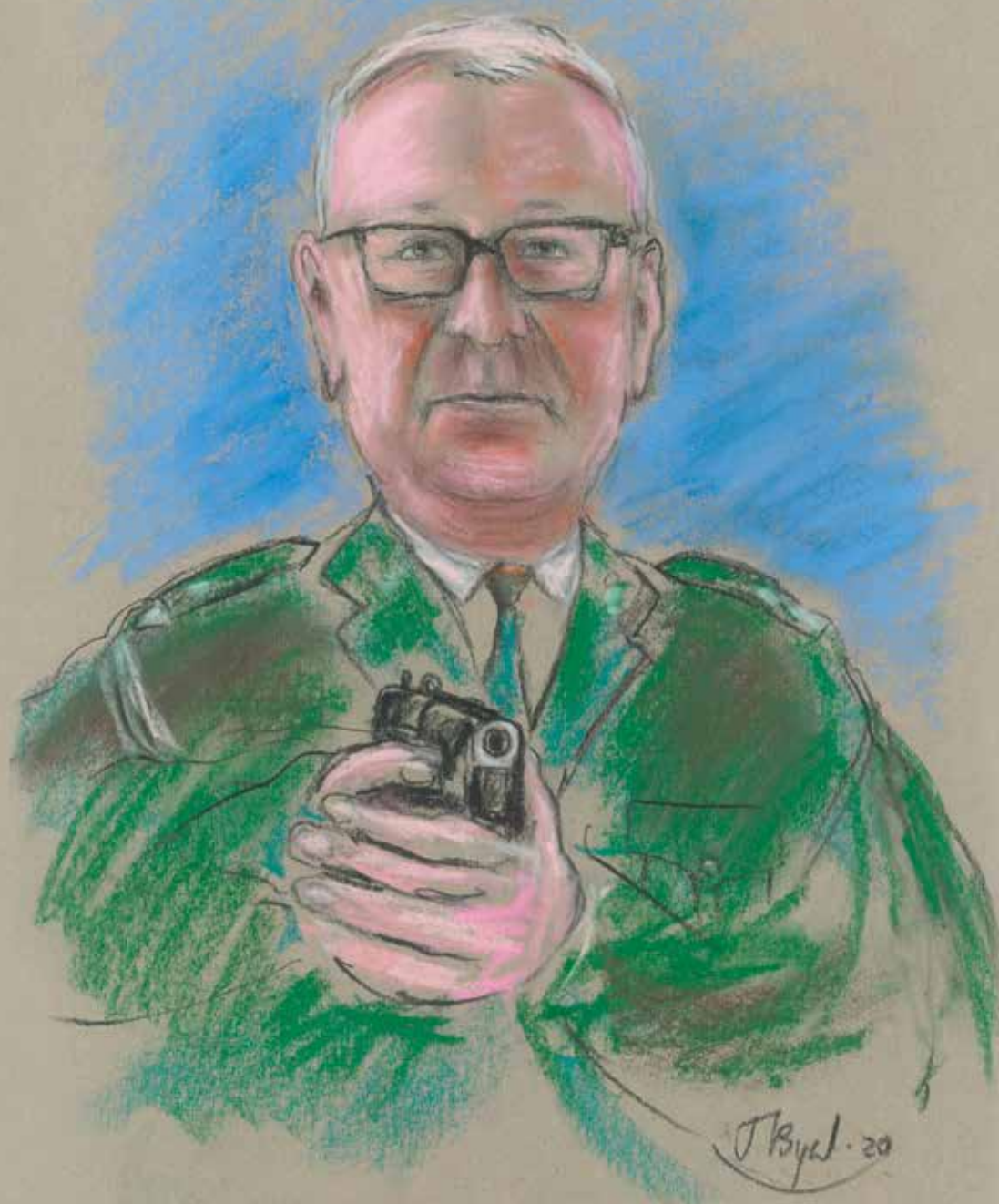
KWARTALNIK

JESIEN/ZIMA 2020

NR 98/99

ISSN 1427-2385

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY





J Bya Jr.
2020

odchodzący rok 2020 przejdzie, niestety, do historii jako czas pandemii koronawirusa COVID-19. Nikt nie jest się w stanie zdystansować wobec tego problemu – dotyka on zarówno zwykłego obywatela, rodziny, pracowników i pracodawców, jak i wszystkie instytucje państwowe. Dlatego też na początku obecnego, obejmującego dwa kwartały wydania „Casusa” nr 98-99 rozmawiamy o tym globalnym nieszczęściu z lekarzem – prof. dr. hab. n. med. Andrzejem Matyją, Prezesem Naczelnej Rady Lekarskiej. Pomimo gorzkich słów o słabości naszego systemu ochrony zdrowia, którą pandemia bezlitośnie obnażyła, z rozmowy tej płynie nadzieja rodząca się w solidarnej ofiarności samorządowej wspólnoty lekarzy i pracowników służby zdrowia, samorządów lokalnych oraz ludzi dobrej woli.

Dobiega końca rok wieńczący 30-lecie funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych. Nasza działalność, zarówno w aspekcie genezy, jak i orzecznictwa, związana jest nierozdzielnie z reaktywowanym samorządem terytorialnym: gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Sko służą wspólnotom samorządowym, chroniąc mieszkańców w relacjach z organami władzy publicznej oraz czuwając nad przestrzeganiem prawa przez władze samorządowe.

Minione trzy dekady to powód do uzasadnionej dumy i satysfakcji. Upoważniają nas do niej zwłaszcza opinie mieszkańców wspólnot samorządowych, wysoko oceniających rolę kolegiów jako gwarantów sprawiedliwego i kompetentnego rozstrzygnięcia ich spraw w postępowaniu odwoławczym. Zapowiadane w poprzednim „Casusie” ogólnopolskie obchody naszego jubileuszu, które miały się odbywać wraz z seminarium Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego – podobnie jak sama sesja naukowa – z uwagi na sytuację epidemiczną zostały przesunięte na rok następny. Nie zmienia to jednak faktu, że pamiętamy o tej ważnej rocznicy, o czym świadczyły lokalne obchody zorganizowane m.in. przez Kolegium nowosądeckie w interwale pomiędzy pierwszą i drugą falą pandemii we wrześniu br. – w malowniczej Szczawnicy, ważnym centrum uzdrowiskowym i turystycznym, położonym na pograniczu Beskidu Sądeckiego i Pienin.

O początkach kolegiów, prawnej drodze ich kształtowania oraz roli, jaką pełnią w systemie polskiej administracji publicznej, rozmawiamy z prof. dr. hab. Iwoną Niżnik-Dobosz, odznaczoną postanowieniem Prezydenta RP Złotym Krzyżem za pracę na rzecz samorządowych kolegiów odwoławczych i samorządu terytorialnego. Prof. Iwona Niżnik-Dobosz przez 18 lat orzekała w krakowskim Kolegium i należała do powołanego w 1992 r. przez Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej prof. Michała Kuleszę – Zespołu ds. Kolegiów Odwoławczych oraz Reformy Postępowania Administracyjnego przygotowującego projekt ustawy o sko, przyjętej przez Sejm RP 12 października 1994 r.

Życie kolegiów – jak i całego społeczeństwa i państwa polskiego – w tym odchodzącym roku w nieprzewidywalny sposób przyjęło odmienny niż dotąd charakter. Z powodu pandemii – na mocy art. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.) oraz stosownych rozporządzeń wprowadzających określone ograniczenia, nakazy i zakazy – również w kolegiach musieliśmy przejść na tzw. hybrydowy, tj. ograniczony do koniecznego minimum częściowo stacjonarny i w dużej mierze zdalny system pracy. Podobne zasady pracy rotacyjnej, lub nawet wyłącznie zdalnej, obowiązują w większości instytucji państwowych i samorządowych, a zwłaszcza w szkołach wszystkich stopni edukacji. O tym, jak Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego radzi sobie w tej nowej dla władz uczelni, wykładówcom i studentów sytuacji, opowiada prof. dr. hab. Piotr Dobosz, pełniący już drugą kadencję funkcję Prodziekana ds. studiów administracyjnych oraz prawa własności intelektualnej i nowych mediów.



Fot. Attila Leszek Jamrozik

W wywiadach otwierających to łączone jesienno-zimowe wydanie „Casusa” rozmawiamy na szereg nurtujących obecnie społeczeństwo problemów, m.in. poruszamy temat reakcji środowisk uniwersyteckich i prawniczych na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 października br., w którym za niezgodny z Konstytucją uznano przepis umożliwiający przerwanie ciąży przez lekarza w przypadku, gdy „badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu” (art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży).

Ten trudny rok był czasem bolesnych pożegnań – odeszło na zawsze wiele osób zasłużonych dla kultury, nauki, sportu, mężów stanu i działaczy społecznych. Owe niepowetowane straty nie oszczędziły również środowisk prawniczych. W „Pro Memoria” zamieszczamy wspomnienie o zmarłym 31 października br. prof. dr. hab. Józefie Filipku, napisane przez dwoje jego uczniów: profesorów Iwonę Niżnik-Dobosz i Piotra Dobosza, naszych znakomitych rozmówców obecnego wydania „Casusa”. Profesor Filippek przez szereg lat współpracował z samorządowymi kolegiami odwoławczymi, a jego wkład w rozwój dyscypliny naukowej, którą uprawiał, nader celnie ujęła w wywiadzie dla „Casusa” współautorka wspomnienia: „W sposób nowatorski i aktualny określił metodę i mechanizm działania prawa administracyjnego”.

Zegnając ten trudny rok, z okazji 30-lecia życząc kolegiom – w imieniu redakcji „Casusa” oraz własnym – dalszego umacniania swojej pozycji drugiej instancji w postępowaniu administracyjnym, osiągnięcia coraz wyższych standardów nowoczesnego urzędu pomocnego obywatelom, wspólnotom samorządowym i państwu, przyjaznego dla stron i czuwającego nad przestrzeganiem prawa przez organy samorządu terytorialnego.

Osobom, które były bądź nadal są związane zawodowo z kolegiami, życząc zasłużonego poczucia satysfakcji płynącej z rzetelnej służby dla dobra obywateli i wspólnot samorządowych. Naszym wiernym Czytelnikom, Autorom i Współpracownikom współtworzącym „Casus” w ciągu niemalże 25 lat życząc poczucia bezpieczeństwa, odrodzenia wzajemnego zaufania i obywatelskiego zaangażowania. Niech nadzieja znów wstąpi w nas...

Krytyka i literatura

KWARTALNIK KRAJOWEJ REPREZENTACJI SAMORZĄDOWYCH KOLEGIÓW ODWOŁAWCZYCH

WYDAWCA: Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, ul. Obozowa 57, 01-161 Warszawa

REDAKCJA: Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie, ul. Juliusza Lea 10, 30-048 Kraków,
tel./faks 12 632 91 34, 12 633 61 86 w. 25; casus@kolegium.krakow.pl; bip.malopolska.pl/skokrakow – zakładka KRSKO/CASUS

Redaktor naczelny: KRYSZYNA SIENIAWSKA

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

Rada Naukowa kwartalnika „Casus”: prof. dr. hab. Roman Hauser, prof. dr. hab. Leon Kieres, prof. dr. hab. Dariusz Kijowski, prof. dr. hab. Zbigniew Kmiecik, 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. 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. prof. UJ Józef Kuffel. **Redakcja językowa i korekta:** dr hab. prof. UP Maciej Malinowski.

Redakcja merytoryczna: Izabela Nicińska, dr hab. Monika Niedźwiedz (j. ang.). **Projekt i skład:** Adam Dąbrowski. **Ilustracje:** Tytus Byczkowski, Ewa Barańska-Jamrozik (archiwum).

Druk i oprawa: DRUKARNIA SKLENIARZ, Kraków, ul. Bolesława Czerwieńskiego 3d, 31-319 Kraków. Nakład: 2000 egz.

Pandemia dramatycznie pokazała, że zdrowie publiczne to wyjątkowo cenna wartość przesądzająca o sile gospodarki i bezpieczeństwie państwa

Z PROF. DR. HAB. N. MED. **Andrzejem MATYJĄ**, Prezesem Naczelnej Rady Lekarskiej, dla kwartalnika Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych KRSKO „Casus”, rozmawia Mecenasa **Krystyna Sieniawska**



Fot. Archiwum

Wirus SARS-Cov_2 rozpoznany w chińskim Wuhanie pod koniec ub. roku w ciągu kilku miesięcy stał się tematem nr 1 we wszystkich szerokościach kuli ziemskiej. Jego obecność w naszym kraju oficjalnie potwierdzono na początku marca br. Jakie prawdy o nas, o poziomie współczesnej medycyny i o stanie naszej opieki zdrowotnej odsłoniła owa globalna klęska?

– Pandemia obnażyła wszystkie wieloletnie zaniedbania i słabości naszego systemu ochrony zdrowia, a przede wszystkim to, że brakuje kadry medycznej, a zwłaszcza lekarzy i pielęgniarek. W Polsce na 1000 mieszkańców przypada średnio 2,4 lekarza, co stawia nas na szarym końcu krajów Unii Europejskiej, gdzie owa liczba wynosi 3,6. Podobnie dzieje się z pielęgniarkami – w Polsce na 1000 mieszkańców jest ich 5,2, a średnia unijna to 9,4. Musimy być przygotowani na to, że na emeryturę odejdzie wkrótce ok. 10 proc. lekarzy aktywnych zawodowo i ok. 30 proc. pielęgniarek. Obecnie co czwarty lekarz w Polsce jest w wieku emerytalnym, średnia wieku lekarzy to blisko 50 lat, a pielęgniarek – 52 lata. Liczby te obrazują skalę problemów kadrowych w ochronie zdrowia, jeśli spojrzeć wyłącznie na te dwie grupy zawodowe. W czasie epidemii liczba czynnego personelu medycznego jeszcze się zmniejszyła ze względu na kwarantannę, choroby, opiekę nad dziećmi. Szacuje się, że absencja sięga nawet 30 proc. Pandemia pokazała, że brak kadr stanowi w naszym kraju problem numer 1. Można stworzyć szpitale tymczasowe, postawić tam łóżka, zainstalować respiratory, ale to nie wystarcza. Bez fachowej kadry ich użyteczność jest iluzoryczna.

Ochrona zdrowia w Polsce jest chronicznie niedofinansowana. W naszym kraju wydatki publiczne na ten cel stanowią 4,34 proc. PKB, średnia wydatków na zdrowie dla krajów OECD wynosi 8,8 proc. To ogromny dystans. Wiosenny lockdown pozwolił powstrzymać rozprzestrzenianie się wirusa i wtedy uniknęliśmy załamania ochrony zdrowia w naszym kraju. Przy gigantycznych brakach zaopatrzenia w podstawowe środki ochrony indywidualnej, braku maseczek, kombinizonów, przyłbic, testów, respiratorów nasi pacjenci byłiby pozbawieni pomocy. Dzięki wiosennemu zamrożeniu „kupiliśmy” czas. Niestety, chaos organizacyjny, niespójne decyzje, krótkowzroczność polityków i ich nieodpowiedzialne wypowiedzi o końcu pandemii sprawiły, że w jesienny szczyt weszliśmy źle przygotowani organizacyjnie i prawnie. Jesień pokazała, że zaniedbana od dziesięcioleci opieka zdrowotna działa jeszcze dzięki ofiarności lekarzy i całego personelu medycznego. Uważamy, że okres wakacji i urlopów nie został wykorzystany na właściwe przygotowanie od strony koncepcyjnej, legislacyjnej, organizacyjnej i zarządczej. Decydenci nie znaleźli czasu na rozmowy ze środowiskiem lekarskim, by poznać nasze opinie chociażby w sprawie delegowania lekarzy przez wojewodów do określonych miejsc pracy. Potknęliśmy się też na słabości struktur inspekcji sanitarniej, niedofinansowanych, niemających odpowiednich kadr i zaplecza teleinformatycznego. Podobnie słabym ogniwem okazała się diagnostyka laboratoryjna. Ta dziedzina, od

lat traktowana po macoszemu, niedofinansowana, ze słabo wynagradzana, choć dobrze wykształconą kadrą, nie mogła zaspokoić wszystkich potrzeb i oczekiwań wynikających z walki z epidemią.

Pandemia ma jak wiadomo wymiar globalny. Dla wielu krajów uderzenie zarazy na początku 2020 roku było zaskoczeniem. Poznawaliśmy wirusa, jego specyfikę, mierzyliśmy się z całkowicie nową sytuacją. Jednocześnie wiadomo było, że przyjdzie druga, jesienna, silna fala. Z pierwszej lekcji należało szybko wyciągać wnioski i przygotowywać się do etapu następnego. W różnych krajach różnie to się udało. Nie wszyscy dobrze odrobili tę lekcję. Polska, niestety, znalazła się w tej grupie. Stwierdzam to z żalem, ponieważ samorząd lekarski

Pandemia obnażyła wszystkie wieloletnie zaniedbania i słabości naszego systemu ochrony zdrowia

był bardzo aktywny, występował z propozycjami. Oferowaliśmy pomoc, chcieliśmy się dzielić doświadczeniem i obserwacjami. Mimo licznych propozycji, apeli i inicjatyw nie byliśmy słuchani. Mocno nas to dziwiło, gdyż przecież generałowie w pojedynkę nie wygrywają bitew, lecz muszą korzystać z informacji napływających z pierwszej linii frontu, żeby podjąć trafne decyzje. O nasze opinie nie tylko nie zabiegano, ale nawet odrzucono deklarację współpracy.

A zatem oprócz braku kadry, niedofinansowania i zaniedbań inwestycyjnych ujawniło się kolejne słabe ogniwo – istnienie niedopracowanych procedur i brak dostatecznych umiejętności zarządzania w sytuacji kryzysowej, przejrzystych zasad zakupowych i zaopatrzenia w takich niestandardowych okolicznościach. Ponadto na początku epidemii boleśnie przekonaaliśmy się, jakim problemem staje się niewłaściwa polityka lekowa. Doświadczamy skutków działań doraźnych i chaotycznych. Pandemia dramatycznie pokazała, że zdrowie publiczne to wyjątkowo cenna wartość, przesądzająca o sile gospodarki i bezpieczeństwie państwa. Coś, przed czym już od ponad dekady ostrzegali eksperci, czyli rosnąca groźba szybkiego rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych, stało się faktem, wobec którego świat stanął trochę bezradnie. Z jednej strony globalizacja, masowe przemieszczanie się ludności sprzyjające rozprzestrzenianiu się wirusa, a z drugiej poszukiwanie antidotum, szczepionki i skutecznych leków, co wymaga czasu. Pandemia pokazała też, że obecnie poczucie bezpieczeństwa i stabilności nie gwarantuje siła zbrojna, a zdrowie publiczne staje się niezmiernie ważnym czynnikiem przesądzającym o teraźniejszości i przyszłości gospodarki oraz państwa.



→ **Czy jako lekarz widzi Pan Profesor szansę powstrzymania lub przynajmniej znaczącego ograniczenia pandemii w niedługim czasie?**

– Wielkie nadzieje obudziły informacje o postępach prac nad szczepionką. Badania nad nią prowadzi kilka światowych firm. Optymiści spodziewają się, że już na początku 2021 roku będzie można przystąpić do szczepień grup obarczonych największym ryzykiem. Nadal istnieje wiele

Z obecnego kryzysu epidemicznego musimy wyjść mądrzejsi i gotowi do przebudowy ochrony zdrowia, by zapewnić obywatelom poczucie bezpieczeństwa zdrowotnego, czyli zaspokoić jedną z najważniejszych potrzeb człowieka

niewiadomych, np. to, jaka będzie skuteczność szczepionki, czy podołamy wyzwaniom logistycznym, czy ruchy antyszczepionkowe i inni medyczni szarlatani nie wpłyną destrukcyjnie na społeczną świadomość. Eksperti epidemiolodzy i wirusolodzy ostrzegają, że w silnie zglobalizowanym świecie musimy się nauczyć żyć z epidemiami. Słyszymy od nich, że obecna może potrwać jeszcze 3-4 miesiące, a może 3-4 lata. Oznacza to, że musimy jak najszybciej zmienić model ochrony zdrowia, dofinansować ją, zmodyfikować organizacyjnie i zarządczo, mądrzej wykorzystywać kadry medyczne, by mogły się skupiać na pacjencie, a nie gros czasu przeznaczając na biurokrację. Wreszcie musimy zadbać o to, by w roztropny sposób, ale konsekwentnie wprowadzać cyfryzację, która w czasie pandemii uchroniła nas przed całkowitym paraliżem, a dotyczyło to i medycyny, i – właściwie – wszystkich sfer życia.

Walcząc z pandemią, musimy jednocześnie – powiedziałbym – na nowo wymyślić system ochrony zdrowia w naszym kraju, by możliwe przyszłe podobne kataklizmy nie paraliżowały gospodarki i życia społecznego, a także nie wypychały na margines systemu pacjentów z innymi chorobami. Wygaszanie pandemii nie może więc oznaczać demobilizacji w ochronie zdrowia. Wprost przeciwnie! Z obecnego kryzysu epidemicznego musimy wyjść mądrzejsi i gotowi do przebudowy ochrony zdrowia, by zapewnić obywatelom poczucie bezpieczeństwa zdrowotnego, czyli zaspokoić jedną z najważniejszych potrzeb człowieka.

W tej nadzwyczajnej sytuacji co Pan Profesor uznaje obecnie za najważniejsze do zrobienia ze strony władz, służby zdrowia i społeczeństwa?

– Mam nadzieję, że jak najszybciej zostaną podjęte decyzje, o które od dawna dopomina się samorząd. Chodzi o pilne korekty w strategii walki z pandemią, również z myślą o losach pacjentów niecovidowych. Choroby onkologiczne, kardiologiczne, neurologiczne, psychiatryczne nie poczekaają, aż zaraza minie. Niezmiennie zabiegamy o zapewnienie lekarzom poczucia bezpieczeństwa prawnego i finansowego koniecznego do wypełniania przez nich misji, a chodzi m.in. o eliminację skandalicznych rozwiązań prawnych kryjących się za art. 37a, a także art. 155 Kodeksu karnego. Samorząd wiele miesięcy temu przedstawił projekty zmian. Szczególnie ważne jest naszym zdaniem wprowadzenie modelu no-fault mającego na celu ograniczenie występowania zdarzeń niepożądanych. W razie błędu pacjent ma prawo do godziwego odszkodowania, szybkiej rehabilitacji czy wdrożenia odpowiedniej terapii. Jednocześnie skupia się wtedy uwagę nie tyle na poszukiwaniu winnego, ile na wyeliminowaniu okoliczności, sytuacji, procedur, które doprowadziły do zdarzenia. Chodzi o uniknięcie w przyszłości podobnych zdarzeń. O to dopominamy się od dawna, broniąc pacjentów przed tzw. medycyną asekuracyjną. Przed nami też bardzo poważna dyskusja o koniecznych zmianach systemowych i zarządczych, o czym wspominałem wcześniej. Czekamy na przyspieszenie tempa wzrostu nakładów publicznych na ochronę zdrowia. Potrzeba również zmiany myślenia – docenienia profilaktyki i edukacji zdrowotnej, a nie tylko skupiania się na medycynie naprawczej. Konieczne okazuje się również zwiększenie społecznej świadomości i zaszczepienie poczucia odpowiedzialności każdego z nas za własne zdrowie. Przyspieszony kurs w tym zakresie przeszliśmy w czasie pandemii i mam nadzieję, że owa nauka nie pójdzie w las. Pandemia jeszcze bardziej niż dotychczas uświadomiła nam znaczenie międzynarodowej współpracy, w tym w ramach Unii Europejskiej. Chodzi o konieczność koordynacji działań w obliczu sytuacji kryzysowych, wymianę informacji, wspieranie badań naukowych i innowacji, wspólne inwestowanie w badania nad terapiami i szczepionkami, wzmacnianie systemów ochrony zdrowia i ich odporności na sytuacje kryzysowe czy też o współpracę w odbudowie po pandemii.

Jest jeszcze jeden niezwykle ważny problem – walki nie tylko z koronawirusem i COVID-em, ale również inną epidemią, może nawet groźniejszą – epidemią braku wiarygodności i niskiego poziomu zaufania społecznego. Złożyły się na to chaos decyzyjny, nieprzejrzystość procedur, brak koordynacji, błędy w polityce komunikacyjnej. Tworzy to przestrzeń dla szerzenia nieprawdziwych informacji, rozprzestrzeniania się fake newsów, kreowania przez media społecznościowe fałszywych autorytetów medycznych.

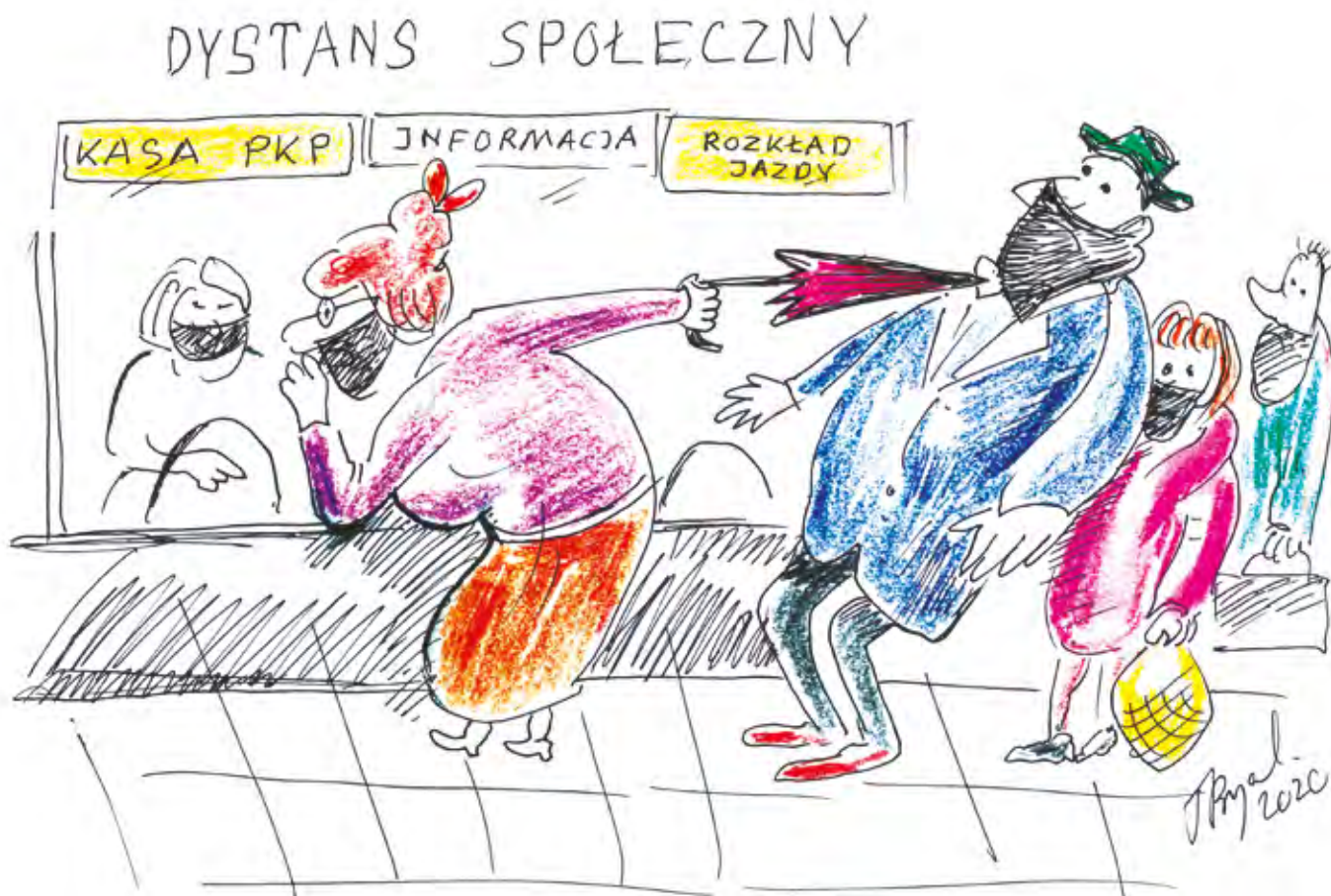
Mam żywo w pamięci udział Pana Profesora w konferencji zorganizowanej we wrześniu 2010 roku w Collegium Novum Uniwersytetu Jagiellońskiego z okazji 20-lecia samorządowych kolegiów odwoławczych. Mogliśmy się wtedy przekonać o zbieżności wielu zadań

i problemów korporacji zrzeszających zawody zaufania publicznego oraz samorządu terytorialnego. Czy zechciałby Pan Profesor opowiedzieć o problemach, nadziejach i perspektywach lekarzy i innych środowisk świadczących opiekę medyczną w naszym państwie?

– Naczelna Izba Lekarska ma za zadanie występować w obronie interesu publicznego, dbać o właściwe warunki, standardy zawodowe i etyczne wykonywania zawodu lekarza i lekarza dentyisty, czyli profesji zaufania publicznego. Dbamy o apolityczność, ale nie możemy się od polityków izolować. Musimy przekonywać, interweniować, docierać z argumentacją, szukać sojuszników, budować koalicje. Nie tylko środowisku lekarskiemu doskwiera ów problem. Z identycznymi doświadczeniami mierzą się inne zawody medyczne, organizacje pacjentów. Do tych opinii dołączają się też organizacje pracodawców, podkreślając brak dialogu czy pozorne konsultacje itp. Dobrze układa się nasza współpraca z innymi samorządami zawodów medycznych czy samorządami: adwokackim, radcowskim, sędziowskim oraz reprezentacjami samorządu terytorialnego. Wymieniamy opinie i doświadczenia. Niestety, mamy podobne obserwacje. W relacjach z instytucjami i agendami rządowymi brakuje dialogu, partnerstwa, autentycznych konsultacji, a proces stanowienia prawa budzi wiele fundamentalnych zastrzeżeń.

Jak Pan Profesor ocenia jakość systemu kształcenia lekarzy i pielęgniarek na polskich uczelniach? Czy niedawna reforma szkolnictwa wyższego i nauki oraz utrzymujące się już drugi semestr zdalne formy prowadzenia zajęć w istotny sposób wpłynęły na sytuację w tej dziedzinie?

– System kształcenia lekarzy, zarówno przeddyplomowego, jak i podyplomowego, wywołuje od lat wiele dyskusji. Ogólnie poziom kształcenia medycznego w Polsce ocenia się bardzo dobrze, odpowiada on standardom unijnym, a nasza młodzież bez trudu znajduje pracę za granicą, co zresztą spędza nam sen z powiek. Chcielibyśmy, by swoją przyszłość młodzi ludzie wiązali z naszym krajem. Żeby tak się stało, lekarze powinni mieć bardziej przejrzyste możliwości rozwoju zawodowego, lepiej zorganizowaną pracę, wsparcie zawodów pomocniczych, dostęp do nowoczesnej diagnostyki i terapii, a także – oczywiście – godziwe wynagrodzenie. Lista tych spraw pozostaje długa i znana od dekad. Wśród nich naczelną miejsce zajmuje kwestia liczby kształczonej młodzieży. W tym obszarze nie brakuje paradoksów, chociażby takiego, że rośnie liczba studentów przyjmowanych na kierunki medyczne. Kiedy to słyszę, każdorazowo studzę ów optymizm, ponieważ około jednej trzeciej osób idzie na płatne studia anglojęzyczne. Uczelnia dzięki temu ratuje budżet, ale oznacza to, że kształcimy na eksport.



Jeśli więc mamy skutecznie walczyć z deficytem kadr lekarskich i luką demograficzną, to musimy zadbać o kształcenie polskiej młodzieży, która będzie chciała zostać w naszym kraju. A pamiętajmy, że wykształcenie lekarza trwa mniej

W relacjach z instytucjami i agendami rządowymi brakuje dialogu, partnerstwa, autentycznych konsultacji, a proces stanowienia prawa budzi wiele fundamentalnych zastrzeżeń

więcej 10 lat. Kształcenie zdalne w czasie pandemii to na kierunkach medycznych duży problem. Nie możemy sobie pozwolić na uszczuplanie zajęć praktycznych. Kontakt z pacjentem i doświadczonymi lekarzami klinicystami ma fundamentalne znaczenie. Uczelnie muszą tak organizować zajęcia, by minimalizować ryzyko zakażeń, lecz nie pozbawiać studentów kontaktu w praktykę.

Ubolewam, że z powodu pandemii koronawirusa COVID-19 zostały odwołane ogólnopolskie obchody jubileuszu 30-lecia samorządowych kolegów odwoławczych, które planowaliśmy zorganizować jesienią br. W ubiegłym roku podobną rocznicę – reaktywowania działalności – obchodziły Naczelna Rada Lekarska i poszczególne okręgowe izby lekarskie. Czy zechciałby Pan Profesor przybliżyć dzieje i rolę samorządu lekarskiego w Polsce?

– W ubiegłym roku obchodziliśmy 30. rocznicę odrodzenia samorządu lekarskiego, a rok 2021 jest rokiem 100-lecia izb lekarskich powstałych u zarania II Rzeczypospolitej. W 1989 roku, po 39 latach niebytu, przywrócona została nasza korporacja zawodowa. Dwa tygodnie przed częściowo wolnymi

wyborami czerwcowymi sejm przyjął ostatnią w kadencji i – kończącej się epoce tzw. realnego socjalizmu – ustawę o izbach lekarskich, co poprzedziły ostre spory i niekiedy dramatyczne zwroty akcji. Walka o odrodzenie samorządu lekarskiego zaczęła się w sierpniu 1980 roku, a pierwsze próby pojawiły się już w czasie odwilży 1956 roku. Trzeba podkreślić, że wielkie zasługi dla reaktywowania naszego samorządu w 1989 roku miało Polskie Towarzystwo Lekarskie. Przyjęcie ustawy przywracającej nam samorząd 17 maja 1989 r. to zaledwie pierwszy krok. Potem zaczęła się już mniej spektakularna praca organizacyjna. Powstały izby okręgowe, rozpoczęły działalność rzecznicy odpowiedzialności zawodowej i sądy lekarskie. Ważnym wydarzeniem okazało się przyjęcie w 1991 roku obowiązującego do dziś Kodeksu etyki lekarskiej. Kolejnym kamieniem milowym było przyjęcie obowiązku prowadzenia rejestrów okręgowych i centralnego rejestru lekarzy. Inne przełomowe wydarzenie nastąpiło w 2009 roku, kiedy nowelizacja ustawy o izbach lekarskich uczyniła nas już faktycznymi kontynuatorami izb przedwojennych.

W czasie epidemii pokazaliśmy solidarność i siłę naszej wspólnoty. Na początku, w obliczu braku podstawowych środków ochrony osobistej, musieliśmy walczyć o bezpieczeństwo lekarzy i całego personelu medycznego, a tym samym o bezpieczeństwo pacjentów. Utworzyliśmy Fundusz Pomocowy w ramach naszej Fundacji „Lekarze Lekarzom” działającej przy Naczelnej Izbie Lekarskiej. Został on zasilony środkami samorządowymi oraz darowizną w kwocie 20 mln zł przekazaną przez Kulczyk Foundation, czyli Dominikę Kulczyk. Dzięki temu lekarze i inni medycy otrzymali 2,5 mln masek, 100 tys. kombinezonów, 100 tys. gogli, 100 tys. przyłbic. Dla nas było to organizacyjnie i logistycznie przedsięwzięcie bez precedensu. Pomogło nam wielu ludzi dobrej woli, w tym samorządy lokalne i przedsiębiorcy. Wspólnym wysiłkiem przyczyniliśmy się do poprawy bezpieczeństwa osobistego naszych koleżanek i kolegów lekarzy i lekarzy dentystów, którzy pozbawieni podstawowych zabezpieczeń, kierowani byli na pierwszą linię walki z epidemią. Zmierzyliśmy się z ogromnym wyzwaniem, jakiego wcześniej samorząd lekarski nie doświadczył. Podołaliśmy mu i jesteśmy z tego bardzo dumni. Zapisaliśmy w ten sposób kolejną kartę w historii naszej samorządowej społeczności.

Serdecznie dziękuję Panu Profesorowi za tę niezwykle interesującą i pouczającą rozmowę.

Rozmawiała:

KRYSTYNA SIENIAWSKA

ANDRZEJ MATYJA – prof. dr hab. n. med., specjalista chirurgii ogólnej i onkologicznej, Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej, Kierownik II Katedry Chirurgii Ogólnej – Uniwersytet Jagielloński Collegium Medicum, Kierownik Kliniki Chirurgii Ogólnej i Obrazów Wielonarządowych (Centrum Urazowe Medycyny Ratunkowej i Katastrof) Szpital Uniwersytecki w Krakowie, Konsultant Wojewódzki w dziedzinie chirurgii ogólnej dla województwa małopolskiego.

Funkcjonowanie samorządowych kolegiów odwoławczych stanowi wynik przemyślanej, racjonalnej decyzji ustawodawcy

Z PROF. DR HAB. **IWONĄ NIŻNIK-DOBOSZ**, profesorem w Katedrze Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, sędzią Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie w stanie spoczynku, rozmawia Mecenasa **Krystyna Sieniawska**



Fot. Piotr Dobosz

Pragnę podziękować Pani Profesor – w imieniu redakcji „Casusa” – za wyrażenie zgody na rozmowę do jesienno-zimowego, łączonego wydania naszego czasopisma. Przypominam, że jest to już 98-99 numer kwartalnika. Przy tej okazji chciałabym zwrócić uwagę na to, że Pani

Profesor od początku ściśle współpracuje z naszym czasopismem. Znamienne pozostaje to, że przed niemalże 25 laty – jako jedna z trzech osób reprezentujących środowisko Kolegiów (wówczas wiceprezes Kolegium krakowskiego) – uczestniczyła Pani Profesor w rozmowie →

→ **otwierającej pierwszy numer naszego czasopisma. W tym roku samorządowe kolegia odwoławcze obchodzą 30-lecie działalności. Zanim otrzymała Pani Profesor nominację na sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, przez kilkanaście lat orzekała w Kolegium krakowskim. Czy mogę prosić o przywołanie wydarzeń z tamtego okresu, które pozostawiły najtrwalszy ślad w pamięci?**

– Trudno w tym momencie przywołać wszystkie ważne dla mnie wydarzenia z tamtych lat, ale jeżeli chodzi o działalność samorządowych kolegiów odwoławczych, to niezwykle istotny był niewątpliwie moment ich powstawania i prawna droga ich kształtowania się jako organu administracyjnego na początku swej organizacji przy samorządowych sejmikach wojewódzkich. Początek mojej pracy w krakowskim Kolegium był niezwykle prosty i przejrzysty, bardzo typowy dla klimatu tworzącej się struktury. O tym, że jest nabór do tworzonego organu, dowiedziałam się od kolegi z Katedry Wojciecha Lachiewicza, który już wcześniej ode mnie podjął starania o uzyskanie członkostwa. Ja przyszedłam do siedziby Kolegium przy ul. Basztowej w Krakowie można powie-

Co by to była za samodzielność samorządu terytorialnego, w ramach której w obrębie decyzji wydawanych na początku reformy jedynie przez zdecentralizowane gminy w zakresie tzw. zadań własnych odwołania byłyby kierowane do scentralizowanej administracji rządowej?

dzieć wprost z ulicy jak petent, bez jakichkolwiek referencji, przedstawiłam się Dyrektor Biura Kolegium Pani Krystynie Rzepeckiej jako adiunkt z Katedry Prawa Administracyjnego UJ. Pani Dyrektor z kolei przedstawiła mnie Pani Mece-nas i po krótkiej merytorycznej rozmowie dowiedziałam się, że mogę złożyć dokumenty. Dla mnie, administratywisty, interesujące pozostawało tworzenie się obecnych kolegiów odwoławczych na podstawie w zasadzie trzech przepisów zawartych w ówczesnej ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Proces powstawania kolegiów odwoławczych świetnie ilustruje dorobek nauki prawa administracyjnego, jeżeli chodzi o działanie norm administracyjnych. Nauka prawa administracyjnego wyróżnia w ich klasyfikacji m.in. normy organizacyjne, w tym kreujące, które mają znaczenie właśnie dla tworzenia organu. O tych normach piszę w swojej monografii pt. „Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego”. W tym wypadku mieliśmy do czynienia

z taką sytuacją, kiedy ustawodawca ukonstytuował w stanie normatywnym powołanie do życia według pierwotnej terminologii „kolegium odwoławczego przy sejmiku samorządowym”, które uprzednio w żaden prawny sposób nie istniało ani w porządku prawnym, ani w świecie realnym. Jako przewidziane przez prawo, wpisywało się jednak ustrojowo w zasadę ciągłości władzy. W ten sposób przed właściwą administracją publiczną stanął problem wykonania prawa, czyli zgodnego z prawem wprowadzenia tego organu do rzeczywistości. I właśnie ten proces prawnego ustawowego, podustawowego i rzeczywistego formowania kolegiów na administracyjne organy orzecznicze, powołane po to, by uchronić zgodnie z prawem od polityki organów administracji rządowej samodzielność decyzji administracyjnych wydawanych przez organy gminy – stanowił przedmiot moich obserwacji i jednocześnie własnych doświadczeń zawodowych. Samodzielność zadaniowa i kompetencyjna pomocniczej wobec człowieka i obywatela gminy na nowo wprowadzonej w 1990 roku do porządku prawnego determinowała powinność zapewnienia adekwatnej samodzielności organów gminy w ramach wydawania decyzji administracyjnych. Chodziło o to, aby organ wyższego stopnia rozpatrujący odwołania i zażalenia od organu gminy działającego w I instancji nie znajdował się w układzie merytorycznej podległości hierarchicznej z organami administracji publicznej. Jeżeli byłoby odwrotnie, samodzielność gminy zostałaby zniweczona już na samym początku. W związku z tym ustawodawca zdecydował się powołać specjalne organy administracyjne organizacyjnie i merytorycznie niepodporządkowane administracji rządowej. Były nimi właśnie kolegia przy sejmikach wojewódzkich. Potem przyszła następna faza rozwoju organizacyjnego kolegiów wraz z ustawą szczególną o tych organach oraz kolejnymi reformami administracji publicznej wprowadzającymi do obrotu prawny samorząd powiatowy i województwa. W tym miejscu pragnę podkreślić, że kolegia powstawały w klimacie prawnych i faktycznych realiów reformy tzw. samorządowej reformy administracji publicznej. Stanowiły wręcz jej organiczny element. Obecnie ich status prawny jest ustabilizowany i ich 30-letni jubileusz świadczy o tym, że zespoliły się ustrojowo-organizacyjnie z systemem administracji publicznej w czasie, przyczyniając się do realizacji jej zadań publicznych w zakresie praworządności i legalnego stosowania prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego zarówno w zakresie zadań własnych, jak i zleconych. Jednak na początku bytu prawnego kolegiów, przy bardzo skąpych prawnych podstawach ich działania, obejmowanie funkcji publicznych przez członków i przewodniczących tego organu wiązało się z rozwiązywaniem problemów, na które prawo nie dawało odpowiedzi wprost. Tych odpowiedzi albo trzeba było szukać w systemie prawa i jego wykładni nawet przy ostrożnym stosowaniu analogii w zakresie prawa ustrojowo-organizacyjnego, albo należało dążyć do tego, by te odpowiedzi prawo zaczęło zawierać. Stąd wynika niezwykle wręcz mobilność prawniczego środowiska kolegiów odwoławczych w zakresie przygotowywania projektów aktów

prawnych, wynajdowania niedoskonałości w stosowanym materiale normatywnym. Tę intelektualną mobilność kapitalnie obrazuje kwartalnik KRSKO „Casus” zawierający interesujące poznawczo i problemowe publikacje członkiń i członków samorządowych kolegiów odwoławczych, co mogę stwierdzić także z perspektywy recenzenta.

Niewątpliwie kontrapunktem, z którym wiąże się refleksja nawiązująca do genezy instytucji kolegiów, była niedawna zmiana pokoleniowa, która się dokonała w Krakowie. Miałam zaszczyt uczestniczyć pod koniec ubiegłego roku w pożegnaniu przez krakowskie Samorządowe Kolegium Odwoławcze w jego siedzibie Pani Mecenasa jako wieloletniej Prezes tego Kolegium, a zarazem Przewodniczącej Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. I nie kryłam wzruszenia. Uświadomiłam sobie naocznie, że ktoś, kto sprawował z powodzeniem ten publiczny urząd tyle lat, odchodzi i zastąpi go inna osoba; a także że zmieni się Przewodniczący Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych i jej siedziba. Pani Mecenasa sprawowała te funkcje z niezwykłą wartością dodaną, którą było wprowadzenie w życie przepisów o kolegiach odwoławczych a następnie wraz z KRSKO zgodne z wymogami demokracji i praworządności pilotowanie tej instytucji na drodze uzyskania obecnej prawidłowej w mojej ocenie podmiotowości administracyjnoprawnej. Nowa Prezes krakowskiego SKO i nowy Przewodniczący KRSKO z pewnością będą kontynuowali pracę swej znamienitej poprzedniczki, która organizowała tutejsze Kolegium od podstaw i jednocześnie zainicjowała powstanie Krajowej Reprezentacji, a następnie z powodzeniem kierowała SKO w Krakowie i reprezentowała kolegia przez prawie trzy dekady. Mając okazję ku temu, w tym miejscu pani Prezes SKO w Krakowie Joannie Sapecie i panu Przewodniczącemu KRSKO Tomaszowi Podlęskiemu życzę przede wszystkim powodzenia i satysfakcji z wykonywania obowiązków. Życie na pewno postawi przed nimi przeróżne skomplikowane zadania w zakresie wykładni i stosowania prawa, a także godnego reprezentowania kolegiów w sferze zewnętrznej.

Jeżeli chodzi o inne moje wspomnienia z życia krakowskiego Kolegium, to w ciągu 30 lat na pewno utkwiły mi w pamięci konferencje naukowe organizowane zarówno przez Kolegium, jak i Krajową Reprezentację Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Trzeba podkreślić, że zawsze były to konferencje na najwyższym poziomie. Wspominam jedną zorganizowaną w 1996 roku we współpracy z Katedrą Prawa Administracyjnego UJ z udziałem przedstawicieli prawa administracyjnego Uniwersytetu Karola w Pradze, podczas której mieliśmy okazję wymienić poglądy m.in. w kwestiach związanych z ustrojem gminy, z wydawaniem decyzji administracyjnych. Na koniec z rozrzwinięciem wspominam świetną twórczą i dyskusyjną, a także koleżeńską atmosferę, w jakiej przyszło mi pracować we wspólnym gabinecie z Grażyną Zalas i Jolantą Reiss-Dutką.

Pamiętam, że tamta konferencja miała kontynuację. Były następne konferencje (w sumie bodajże trzy) – w „Casusie” publikowaliśmy wkładki z referatami

polskich i czeskich prelegentów, tak że można stwierdzić, że nawiązana została dłuższa współpraca.

– Na pewno owe spotkania – jedno w Pradze i dwa w Krakowie – zaowocowały bardzo przyjaznymi relacjami naukowymi, czego dowodem było później chociażby wysyłanie egzemplarzy „Casusa” do Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Karola.

Jeśli mogę *ad hoc* sformułować dodatkowe pytanie odnoszące się do tego, co już zostało powiedziane – poprosić o uzupełnienie pewnego interesującego wątku związanego z twórczym, organizacyjnym wpływem prawa administracyjnego, czego skutkiem było powstanie kolegium odwoławczego.

– Prawo jako instytucja niezależnie od stanu, w jakim się znajduje demokracja, jest w stanie dzięki mechanizmowi swojego działania wprowadzać zmiany, w tym kierunkowo na lepsze. W tym przypadku wszystko zależy od ustrojodawcy, prawodawcy, suwerena i jego aktywności społecznej, a także potencjalnych i realnych do przyjęcia w myśl konstytucji rozwiązań normatywnych i aksjologicznych, zapewniających godne życie człowieka i dobre funkcjonowanie państwa. W tym konkretnym przypadku olbrzymią i skuteczną rolę odegrały obrady Okrągłego Stołu oraz aktywność Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności”, którego dzieło zostało przedstawiane w publikacji prof. Stanisława Grodzkiego. Wprowadzenie przez prawodawcę kolegiów do porządku prawnego stało się pewną normatywną logiczną koniecznością w związku z ustrojową reformą administracji publicznej, polegającą na reaktywacji gminy postanowieniami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym gminnym, legitymizowanej odpowiednimi zmianami w Konstytucji z 1952 r. polegającymi na wprowadzeniu rozdz. VI (art. 43-47 dotyczący samorządu terytorialnego). Pozytywnoprawne etapy kształtowania się samorządu terytorialnego zostały przeanalizowane we wspomnianej powyżej mojej monografii. Wykorzystując m.in. instytucję stosunków wynikających z mocy ustawy, ustawodawca zapewnił prawny i realny byt gmin i jej organów. Ten skutek prawny został następnie urzeczywistniony m.in. przez pierwsze wybory samorządowe w dniu 27 maja 1990 r., o których znaczeniu i przebiegu w Krakowie obrazowo, z niezwykłym znanstwem napisał prof. Jacek Purchla w poprzednim numerze „Casusa”. Jednocześnie nowo powstające gminy i działalność decyzyjna ich organów w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej zdeterminowały byt prawny kolegiów odwoławczych i o tych kolegiach wypowiedziała się w konsekwencji także ustawa o samorządzie terytorialnym (w jej obecnym brzmieniu – gminnym). W przypadku kolegiów odwoławczych innowacyjny charakter nowych norm organizacyjnych rangi ustawowej polegał właśnie na tym, że wcześniej ich nie było i że ich wprowadzenie wiązało się immanentnie z reformą administracji publicznej. Zarówno gminy, jak i kolegia odwoławcze przy sejmikach kształtowały się w kwalifikowanym stanie prawnym spełniającym



- znamiona reformy administracji publicznej. Zadaniem norm organizacyjnych pozostaje właśnie kształtowanie podmiotowości prawnej podmiotów organów i instytucji administracji publicznej, a także wprowadzanie ich do porządku prawnego. W działaniu kolegiów w okresie przed ustawą z 1994 roku zdarzało się, że z uwagi na nazwę organu „kolegium przy sejmiku”, sejmiki wojewódzkie niekiedy chciały przejąć kontrolę nad polityką administracyjną w zakresie kon-

Z uwagi na znaczenie procesu decyzyjnego organów administracyjnych dla sytuacji prawnej człowieka akurat w przypadku samorządowych kolegiów odwoławczych należy wyeksponować quasi-sądowy ustrój tego organu odwoławczego, przejawiający się w składzie trzyosobowym

trobowania decyzji wydawanych przez kolegia odwoławcze. Trzeba z uznaniem przyznać, że zgodnie z zasadami prawa ustrojowego i organizacyjnego przewodniczący kolegiów walczyli o ich podmiotowość administracyjnoprawną jako samodzielnych kompetencyjnie, aczkolwiek zawisłych organów administracyjnych. W roku 1994 została przyjęta ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych, która m.in. uogólniła regulaminowe doświadczenia organizacyjne wypracowane przez poszczególne kolegia odwoławcze, a także uchwały zgromadzeń ogólnych wtedy jeszcze przewodniczących kolegiów odwoławczych przy wojewódzkich sejmikach samorządowych.

Nie bez kozery wspomniała Pani Profesor o ustawie z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych – z racji chociażby osobistego zaangażowania w prace Zespołu ds. Kolegiów Odwoławczych oraz Reformy Postępowania Administracyjnego powołanego w 1992 roku przez Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej prof. Michała Kuleszę dla przygotowania projektu tejże ustawy. W ramach tego Zespołu miałam zaszczyt współpracować z Panią Profesorem oraz całym gronem wybitnych znawców i praktyków prawa administracyjnego. Przypomnę z pamięci kilka osób, które szczególnie były zaangażowane w tę sprawę: profesorowie Dariusz Kijowski, Wojciech Chróścielewski, Zbigniew Kmiecik, Jan Paweł Tarno, Robert Sawuła, a także członkowie kolegiów, m.in. Grażyna Zalas i dr Andrzej Grysiński. Ustawa o sko okazała się bardzo dobrym aktem prawnym i do dziś określa ustrój oraz zasady działania sko, zapewniając im niezależność

orzecniczą wobec organów rządowych i samorządowych. Jak rozumie Pani Profesor rolę i znaczenie sko w systemie polskiej administracji publicznej?

– Zacznę od tego, że samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w rozumieniu przepisów zarówno k.p.a., jak i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Na zasadach określonych w odrębnych ustawach kolegia mogą orzekać także w innych sprawach niż powyższe. W praktyce ludzie spotykają się z nimi jako z organami właściwymi w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, ponagleń, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji. Aksjologia wprowadzenia samorządowych kolegiów odwoławczych do systemu administracji publicznej opiera się na wartościach związanych z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego oraz zasadą samodzielności samorządu terytorialnego, decentralizacji i pomocniczości. Decentralizacja opiera się m.in. na posiadaniu przez jednostki samorządu terytorialnego tzw. zadań własnych, jak i odpowiednio zleconych z zakresu administracji publicznej wykonywanych pod ograniczonym prawem do kryterium legalności nadzorem ze strony tzw. organów nadzoru. Jeżeli chodzi o wydawanie decyzji administracyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, to należało już na samym początku reformy samorządowej zagwarantować taki status prawny organu wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. wobec organów gminy, aby te ww. organy wyższego stopnia podczas ponownego aktu stosowania prawa wskutek wniesienia określonego środka prawnego nie przemycaly do wydawanych przez siebie decyzji jakichś elementów polityki scentralizowanej administracji rządowej. W praktyce takie teoretyczne założenie wynikające, co podkreślam, z zasady samodzielności samorządu potencjalnie wykluczało w tym przypadku właściwość organów z zakresu administracji rządowej. Co by to była za samodzielność samorządu terytorialnego, w ramach której w obrębie decyzji wydawanych na początku reformy jedynie przez zdecentralizowane gminy w zakresie tzw. zadań własnych odwołania byłyby kierowane do scentralizowanej administracji rządowej? Innymi słowy, chodziło o to, żeby wprowadzić względnie samodzielne fachowe, niezależne merytorycznie od administracji rządowej organy odwoławcze umiejące dobrze wyczuć relacje pomiędzy interesem lokalnym czy ponadlokalnym, publicznym a opartym na prawie interesem członka wspólnoty samorządowej, mieszkańca gminy czy też innego podmiotu prawa. To właśnie te organy, czyli kolegia przy sejmikach, miały sprawić, że członkowie wspólnot samorządowych mogli nabrać zaufania do działania administracji publicznej w nowych realiach ustrojowych. To po to były przewidziane ustawą niezależne składy trzyosobowe związane tylko całością obowiązującego prawa w całej jego hierarchii, aby wyeliminować w jak największym stopniu potencjalne błędy

orzecznicze. Owa funkcja organów odwoławczych rozpatrujących odwołania, jak też organów prowadzących z urzędu lub na wniosek postępowanie w trybach nadzwyczajnych pozostała samorządowym kolegiom odwoławczym do dzisiaj. Jest ona stale aktualna, przy czym wciąż daje się zauważać proces poszerzania ich właściwości rzeczowej i kompetencyjnej. Z uwagi na znaczenie procesu decyzyjnego organów administracyjnych dla sytuacji prawnej człowieka akurat w przypadku samorządowych kolegiów odwoławczych należy wyeksponować quasi-sądowy ustroj tego organu odwoławczego, przejawiający się w składzie trzyosobowym. W pewien sposób metoda powoływania prezesa, członków etatowych i pozaetatowych również nawiązuje do metody korporacyjnej istniejącej w sądzie. Oczywiście, podstawowa różnica pomiędzy członkiem samorządowego kolegium odwoławczego a sędzią wynika z zasady podziału władzy wyrażonej w art. 10 Konstytucji, ale idąc dalej, trzeba wskazać, że art. 21 ustawy o sko stanowi, iż przy orzekaniu członkowie składów orzekających kolegium są związani wyłącznie przepisami powszechnie obowiązującego prawa. Jednocześnie przepis ten podkreśla, że kontrolę orzecznictwa kolegiów sprawuje sąd administracyjny, który, jak wiemy, działa na podstawie Konstytucji i ustaw. W myśl art. 178 ust. 1 Konstytucji sędziowie są związani jedynie Konstytucją i ustawami. Na tym polega zatem owa podstawowa różnica, że członek etatowy bądź pozaetatowy samorządowego kolegium odwoławczego działa w obrębie władzy wykonawczej w szeroko rozumianym tego słowa znaczeniu. Z kolei wiadomo, że konstytuowana i podkreślana przez prawo kontrola orzecznictwa kolegiów przez sąd administracyjny usytuowana jest w wymiarze sprawiedliwości. Sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, w tym orzecznictwa kolegiów. Ujęłabym to w ten sposób – rola kolegiów pozostaje istotna, ale jest typowa i kompetencyjnie odpowiednia dla organu będącego organem odwoławczym w zakresie właściwości zdecentralizowanych jednostek samorządu terytorialnego. Jednak z rolą kolegium wiąże się adekwatny do niej quasi-sądowy status tego organu. A zatem roli kolegium ustawodawca przyporządkował adekwatną podmiotowość administracyjnoprawną, która umożliwia zachowanie ww. wartości dotyczących dwuinstancyjności i decentralizacji administracji publicznej. Albowiem w tym wypadku chodziło o kreowanie organu, który by właśnie fachowo i zgodnie z prawem w sposób podporządkowany jedynie prawu skupiał uwagę na interesach lokalnych i ponadlokalnych, regionalnych w zbiegu z interesem jednostki. Ale oczywiście trzeba pamiętać o tym, że mamy tu do czynienia z odpowiednimi kategoriami interesu państwowego, publicznego, także ulokowanymi w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Zgodnie z państwową teorią samorządu terytorialnego samorząd nie jest przeciwstawiany państwu, nie konkuruje z państwem, nie tkwi z nim w sporze, ale stanowi związek publicznoprawny inny niż państwo, wyposażony we władztwo publicznoprawne i osobowość prawną,

wykonujący istotną część zadań publicznych. Nie można zatem tracić z pola widzenia tego, że działalność jednostek samorządu terytorialnego, jak i kolegiów odwoławczych posiada także wymiar działalności państwa, które w myśl prawa szanuje demokrację lokalną. Można powiedzieć, że doświadczenie orzecznicze w składach trzyosobowych samorządowych kolegiów odwoławczych stanowi pewien depozyt ustrojowo-organizacyjny, wartość, której nie powinien zaprzepaścić ustrojodawca czy ustawodawca podczas ewentualnych dalszych zmian w ustroju administracji publicznej. Mam na myśli m.in. zmianę ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w której idziemy w kierunku pomijania wymogu wyczerpania środków zaskarżenia, ponieważ zgodnie z art. 52 § 3 p.p.s.a., jeżeli stronie przysługuje prawo do zwrócenia się do organu, który wydał decyzję z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, strona może wnieść skargę na tę decyzję bez skorzystania z tego prawa. Jeszcze inny skutek prawny niesie za sobą art. 127a § 1 k.p.a., przewidujący instytucje zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, co skutkuje zgodnie z § 2 tym, że decyzja staje się ostateczna i prawomocna z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania. Czyli jeżeli byśmy szli w przyszłości w stronę zmniejszenia instancji w sferze władzy wykonawczej, co może się wiązać także z reformą sądów administracyjnych, to wtedy normy ustrojowo-organizacyjne powinny odpowiednio wykorzystać ów wartościowy byt już istniejący w postaci samorządowych kolegiów odwoławczych. Postawiłabym taką tezę, że nauka prawa i prawo administracyjnego rozwija się w czasie, nauka prawa postępowania administracyjnego czy też postępowań administracyjnych również ma swoje przełożenie na zasadność kontynuowania paradygmatu zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Ale z drugiej strony trzeba uznać, że struktura sko jest na tyle ważna i sprawdzona w działaniu, stanowi taką wartość, że powinna być przedmiotem zainteresowania ustawodawcy w ewentualnym procesie zmian, jak wykorzystać dalej to, co powstało dzięki normom organizacyjnym. Jak wykorzystać samorządowe kolegia odwoławcze jako istniejącą strukturę?

Wydaje się, że na razie nie słyhać o tego rodzaju konkretnych planach radykalnej zmiany obecnego systemu...

– Oczywiście, nie mówię obecnie o żadnej, radykalnej zmianie istniejącego systemu. Pragnę podkreślić, że funkcjonowanie samorządowych kolegiów odwoławczych pod rządami obecnej ustawy stanowi wynik przemyślanej, racjonalnej decyzji ustawodawcy, której nie krytykuję, a do wszelkich zmian szczególnie w organizacji władzy wykonawczej trzeba podchodzić z dystansem, aby nie zmienić tego, co jest na gorsze. Ale podnoszę inną rzecz – że gdyby pojawiły się zmiany w prawie ustrojowym i organizacyjnym, dotyczące ewentualnie zmian w zakresie toku instancji w postępowaniu administracyjnym, przewidujące spłaszczenie tego toku



→ instancji, to wtedy – stawiam jedynie postulaty naukowe – należałoby ową administrację mającą status organu quasi-sądowego wykorzystać w zakresie potencjalnych przemian organizacji w sądownictwie. W takiej sytuacji kadry samorządowego kolegium odwoławczego powinny przy zastosowaniu odpowiednich kryteriów zasilić odpowiednio sądownictwo administracyjne.

Wydaje mi się, że patrzy trochę Pani Profesor z perspektywy sądu administracyjnego i rzeczywiście to się czuje. Nie ma w tym zresztą nic nadzwyczajnego, bo przecież z Kolegium krakowskiego awansowała Pani Profesor na sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Ów awans zawodowy, jakim była nominacja na sędziego WSA, z pewnością wymagał przystosowania się do innego niż w Kolegium trybu pracy orzeczniczej. Czy było trudno? Czy doświadczenia orzecznicze zdobyte w sko przydały się w sądzie administracyjnym?

– Ujęłabym to w ten sposób: sprawowanie urzędu sędziego sądu administracyjnego to, w moim przekonaniu, szczególnie obowiązek publicznoprawny, realizujący jeden z wymogów demokratycznego państwa prawnego, jakim jest sądowa kontrola działalności, bezczynności i przewlekłości administracji publicznej, ale – co istotne – przy zachowaniu przymiotu niezawisłości sędziego i niezależności sądów administracyjnych. Należy zaznaczyć, że metoda działania prawa administracyjnego opiera się na tym, że organ administracyjny – w tym również samorządowe kolegium odwoławcze będące tym organem w składach trzyosobowych – działa jak sędzia w swojej własnej sprawie. Organ, wydając decyzję, występuje w imieniu i na rzecz państwa i jednocześnie w tej decyzji rozstrzyga relacje pomiędzy interesem publicznym, państwowym, regionalnym, ponadlokalnym, lokalnym w zależności od rodzaju sprawy a interesem jednostki. Stąd ten jednostronny i autorytatywny akt stosowania prawa, jakim jest wydawanie decyzji administracyjnych przez ten organ, może być obciążony przeróżnymi wadami prawnymi. Samorządowe kolegia odwoławcze jako organy wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. wydają decyzje administracyjne, a czynność ta z punktu widzenia człowieka, obywatela odbywa się w ten sposób, że to organ, a nie człowiek, choć na podstawie powszechnie obowiązującego prawa, jednostronnie i autorytatywnie określa treść decyzji administracyjnych. Także w przypadku sko mechanizm takiego działania przez organ – jako sędziego w swojej własnej sprawie – nie zmienia się. Jeżeli wnosimy odwołanie od decyzji, to organ odwoławczy zgodnie z kompetencjami zawartymi w art. 138 k.p.a. po raz drugi dokonuje tego aktu stosowania prawa. Stąd też podjęcie sprawowania urzędu sędziego z perspektywy członka etatowego samorządowego kolegium odwoławczego to przejście od modelu stosowania prawa administracyjnego właściwego organowi administracji publicznej do metody sądowej kontroli tego właśnie aktu stosowania prawa. Owa kontrola odbywa się według kryterium legalności. Nawigując do istoty pytania, powiem tak – z punktu

widzenia administratywistki miałam to niezwykle szczęście, że w swojej drodze zawodowej mogłam się realizować nie tylko jako nauczyciel akademicki, pracownik nauki, ale także jako członek etatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie, a następnie sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, w tym delegowana do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Bezspornie wieloletnie doświadczenie, jakie wyniosłam z pracy orzeczniczej w sko – właśnie w zakresie stosowania prawa administracyjnego – przyczyniło się do nabycia praktyki w stosowaniu prawa i stabilizacji mojej intuicji prawniczej, która stanowi wartość dodaną w procesie wykładni prawa. Bezspornie moja praca w samorządowym kolegium odwoławczym przyczyniła się do spełnienia przeze mnie przesłanki, o jakiej stanowi art. 6 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, bo mogę powiedzieć, że może dzięki tej pracy w jakiś sposób „wyróżniam się – jak stanowi ustawa – wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie administracji publicznej oraz prawa administracyjnego i innych dziedzin prawa związanych z działaniem organów administracji publicznej”. Jak wiadomo, jest to ustawowa przesłanka, którą powinni spełniać kandydaci do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. A zatem praca w samorządowym kolegium odwoławczym w dużym stopniu sprawiła, że mogłam zostać sędzią.

Być może dlatego stosunkowo wielu członków czy prezesów kolegiów awansowało właśnie do sądów administracyjnych. Słowa Pani Profesor potwierdzają logiczność takiej drogi i to, że nie był to przypadek, ale że taka droga awansu zawodowego okazała się w pełni uzasadniona, widziano w nich bowiem dobry materiał na sędziów spełniających tę przesłankę ustawową, o której Pani Profesor przed chwilą mówiła.

– Myślę, że przede wszystkim ważne okazały się tu zasady i tryb pracy, podejmowanie rozstrzygnięć w samorządowych kolegiach odwoławczych przez wspomniane składy trzyosobowe, gdzie w ustawie o sko wyraźnie jest powiedziane, iż członkowie działają na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego, nie są związani jakąś polityką administracyjną, że można złożyć zdanie odrębne przy podpisaniu decyzji administracyjnej. Te zasady są bardzo istotne, ponieważ podkreślają i gwarantują działanie tego organu tylko i wyłącznie na podstawie prawa powszechnie obowiązującego. Wydaje mi się, że ten sposób myślenia niezależnie od tego, iż rozgrywa się na bazie władzy wykonawczej, sprawdza się, kiedy potencjalnie członek samorządowego kolegium odwoławczego obejmuje urząd sędziego. Na pewno nie przeszkadza mu w objęciu tego urzędu praktyka odbyta w samorządowych kolegiach odwoławczych.

Wspominała Pani Profesor o swojej pracy naukowo-dydaktycznej jako pewnej możliwości połączenia aspektu teoretycznego z orzecznictwem, z praktyką. Można

wręcz uznać, że praktykę orzeczniczą w życiu Pani Profesor zawsze poprzedzała i weryfikowała praca naukowo-dydaktyczna. Promotorem doktoratu i kierownikiem w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego był zmarły 1 listopada br. prof. Józef Filippek, przez lata współpracujący z Kolegium krakowskim i Krajową Reprezentacją SKO. Czy mogę prosić o kilka słów na temat wkładu prof. Filipka w rozwój prawa administracyjnego w Polsce?

– Jeżeli chodzi o dorobek prof. Józefa Filipka dla nauki prawa administracyjnego, to chciałabym podkreślić dwa aspekty. Pierwszy polega na tym, że profesor miał w swoich poglądach w pierwszej kolejności bardzo silne oparcie w dotychczasowym dorobku tej nauki i nie chodzi tylko o dorobek prawa polskiego, ale również prawa niemieckiego, austriackiego, szwajcarskiego, francuskiego, włoskiego, rosyjskiego, węgierskiego, czeskiego i słowackiego. Jednym słowem, nie pozostawał osobą, która niejako z perspektywy czystej karty szła w stronę pomysłów w odniesieniu do nauki prawa administracyjnego. Niewątpliwie był kontynuatorem pewnych myśli w nauce prawa administracyjnego, ale twórczym. Dlaczego mówię o tej kontynuacji? Ponieważ to sprawa bardzo istotna – kwestia prawdy w nauce prawa administracyjnego. W przypadku prof. Filipka widać ów związek pomiędzy jego myślą obecną a tym, co nauka prawa administracyjnego powiedziała do tej pory. Wystarczy sięgnąć do książek prof. Filipka, ich merytorycznej konstrukcji, do przywołanej bibliografii i do bogatych przypisów, czyli tzw. odsyłaczy, które znajdujemy w tekście. To pierwszy aspekt dorobku naukowego Profesora. Z kolei jeżeli chodzi o znaczenie prof. Filipka, to trzeba by powiedzieć w ten sposób, że jego rozwój naukowy przejawia się przede wszystkim monografiami, w których Profesor podejmował niezwykle istotne dla prawa problemy. Wymienię tytuły: *Podmiotowość prawa administracyjnego* (rok 1962), *Stosunek administracyjno-prawny* (rok 1968), idąc dalej *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa* (rok 1974) i na koniec, jeżeli chodzi o dorobek monograficzny, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego* (1982 r.). Jest również Profesor autorem dwóch książek, które zaadresował do studentów i seminarzystów. Powiedziałabym, że są to podręczniki szczególnie, po których przeczytaniu nie tylko student, ale i zaawansowany naukowo pracownik akademicki jest w stanie zdekodować pewne problemy badawcze niosące w sobie nowe treści, problemy wobec nauki prawa administracyjnego. Czyli owe dwa podręczniki wydane w dwóch częściach pod wspólnym tytułem *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne* prezentują nie tylko głęboką wiedzę refleksyjną o prawie administracyjnym, o metodzie jego działania, ale pozostają jednocześnie kopalnią pomysłów na to, co jeszcze w prawie administracyjnym jest do zbadania, do zdefiniowania czy też do nadania pewnym instytucjom może i nowego znaczenia.

Jeżeli miałabym w skrócie syntetyzować dorobek Profesora, to bym powiedziała tak – w sposób nowatorski i aktualny określił metodę i mechanizm działania prawa administracyjnego.

Przed wszystkim dowiódł, że prawo administracyjne służy określonym wartościom, takim jak interes publiczny, dobro ogółu. Trzeba podkreślić, że właśnie te wartości determinują metodę działania prawa administracyjnego. Nie byłibyśmy w stanie przez diametralnie inną metodę działania prawa realizować interesu publicznego czy też dobra ogółu. Czasami o tym interesie publicznym i dobru ogółu należy się wypowiedzieć w sposób jednostronny i autorytatywny. Oczywiście

Czy jest rozdziewiek pomiędzy teorią prawa a praktyką jego stosowania? Oczywiście, że jest, gdyż nauka prawa administracyjnego pozostaje nauką dedukcyjną, dąży do stworzenia wspólnych zasad i instytucji uniwersalnych dla niepoddających się kodyfikacji ustaw szczególnych z zakresu prawa administracyjnego

ście, trzeba również mieć na uwadze i to, że interes publiczny, dobro ogółu może być realizowany w ramach nieopartych na władztwie relacji ze społeczeństwem obywatelskim, że administracja publiczna działa również w drodze innych form swojej aktywności, w dążeniu do realizacji zadań publicznych. Stąd właśnie nieodzowna wydaje się refleksja nad mechanizmem działania prawa administracyjnego, nad jego normatywnością, nad porządkowaniem norm przy pomocy określonej aparatury pojęciowej. Co jest charakterystyczne – rozważania prof. Filipka cechują się być może niekiedy dużym stopniem abstrakcji – ale trzeba podkreślić, że on nigdy nie spuszcza z pola widzenia rzeczywistości, ponieważ stany faktyczne, o których wypowiadają się normy prawa administracyjnego, ich zaistnienie w rzeczywistości uważa za element działania mechanizmu prawa administracyjnego. Profesor stawia tezę, że owe potencjalne stosunki wynikające bezpośrednio z mocy ustawy, w których znajduje się administracja publiczna, a ściślej jej organy, powodują właśnie to, że jeżeli zaistnieją stany faktyczne przewidziane hipotezą normy, to administracja publiczna ma powinność działać. Są to bardzo ważne konstatacje dla zobrazowania mechanizmu działania prawa administracyjnego, jego metody – tym bardziej w porównaniu z metodą działania prawa karnego i cywilnego.

O dorobku prof. Józefa Filipka można mówić długo. Zakończ już tak prywatnie, od siebie, że rzeczywiście to, co Pan Profesor pozostawił dla nauki prawa administracyjnego w swoich książkach, uważam za niezwykle wartościowe i twórcze, dające głębokie podstawy do refleksyjnej myśli o prawie administracyjnym.



→ **Bardzo pięknie Pani Profesor ujęła wkład prof. Józefa Filipka w rozwój dyscypliny. A jeszcze może warto by odpowiedzieć, że Profesor pozostawił też po sobie wybitnych uczniów i kontynuatorów, co potwierdza twórczy i aktualny walor jego nieprzeciętnego dorobku. Pani Profesor – jako doktor wypromowany przez prof. Filipka – również należy do tego grona.**

– Niewątpliwie uważam się za uczennicę prof. Filipka z tej prostej przyczyny, że rzeczywiście wywarł on bardzo duży wpływ swoją twórczością i osobowością na moją drogę naukową. Przy czym nie mogę również odmówić znaczenia dla tej mojej drogi naukowej przyjacielowi prof. Filipka, a mianowicie prof. Januszowi Homplewiczowi. Myślę, że ci dwaj Profesorowie mieli w mojej pracy duże znaczenie. Przy czym rzeczywiście, jeżeli chodzi o teorię, tj. część ogólną prawa administracyjnego, to najważniejszą rolę odegrał prof. Filipka. Profesor Homplewicz zajmował się prawem oświatowym, które jest niezwykle ważne, pokazała to teraz pandemia. Ponadto zajmował się nauką administracji. I tu z kolei to on ma zasługi, jeżeli chodzi o moją wiedzę i pomysły w zakresie nauki administracji, teorii organizacji i zarządzania.

A czy zechciałaby Pani Profesor skomentować problem, który również niejednokrotnie podnoszony był w „Casusie”, zgodności bądź nie praktyki i teorii prawa? Innymi słowy, czy teoria prawa zawsze u nas idzie w zgodzie z praktyką jego stosowania?

– Chcąc udzielić odpowiedzi na to pytanie, należałoby się zastanowić na tym, co jest pierwsze: nauka prawa czy też prawo i jego stosowanie? Gdybyśmy się nad tym głębiej pochylili, tobyśmy doszli do przekonania, że istnieją powtarzalne zachowania ludzi, zgodne z pewnymi regułami i zasadami, które pozwalają zapewnić porządek i interesy ludzi. I jeżeli taka refleksja się pojawia, to chodzi już na pewno o jakąś refleksję o prawie. Prawo wykształcało się przez powoli instytucjonalizowaną akceptację odkrywanego prawa natury, naturalnych praw podmiotowych człowieka zawartych w jego niezbywalnej godności i względnie powszechnego powtarzalnego zachowania ludzi korzystnego dla ich szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Obecnie funkcjonuje instytucja państwa, która ukształtowała się w drodze umowy społecznej jako pewien system organów, które tworzą to prawo i jednocześnie zapewniają jego realizację, niestety z przyczyn natury ludzkiej przy pomocy przymusu państwowego. I do tej pory państwo z tym przymusem państwowym w jakiś sposób jest związane. Współcześnie krajowe porządki poszczególnych państw funkcjonują w multicentrycznym systemie źródeł prawa, co stanowi zarazem wyraz poszanowania wzajemnej wielokulturowości przy zachowaniu niezbędnej puli wspólnych wartości. Wentylem bezpieczeństwa w funkcjonowaniu państwa i UE jest wymiar sprawiedliwości, przy czym wobec administracji publicznej przyjmuje on przede wszystkim postać kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. W związku z tym zaryzykowałabym stwierdzenie, że nauka prawa administracyjnego

i prawo kroczą obok siebie z tymi wzajemnymi sprzężeniami zwrotnymi, przy czym administracja jest stara jak świat, a dwustronnie wiążące nowoczesne prawo administracyjne wykształciło się zasadniczo w XIX wieku. Odnośnie do praktyki stosowania prawa powiem, że prawidłowo zdefiniowane problemy stosowania prawa są naturalną płaszczyzną dla rozwoju nauki prawa administracyjnego i samego prawa. Czasami nawet wyraźnie deklarują błędy prawodawcy lub nieadekwatność dorobku nauki wobec problemów zaistniałych w rzeczywistości. Czy jest rozdziewiek pomiędzy teorią prawa a praktyką jego stosowania? Oczywiście, że jest, gdyż nauka prawa administracyjnego pozostaje nauką dedukcyjną, dąży do stworzenia wspólnych zasad i instytucji uniwersalnych dla niepoddających się kodyfikacji ustaw szczególnych z zakresu prawa administracyjnego. Ustawodawca nie jest związany dorobkiem nauki prawa administracyjnego, uchwalona przez niego ustawa może odchodzić od założeń części ogólnej prawa administracyjnego. A jeżeli chodzi o praktykę stosowania prawa, to są w nią wpisane pewne błędy, do których człowiek ma prawo, więc to już może być przyczyną odejścia i od nauki prawa, i od samej płaszczyzny prawnej. Instytucja odwołania, zażalenia, ponaglenie, środki uruchamiające tryby nadzwyczajne, skarga do sądu, skarga kasacyjna są dowodem na to, że praktyka, w tym nawet sądowa, może się pomylić i prawo tworzy mechanizmy uzdrawiające te błędy. Oto przykłady rozróżniające pewne kwestie. Można powiedzieć, że w art. 8 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego ustawodawca wprowadził pojęcie „utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw”. Ów paragraf stanowi, że organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Pojawiło się tutaj pojęcie „utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw”. Oczywiście, powinna to być praktyka będąca zgodna z prawem i powtarzalna. Wypowiedź ustawodawcy nawiązuje tutaj do zasady równości wobec prawa, do pewnego standardu i wymogu jednolitości działania administracji publicznej, do zakazu dyskryminacji. Na tle tego przepisu nauka prawa i praktyka działania, stosowania prawa mogą pozostać w takich relacjach, że nauka prawa przyczyniła się do takiej zmiany w Kodeksie prawa administracyjnego, w którym ta „utrwalona praktyka rozstrzygania spraw” – prawidłowa, zgodna z prawem, aksjologicznie nieobojętnie jaka, gdyż tutaj nie chodzi o samo utrwalenie jakiegoś przypadkowego błędnie powtarzanego działania – została uhonorowana w myśl pewności prawa w demokratycznym państwie prawnym.

Przykładów na odejście praktyki od nie tyle tylko litery, ile i ducha prawa w dzisiejszych czasach jest sporo. Podam przykład, kiedy doktryna koryguje praktykę w sytuacji korzystania właśnie przez organy odwoławcze z kasacyjnych kompetencji organu odwoławczego zawartych w art. 138 § 2 k.p.a., kiedy można uchylić decyzję i przekazać do ponownego rozpatrzenia, co może mieć miejsce, 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 oparciu o refleksję prawnoadministracyjną i obserwację rzeczywistości trzeba było stworzyć mechanizmy, które by usuwały zagrożenie tzw. ping-ponga decyzyjnego, polegającego na tym, że wielokrotnie organ odwoławczy, zamiast zmierzyć się merytorycznie, materialnoprawnie z problemem, uchyla kontrolowaną decyzję i przekazuje sprawę z naruszeniem art. 138 § 2 k.p.a. do ponownego rozpoznania. Także i tutaj prawo, a najpierw doktryna, bo jakaś refleksja musiała być, zmierzyło się z tym problemem. Jeżeli przecież są przygotowywane projekty nowelizacji ustaw, to jednak przynajmniej w pewnym zakresie chociażby ze względu na wykształcenie prawnicze struktur biorących udział w procesie legislacyjnym w oparciu o dorobek doktryny. W nawiązaniu do powyższej uwagi mamy ze względu na powinność przeciwdziałania nadużywaniu art. 138 § 2 k.p.a. przez organy wyższego stopnia nową instytucję w art. 64a i n. w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – instytucję sprzeciwu, który wnosi się do sądu właśnie w odniesieniu do decyzji uchylających i przekazujących sprawę do ponownego rozpatrzenia, w wyniku którego sąd kontroluje, czy rzeczywiście zaistniały przesłanki, o których tutaj stanowi stosowna norma kompetencyjna. Rozpoznając sprzeciw od decyzji, sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., co z kolei budzi pewne rozbieżności i trudności w praktyce sądowej, gdyż trudno jest kontrolować prawidłowość ustalenia stanu faktycznego bez chociażby wstępnych założeń co do wzorca materialnego, któremu te ustalenia faktyczne mają służyć. Kolejnym przykładem jest historia art. 138 § 3 k.p.a., a także niewprowadzenie do k.p.a. instytucji umowy administracyjnej, a to z powodu potencjalnej korupcji. Podniesione w pytaniu rozbieżności są, bo powoduje je także natura człowieka. Człowiek nie jest istotą doskonałą i jeżeli już założylibyśmy, że prawo zmierza do jakiegoś ideału, to człowiek może się pomylić i wtedy praktyka odchodzi od prawa. Dobrze jest, jeżeli się mylimy, gorzej, gdy w sposób świadomy odchodzimy od pewnych zasad demokratycznego państwa prawnego.

Bardzo dziękuję Pani Profesor za takie czytelne pokazanie tego problemu przez konkretne przykłady. Widać tutaj naocznie, jak teoria z praktyką idą w parze w przypadku Pani Profesor. W ten sposób przechodzę w zasadzie do ostatniego pytania dość aktualnego i niełatwego, związanego z niedawnym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 22 października br., w którym za niezgodny z Konstytucją uznano przepis umożliwiający przerwanie ciąży przez lekarza w przypadku, gdy „badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu” (art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny,

ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży). Sprawa wywołała protesty opozycji, kobiet, a w szczególności licznych środowisk studenckich. Jak Pani Profesor jako prawnik ocenia orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego? Czy odbywające się pomimo restrykcji epidemicznych masowe wiece, marsze itp. przejawy niezadowolenia społecznego mają uzasadnienie? Czy mogę prosić o komentarz Pani Profesor w tej trudnej kwestii, która wszystkich nas w ostatnim czasie porusza?

– Jeżeli chodzi o orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2020 r., to muszę powiedzieć, że w pełni podzielam stanowiska już prezentowane przez prawników, w tym przede wszystkim kierunkowo przez prof. Leona Kieresa, znamienitego sędziego Trybunału Konstytucyjnego, który sformułował zdanie odrębne – w tym zakresie, że ten wyrok nie powinien być wydany, a postępowanie należałoby umorzyć. Takie stanowisko ma uzasadnienie z tego względu, że wnioskodawcy, jednocześnie posłowie tzw. większości parlamentarnej mogli wykorzystać w pierwszej kolejności kompetencje organu ustawodawczego m.in. do oceny konstytucyjności takiego właśnie rozwiązania normatywnego, co do którego obecnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją RP. W mojej ocenie, ale – tak jak mówię – przychylam się tu do stanowisk, które już zostały sformułowane – zajęcie się tą sprawą przez Trybunał Konstytucyjny wywołało taki skutek prawny, że wobec tego wyroku posłowie uwolnili się od politycznej odpowiedzialności ustawodawczej, ponieważ sekwencja zdarzeń przed wydaniem tego wyroku wskazuje na to, iż rozstrzygnięcie tego dylematu należało w pierwszej kolejności do zadań ustawodawcy. Sekwencja ta polegała na tym, że przed wyrokiem TK były wstępnie procedowane projekty ustaw idące w stronę ograniczenia, zniesienia tej normy, co do której Trybunał stwierdził jej niekonstytucyjność, i były one jednak wstrzymane w pracach prawodawczych m.in. przez odrzucenie w pierwszym lub drugim czytaniu. Ustawodawca odłożył zatem ten proces na później, co jest pewną formą zaniechania prawodawczego i politycznej akceptacji rozwiązań dotychczasowych. W sytuacji zaniechania prawodawczego, nieprezentowania bezpośredniej woli przez Sejm co do procedowania i zmian w tym zakresie – Trybunał Konstytucyjny powinien umorzyć postępowanie. Zatem jeżeli chodzi o mój stosunek do tego orzeczenia, to sprowadza się on do tezy, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym powinno zostać umorzone.

Co się tyczy kwestii prawnych, moralnych, etycznych, które w tym wypadku są podnoszone, to w pierwszej kolejności zastrzegam, że w żaden sposób nie jestem reprezentantką poglądu podnoszącego, iż prawo do aborcji w szerokim rozumieniu tego słowa jest prawem podmiotowym człowieka, a w mojej ocenie człowiek i życie ludzkie pojawia się w chwili zlania się materiału genetycznego połączonych gamet męskiej i żeńskiej. Jednak na tle obowiązków państwa związanych z ochroną życia trzeba powiedzieć, że



→ ta ochrona życia w polskim prawie nie jest bezwzględna, a ustawa powinna depenalizować pewne kwalifikowane sytuacje stosowania aborcji. Oczywiście, olbrzymim problemem aksjologicznym pozostaje to, w jakich sytuacjach, kiedy takie działania prawotwórcze są możliwe. Trzeba powiedzieć, że w demokratycznym państwie prawnym nie jest tak, że wymiar demokratyczny tego państwa sprowadza się do bezwzględnego prymatu większości parlamentarnej, gdyż mechanizm państwa prawnego i demokracja opierają się w tym samym stopniu na poszanowaniu przez większość poglądów mniejszości szczególnie w tak drażliwych sprawach jak aborcja. Prawo nie jest protezą moralności, gdyż moralność opiera się na imperatywie wewnętrznym lub absolutnie. Moralność w społeczeństwie pluralistycznym, wielokulturowym może być różna i nie jest funkcją prawa wierne odwzorowywanie i sankcjonowanie jednego systemu moralnego. Właśnie m.in. dlatego dotychczasowy omawiany przepis stanowił pewien wyraz konsensusu społecznego i jego ewentualne wzruszenie należało do ustawodawcy, a nie do Trybunału Konstytucyjnego we wskazanych realiach zaniechania prawotwórczego przez Sejm. Trzeba jednocześnie zauważyć, że znajdująca się w obiegu prawnym norma, która umożliwia przerywanie ciąży z uwagi na ciężkie, nieodwracalne upośledzenie płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu, niczego jeszcze nie przesądza. Istnienie takiej normy nie zobowiązuje kobiety do określonego wzoru zachowania się, jest to jedynie normatywne umożliwienie podjęcia jednego z wariantów decyzji kobiecie, która znajduje się w niewyobrażalnie trudnej sytuacji aksjologicznej i życiowej. Sytuacja jest tak trudna, że hipotetycznie może się obrócić przeciw zdrowiu i życiu kobiety. Dzięki temu możliwe są co najmniej dwa wyjścia: korzystanie z określonego imperatywu moralnego albo korzystanie z możliwości, które daje prawo, lub korzystanie z imperatywu moralnego i korzystanie z możliwości, które daje prawo. Są to kwestie niezwykle złożone, można rzec, że ten konsensus, który tutaj istniał, gdyby miał być w jakiś sposób ewentualnie wzruszony, to jedynie w drodze zdystansowanych, szeroko konsultowanych działań ustawodawczych. Bo podniesiona kwestia umorzenia tego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wiąże się z zaniechaniami prawodawczymi. Jeżeli chodzi o orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, to należy się zastanowić nad tym, czy Trybunał brał w ogóle pod uwagę skutki wyroku w zakresie prawa karnego wynikające ze stwierdzenia niekonstytucyjności normy dopuszczającej przerywanie ciąży w tych okolicznościach, o których mówimy. Są one związane z penalizacją zachowań osób, które dokonują przerwania takiej ciąży. Powstaje pytanie, czy takie konsekwencje mogą mieć miejsce wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego, skoro obowiązuje konstytucyjny wymóg wyłączności ustawy w przedmiocie typizacji czynów zabronionych. Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że to, co jest przestępstwem, zgodnie z Konstytucją ma wyraźnie określać ustawa, to pojawia się następne pytanie, czy tego typu orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może wprowadzić takie właśnie systemowe

skutki do prawa karnego. Zdania prawników konstytucjonalistów i karnistów są tutaj podzielone. Jedni z nich uważają takie skutki za konstytucyjnie niedopuszczalne, drudzy podnoszą, że te skutki mieszczą się w kompetencjach wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Istnienie rozbieżności w tak ważnym polu, jak zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego tym bardziej utrudnia potencjalne działanie praktyki. Jeszcze innym aspektem jest pomoc państwa w przypadku narodzin takiego chorego kwalifikowanie dziecka. Pomoc państwa nie może się sprowadzać jedynie do ochrony życia do narodzin, a potem nie mieć proporcjonalnego wymiaru wobec rzeczywistych potrzeb takiego chorego dziecka i jego rodziny. Nie mniej ważna jest prawna gwarancja szerokiego powszechnego dostępu do badań prenatalnych. Jeżeli chodzi o reakcje kobiet oraz wszystkich innych ludzi i obywateli, które ujawniają się m.in. w różnorodnych protestach wyrażanych w miejscach publicznych, to uważam, że w demokratycznym państwie prawnym społeczeństwo ma prawo wyrazić swoje stanowisko wobec rozstrzygnięć władzy publicznej. Może również zaprezentować niezadowolienie, w tym również w otwarty publicznie sposób przez udział w spontanicznie tworzonych spotkaniach czy też, jak to było określone, spacerach, marszach. Nie mam wątpliwości, że szczególnie kobiety miały i mają prawo do wyrażania niezadowolenia w związku ze stwierdzoną niekonstytucyjnością aborcji w przypadku, kiedy badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu. I tylko do reakcji społecznej wobec niekonstytucyjności tego stwierdzenia się ustosunkowuję, pomijając inne postulaty, gdyż to by było pójście w politykę, czego z zasady nie robię. Trzeba pamiętać o jednym – że publiczne manifestowanie poglądów może być wykorzystywane m.in. przez skrajne opcje polityczne, co jest bardzo niebezpieczne i czemu pojedynczy uczestnik zdarzenia nie zawsze może sam przeciwdziałać. Ktoś wychodzi spontanicznie na ulicę – mówię to w uproszczeniu – po to, żeby powiedzieć tyle: „Nie. Nie chcę, żeby za mnie władza publiczna decydowała w tym zakresie, czy ja mam urodzić chore w sposób nieodwracalny, zagrażający życiu dziecko. Nie chcę być podmiotem heroizmu”. I taka osoba w mojej ocenie takie prawo ma, tylko powstaje pytanie, czy inne siły polityczne mają prawo do tego, by w różny sposób uwłaszczać się na takich masowych postaciach wyrażania niezadowolenia albo przeciwdziałać im z użyciem nieproporcjonalnych środków. Idea społeczeństwa obywatelskiego nie polega tylko na bardziej lub mniej sformalizowanym współdziałaniu społeczeństwa z władzą publiczną, ale i na prawie wyrażania przez społeczeństwo swojego stanowiska w przedmiocie oceny działalności władzy publicznej i demokratyczne państwo powinno im taką możliwość stworzyć. Spontaniczne reakcje społeczeństwa, w tym szczególnie młodych ludzi, mieszczące się w ramach demokratycznego państwa prawnego stanowią wartość demokracji i świadczą o wrażliwości społecznej. Wydanie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny,

który jak każde działanie władzy podlega ocenie społeczeństwa w czasie pandemii koronawirusa, spowodowało dającą się przecież przewidzieć kolizję pomiędzy prawem do manifestowania poglądów a zachowaniem dystansu społecznego. Kolizja ta przyczynia się do dramatu decyzyjnego pojedynczego człowieka, który ma w takiej sytuacji wybierać pomiędzy wolnością a wartościami prawa porządkowego. Tu trzeba jeszcze pamiętać o tym, czego nas uczą jako prawników na socjologii prawa, co świetnie pamiętam z wykładów prof. Marii Boruckiej-Arcowej – że istnieje coś takiego jak „psychologia tłumu” i jej zasady, choć osobiście nie lubię

i nie stosuję słowa tłum. Osoby, które biorą udział w tego rodzaju spotkaniach, marszach, zgromadzeniach, powinny mieć na uwadze to, że istnieje poważne niebezpieczeństwo związane właśnie z mechanizmami psychologii tłumu. Owe mechanizmy należy znać i umieć się obronić, gdyby były one uruchamiane w złej wierze.

Serdecznie dziękuję Pani Profesor za tak bardzo nasyconą merytorycznie rozmowę. Za odpowiedzi na pytania wielostronnie rozpatrywane i jednocześnie też nieunikanie trudnych tematów, bo i takie poruszaliśmy...

Rozmawiała:

KRYSTYNA SIENIAWSKA

IWONA NIŻNIK-DOBOSZ – urodzona w Krakowie, profesor nauk prawnych, zatrudniona na stanowisku profesora w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, od dnia 1 kwietnia 2020 r. sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w stanie spoczynku. Podstawowy obszar badawczy to prawo administracyjne w teorii i praktyce.

W 1983 roku zatrudniona w charakterze asystenta w Instytucie Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji UJ (obecnie Katedra Prawa Administracyjnego UJ).

W 1988 roku obroniła pracę doktorską na temat: „Pojęcie władztwa administracyjnego jako problem nauki prawa administracyjnego”, uzyskując tytuł doktora praw. W 1990 roku podjęła równoległe pracę w charakterze członka orzekającego Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa Krakowskiego, przekształconego następnie w Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie. Podczas pracy orzeczniczej w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Krakowie należała do Rady Redakcyjnej kwartalnika „Casus”, a następnie pełniła funkcję redaktora odpowiedzialnego. Obecnie wchodzi w skład Rady Naukowej tego kwartalnika.

Pracę etatową w Samorządowym Kolegium Odwoławczym wykonywała do 2 listopada 2008 r. W 1992 roku powołana przez Podsekretarza Stanu prof. dr. hab. Michała Kuleszę, Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej, do Zespołu ds. Kolegiów Odwoławczych oraz Reformy Postępowania Administracyjnego. Wynikiem prac zespołu jest m.in. tekst obecnie obowiązującej ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych.

Była także etatowym pracownikiem w Wyższej Szkole Administracji w Bielsku-Białej, w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Tarnowie, w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, gdzie pełniła funkcję Kierownika Katedry Prawa Administracyjnego.

Wyróżniona medalem Komisji Edukacji Narodowej za szczególne zasługi dla oświaty i wychowania (22 czerwca 1999 r.). W 2000 roku została odznaczona Srebrnym Krzyżem Zasługi postanowieniem Prezydenta RP z dnia 8 grudnia 2000 r. za pracę na rzecz Samorządowych Kolegiów Odwoławczych i samorządu terytorialnego.

W czerwcu 2007 roku opublikowała rozprawę habilitacyjną na temat: „Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego”. 21 kwietnia 2008 r. – na podstawie uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego – uzyskała stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych w zakresie prawa administracyjnego.

W 2010 roku odznaczona Złotym Krzyżem Zasługi postanowieniem Prezydenta RP z dnia 24 września 2010 r. za pracę na rzecz Samorządowych Kolegiów Odwoławczych i samorządu terytorialnego. 22 listopada 2013 r. powołana na stanowisko sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Urząd sędziego wykonywała także jako sędzia delegowana do Izby Ogólnoadministracyjnej NSA.

W dorobku pohabilitacyjnym autorka monografii *Stosunki kontroli w administracji publicznej demokratycznego państwa prawnego* (Warszawa 2015), a także współautorka i redaktor naukowy monografii *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe* (Warszawa 2012), *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym* (Warszawa 2014). Ponadto opublikowała kilkadziesiąt artykułów i rozdziałów w pracach naukowych z zakresu nauki prawa administracyjnego. Postanowieniem z dnia 8 listopada 2018 r. Prezydent RP nadał dr hab. Iwonie Niżnik-Dobosz, prof. UJ tytuł naukowy profesora nauk prawnych.

Zadaniem naukowca i nauczyciela akademickiego jest rozwijanie nauki i czynienie postępów w zakresie dydaktyki

Z PROF. DR. HAB. **PIOTREM DOBOSZEM**, Prodziekanem ds. studiów administracyjnych oraz prawa własności intelektualnej i nowych mediów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, rozmawia **Józef Kuffel**



Fot. WPiA UJ

Panie Profesorze, bardzo się cieszę, że przypadł mi zaszczyt porozmawiania z Panem Profesorem dla „Casusa”. Okazja jest też niezwykła, ponieważ nieco ponad miesiąc temu otrzymał Pan Profesor tytuł profesora nauk prawnych, a to jest wydarzenie niesłychanie ważne. Szerokie zainteresowania naukowe Pana Profesora obejmujące takie dziedziny, jak prawo administracyjne, prawo samorządu terytorialnego, prawo ochrony zabytków, nauka administracji, historia prawa administracyjnego, ustrój konserwatorstwa polskiego – zostały tym samym przypieczętowane nadaniem Panu na mocy postanowienia Prezydenta RP z 28 września br. tego najwyższego tytułu w nauce. Która z dziedzin prawnoadministracyjnych jest najbliższa sercu Pana Profesora?

– Bardzo dziękuję za miłe słowa. To, co jest mi najbliższe, to przede wszystkim szeroko rozumiane prawo administracyjne. W obrębie tej gałęzi prawa znajdują również problematykę prawa ochrony zabytków i prawa samorządu terytorialnego. Jakaś część moich zainteresowań związana jest także z nauką administracji. Szczególnie prawo ochrony zabytków, współcześnie taktowane szerzej: jako prawo ochrony i kształtowania dziedzictwa kulturowego, stanowi przedmiot mojej działalności naukowej i aktywności społecznej. Nie oznacza to jednak, że podchodzę w jakiś sposób marginalnie do innych obszarów nauki. Patrząc jednak z perspektywy mojej drogi naukowej, dydaktycznej, urzędniczej i społecznej, niezależnie od tego, czy powiemy, że prawo ochrony zabytków stanowi gałąź czy dyscyplinę prawa – a istnieją mocne argumenty przemawiające za tym, że jest to jednak odrębna gałąź prawa, uważam ów obszar własnych zainteresowań za szczególnie znaczący. Ale są także inne dziedziny moich zainteresowań naukowych. Od strony przedmiotu badań w działalności naukowej starałem się nigdy nie ograniczać do problematyki wyłącznie części ogólnej prawa administracyjnego czy tylko materialnego prawa administracyjnego. W związku z tym nie chciałem pozostawać na marginesie tych materii dociekań naukowych, co do których uznawałem, że mogą opisać określone mało znane lub wręcz nieznane zagadnienia z zakresu historii polskiej nauki prawa administracyjnego czy historii konserwatorstwa polskiego. W kategoriach szeroko pojmowanej społecznej roli naukowca jestem zdania, że oprócz głównego nurtu swoich badań naukowych powinien on wykazywać zainteresowania w innych obszarach. Uważam, że z punktu widzenia temporalnego solidaryzmu w świecie nauki w obszarze dyscypliny, którą uprawiamy, mamy obowiązki kultywowania pamięci o naszych poprzednikach, dając świadectwo ich dorobku naukowego oraz społecznego, z którego wynika określona wartość, przesłanie i dziedzictwo dla kolejnych pokoleń. Dlatego bardzo duże znaczenie ma dla mnie oddanie szacunku na poziomie nauki, dydaktyki i działalności społecznej tak wybitnym naukowcom, jak na przykład prof. Szczęsnemu Wachholzowi, który dla pokreślenia swojej polskości zdecydował się jeszcze przed II wojną światową nie korzystać

ze swojego imienia Wilhelm, prof. Januszowi Homplewiczowi czy prof. Józefowi Filipkowi, których uważam za swoich niedoścignionych Mistrzów. Z perspektywy naukowej w jakimś stopniu taka właśnie filozofia życia ukierunkowała moją działalność naukową, w tym publikacyjną, w stronę prawnych zagadnień sprawiedliwości międzypokoleniowej.

Panie Profesorze, w Pańskiej działalności dostrzega się szerokie, a zarazem zintegrowane podejście do różnych dziedzin prawa. Ale jest też Pan Profesor aktywnie zaangażowany w rolę organizatora nauki, tego, który pracuje we władzach uczelni i to już drugą kadencję. Pierwsza kadencja prodziekańska Pana Profesora przypadła na lata 2016-2020, czas prac nad reformą szkolnictwa wyższego i nauki, druga – już pod nową ustawą z 28 lipca 2018 r. – rozpoczęła się w czasie, gdy w związku z epidemią koronawirusa COVID-19 zajęcia na studiach odbywają się zasadniczo w trybie zdalnym. Jak Pan Profesor ocenia poziom procesu dydaktycznego na uczelniach oraz możliwości rozwoju polskiej nauki w najbliższych latach, zdeterminowanych takim modelem kształcenia studentów? Jak przedstawia się obecna sytuacja dydaktyki na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego?

– Podejmując rozważania w obrębie obszarów nauki i dydaktyki, powinniśmy je wyraźnie delimitować, nie zapominając jednak, że w pewnych zakresach są one wzajemnie ściśle i bardzo mocno powiązane. Można być bardzo dobrym dydaktykiem, ale trzeba mieć jednak także jakieś podstawy w zakresie wiedzy doktrynalnej i empirycznej. Okres epidemii COVID-19 zmienił filozofię funkcjonowania i sposób funkcjonowania uczelni. W momencie kiedy okazało się, że zajęcia dydaktyczne muszą się odbywać w formule hybrydowej, czyli stacjonarnej i zdalnej, a następnie niemal wyłącznie zdalnej, wszystkie uczelnie nolens volens przestawiły się na zupełnie inny model działania zarówno w zakresie procesów dydaktycznych, jak i prowadzenia badań naukowych, a także organizowania wszelkich wydarzeń naukowych i organizacyjnych, w tym konferencji, seminariów, promocji doktorskich etc. Zmiany sposobu funkcjonowania objęły także całą administrację uczelnianą. Jeżeli spojrzymy na kwestię dydaktyki, to zauważymy, jak znacząca grupa pracowników nauki i dydaktyki odbyła przyspieszony kurs edukacyjny w zakresie zdalnej pracy z wykorzystaniem aplikacji typu Microsoft Teams, Cisco Webex, Zoom czy innych platform. Nie będzie żadnej przesady w stwierdzeniu, że owa przyspieszona nauka umiejętności została rzeczywiście przeprowadzona w bardzo szybkim tempie, dzięki czemu proces dydaktyczny na tym nie ucierpiał i był płynnie, rytmicznie kontynuowany w warunkach nowej rzeczywistości społecznej, naukowej i dydaktycznej. Już od wczesnego okresu semestru letniego poprzedniego roku akademickiego zajęcia odbywały się co do zasady w formule zdalnej. Także i w tym roku akademickim utrzymane zostały realia akademickiego zdalnego nauczania. A to oznacza inny, wirtualny, elektroniczny wymiar



→ relacji interakcji wewnątrz uczelnianych kadry naukowej i dydaktycznej ze studentami i doktorantami. Stanowi to także odejście od trudnego, ale jednocześnie kreatywnego tradycyjnego stacjonarnego modelu kształcenia, wymagającego obecności wykładowców, studentów i doktorantów w auli wykładowej, sali ćwiczeniowej czy seminaryjnej. Stacjonarny kontakt rzeczywisty uczestników procesu dydaktycznego ma wymiar zdecydowanie bardziej humanistyczny niż korelacja wyłącznie za pośrednictwem platformy cyfrowej. Oczywiście, w obecnej sytuacji epidemicznej należy być summa summarum zadowolonym z tego, że wykłady, seminaria, ćwiczenia odbywają się przynajmniej w taki sposób na jakiejś platformie edukacyjnej, mimo że bezpośrednie relacje akademickie pozostają nieco zubożone. Z konieczności zmieniły się i w jakimś stopniu osłabiły relacje interpersonalne studentów i nasz kontakt z nimi. Ale wspólnie staramy się zrealizować to, co pozostaje celem procesu dydaktycznego, to znaczy uzyskanie oczekiwanych efektów nauczania, kształcenia i zweryfikowania uzyskanej wiedzy i nabytych umiejętności. Akademicki proces zdalny uruchomił zupełnie nowe mechanizmy działania także w zakresie oceniania tych efektów kształcenia. Z perspektywy kilku miesięcy zdalnej akademickości dostrzegam, że Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego dość szybko i skutecznie przestawił się na zupełnie inne, wcześniej niestosowane szerzej mechanizmy funkcjonowania, zadowalająco dostosował się do nowych okoliczności, w jakich przyszło nam funkcjonować już w semestrze letnim ubiegłego roku akademickiego. Mam tutaj na myśli nie tylko właściwe realizowanie samego procesu dydaktycznego, ale też sposób komunikowania się władz dziekańskich ze studentami, samorządem studentów oraz z pracownikami odpowiedzialnymi za wprowadzenie w życie nowego modelu funkcjonowania uczelni, a także nauczycielami akademickimi w praktyce realizującymi proces dydaktyczny. M.in. przed letnią sesją egzaminacyjną odbywały się zdalnie narady i spotkania z kierownikami katedr, zakładów i innych jednostek działających w ramach Wydziału Prawa i Administracji. Podsumowując, należy stwierdzić, że Uniwersytet Jagielloński wyszedł z trudnej sytuacji epidemicznej obronną ręką i proces dydaktyczny odbywany na platformach cyfrowych jest kontynuowany, choć w innej formie, ze wszystkimi zaletami i wadami całego systemu. Jest to zasługa wszystkich: zarówno nauczycieli akademickich, pracowników administracji uniwersyteckiej, jak i studentów oraz doktorantów. Element zbliżenia do modelu cyfrowego uczelni związanego z wykorzystywaniem komputerów z odpowiednim oprogramowaniem oraz internetu spowodował również to, że w dobie nowych wyzwań i zagrożeń zmieniliśmy się wszyscy razem.

Funkcjonowanie szkół wyższych w nowych warunkach – za pośrednictwem platform cyfrowych w nauczaniu – to jedno, a realizowanie wytycznych zawartych w reformie szkolnictwa wyższego i nauki stanowi temat odrębny. Czy widać już skutki owej reformy w systemie nauki

bądź dydaktyki? Czy jej wdrożenie przebiega bez zakłóceń i wszyscy zaakceptowali te zmiany?

– Nauka i dydaktyka są zawsze otwarte na sprostanie różnego rodzaju oczekiwaniom i wyzwaniom. Podporządkowywanie się w całości wszystkim rozwiązaniom, nakazom i zakazom oznaczałoby, że nie próbujemy szukać czegoś, co być może okazałoby się w przyszłości lepsze od wytycznych obowiązujących obecnie. Uniwersytet Jagielloński i jego Wydział Prawa i Administracji bardzo szybko dostosowały się do wprowadzonych wymogów, dotyczy to wszystkich zajęć dydaktycznych: tych na poziomie studiów jednolitych, pierwszego, drugiego, ale i trzeciego stopnia. W szczególności zwróciłbym uwagę na funkcjonowanie szkół doktorskich grupujących pewne obszary nauk, np. społecznych. Reforma szkolnictwa wyższego ograniczyła dostępność do studiów doktoranckich z uwagi na mniejsze od dotychczasowych limity naboru. Sama intencja twórców reformy w tym względzie wydaje się sensowna, chodzi przecież o pewną elitarność, a nie powszechność doktoratów i doktorów. Ograniczono liczbę kandydatów, podwyższono standardy stypendialne i zmodyfikowano standardy uzyskiwania stopnia doktora.

Druga sprawa to sposób ewaluacji uczelni jako całości i indywidualnego dorobku naukowego pracowników. Trudno nie zauważyć, że znaleźliśmy się w pewnym momencie w syndromie, mówiąc kolokwialnie, „punktozy”. Nauczyciele akademicki zostali postawieni w stanie presji publikowania efektów swojej działalności naukowej w jak największej liczbie czasopism i w książkach, co wygenerowało automatycznie problem z jakością naukową tych opracowań. Zaczęły powstawać teksty naukowe, z których część nie może być uznawana za prezentującą zbyt wysoki poziom. Zatracono bardzo ważną rzecz – istotę działalności naukowej, sprowadzającej się do kreatywności, oryginalności, wyszukiwania i odszukiwania określonych zagadnień mających znaczenie z punktu widzenia nauki, ale i będących użytecznymi praktycznie. Odwołuję się do trafności wypowiedzi prof. J. Hoplewicza, który przygotowując nas do pracy naukowej, wskazywał, że do pisania artykułu naukowego czy książki naukowej należy przystąpić dopiero wtedy, kiedy mamy coś nowego, oryginalnego i przemyślanego do wniesienia na polu nauki. Wprowadzony po ostatniej reformie szkolnictwa wyższego model wymagań stawianych pracownikom naukowym zakłada, że nie jest niezbędne obligatoryjnie posiadanie gigantycznego liczbowego dorobku, ale ocena pracownicza będzie dotyczyła kilku pozycji uważanych przez autora za najlepsze, mieszczących się w określonej kategorii. Jeżeli nauczyciel akademicki zmierza do tego, aby być naukowo aktywnym w uprawianej dyscyplinie, to jego wewnętrzny imperatyw odpowiedzialności z tytułu misji naukowej dyscyplinuje go i motywuje do określonej skali działalności publikacyjnej. A ta posiada wymiar zindywidualizowany. Tym samym nie powinniśmy się dostosować jedynie do owego minimum administracyjnego, jakie nas obowiązuje w działalności publikacyjnej, i na tym poprzestawać. Każdy naukowiec musi sam sobie odpowiedzieć na

pytanie, czy chce być kreatywny, ciągle się rozwijać czy woli nieco zmniejszyć swą aktywność zawodową.

Osobną sprawą pozostaje ministerialna lista czasopism i wydawnictw z liczbą punktów za opublikowanie w nich artykułu naukowego. Środowisko naukowe – po ogłoszeniu tego wykazu – zgłosiło zastrzeżenia, że zostało w nim pominiętych wiele różnego rodzaju czasopism wydawanych na terytorium Polski o utrwalonym statusie i odpowiedniej renomie. Jest w pełni zrozumiałe to, że aby artykuł naukowy, nawet najlepszy merytorycznie i nowatorski, np. z zakresu nauk ścisłych lub medycznych, mógł spełnić swoje uniwersalne, międzynarodowe przesłanie, powinien być upowszechniony w renomowanych czasopismach i wysoko punktowanych wydawnictwach zagranicznych. Z naukami prawnymi jest jednak w pewnym stopniu inaczej. Trudno oczekiwać, aby np. w Stanach Zjednoczonych interesowano się jakoś szczególnie tym, co dotyczy prawa polskiego.

Odnosząc się do aspektów ustrojowych uczelni, dostrzegam obecnie pewne centralizacyjne symptomy kłójące się z humboldtowskim modelem uniwersytetu, jego autonomią, wolnością i otwartością. W kwestii wolności badań naukowych refleksja ogólna ukierunkowuje nas w stronę stwierdzenia, że zadaniem naukowca i nauczyciela akademickiego jest rozwijanie nauki i czynienie postępów w zakresie dydaktyki. W wyniku reformy szkolnictwa wyższego i nauki wolność prowadzenia badań nie została zachwiana. Gigantycznym problemem pozostaje natomiast kwestia finansowania nauki, zdobywania środków na badania naukowe z rozmaitych stron. Nie neguję modelu grantowego badań naukowych, ale odzywają się głosy i opinie wskazujące na pewne wady obecnego systemu generującego zjawisko nazywane kolokwialnie „grantożą”. Jest podnoszone, że naukowcy, zamiast koncentrować się na badaniach naukowych i wydawaniu znaczących w rankingach publikacji naukowych, zbyt wiele czasu poświęcają na czynności administracyjne zmierzające do uzyskania grantu, nierzadko nie odnosząc w tym zakresie sukcesów proporcjonalnych do nakładów. Sformułować trzeba zatem pytanie: czy granty w każdym przypadku mają wymierne znaczenie dla uzyskiwanych efektów badawczych? Mam pełną świadomość tego, że niektóre badania są kosztochłonne i wymagają zaangażowania ogromnych środków finansowych. Z tego punktu widzenia granty rzeczywiście w sposób znaczący wspierają nauki medyczne czy pewne obszary nauk ścisłych, w których środki finansowe pozostają niezbędne do zakupu wysokospecjalistycznych urządzeń czy rzadkich i drogich odczynników oraz prowadzenia kosztochłonnnych badań naukowych. W innych obszarach działalności naukowej granty te mają wymierne znaczenie dla możliwości publikacji w wysoko punktowanych czasopismach naukowych lub wydawnictwach, ale mniejsze dla finansowania badań podstawowych towarzyszących temu działaniu.

W naszej rozmowie pojawia się temat wspólnoty uniwersyteckiej, łączącej profesorów oraz studentów

i to w różnych, niejednokrotnie trudnych sytuacjach, w które ostatni czas obfituje. Widzimy młodych ludzi na ulicach, manifestujących, protestujących. Różnie władze uczelniane na to reagują, na niektórych uczelniach w dniach ogólnopolskich strajków wprowadzono godziny rektorskie ze względu na tzw. aktywności społeczne studentów. Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich skierowała specjalny apel do władz

W zaistniałej sytuacji uważam, że społeczeństwo ma prawo do wolności, a tym samym sfera tej wolności odnosi się również do studentów.

Każdy może formułować i wyrażać swoje stanowisko w jakiejś sprawie, choćby najbardziej kontrowersyjnej.

Kwestia wolności odgrywa w tym wypadku rolę fundamentalną

państwowych o niezwłoczne znalezienie pokojowych dróg wyjścia z impasu, w jakim znalazło się polskie społeczeństwo po znanym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie całkowitego zakazu aborcji. Jakie są nastroje wśród wykładowców Uniwersytetu Jagiellońskiego? Czy władze uczelni podejmują jakieś działania w związku z napiętą sytuacją w środowisku studenckim?

– Nie jestem upoważniony do formułowania wypowiedzi w imieniu władz rektorskich i dziekańskich Uniwersytetu Jagiellońskiego. Mogę się wypowiedzieć w swoim imieniu. W zaistniałej sytuacji uważam, że społeczeństwo ma prawo do wolności, a tym samym sfera tej wolności odnosi się również do studentów. Każdy może formułować i wyrażać swoje stanowisko w jakiejś sprawie, choćby najbardziej kontrowersyjnej. Kwestia wolności odgrywa w tym wypadku rolę fundamentalną. Ale dochodzi również do tego sprawa wzajemnego szacunku w ramach akademickiej wspólnoty samorządowej. Odwołałbym się tutaj do dialogu w szerszym kontekście – dialogu społeczeństwa z władzą, czyli do preambuły Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., w której wyraźnie wskazuje się na element dialogu społecznego. Jeżeli określone osoby albo grupy społeczne wyrażają zamiar uczestniczenia w pewnych wydarzeniach niezakazanych ustawowo, to uczelnia nie może tego prawa i wolności jednostki ograniczać. Z obserwacji ogólnych wynika, że studenci w rozmaity sposób ujawniali swój zamiar uczestnictwa w protestach społecznych. Jedni informowali indywidualnie nauczycieli akademickich, że nie będą uczestniczyć w zajęciach ze względu na to, iż zamierzają wziąć



→ udział w protestach i proszą o usprawiedliwienie nieobecności. Inni łączyli się w grupy studenckie, oznajmiając, że po prostu będą nieobecni na zajęciach, a wydziałowe samorządy studenckie występowały o wyznaczenie godzin dziekańskich. Władze Uniwersytetu Jagiellońskiego z poziomu całej uczelni nie wyznaczyły godzin rektorskich. Natomiast na Wydziale Prawa i Administracji UJ zostały wprowadzone godziny dziekańskie. To wyraz szacunku dla pluralistycznej wspólnoty akademickiej, poszanowanie dla zróżnicowanych stanowisk nauczycieli akademickich i studentów.

Z perspektywy kilku miesięcy zdalnej akademickości dostrzegam, że Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego dość szybko i skutecznie przestawił się na zupełnie inne, wcześniej niestosowane szerzej mechanizmy funkcjonowania, zadowalająco dostosował się do nowych okoliczności, w jakich przyszło nam funkcjonować już w semestrze letnim ubiegłego roku akademickiego

Wróćmy może do zainteresowań naukowych Pana Profesora i przekazywania własnych fascynacji i odkryć studentom, ale również w szerszym znaczeniu – całemu społeczeństwu. Chodzi głównie o kwestie ochrony zabytków i dóbr kultury. Od kilku lat rokrocznie Koło Naukowe Prawnej Ochrony Dóbr Kultury Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa UJ – pod opieką naukową Pana Profesora – organizuje ogólnopolskie konferencje z cyklu „Prawne formy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”, których pokłosiem są publikacje naukowe. Nad konferencjami patronat medialny sprawował dotąd m.in. kwartalnik KRSKO „Casus”. Zapowiadana na maj br. VI konferencja z tego cyklu, podobnie jak większość takich wydarzeń naukowych, w formie tradycyjnej została odwołana z powodu epidemii. Otrzymała się za to w formie zdalnej. Jak Pan Profesor ocenia efektywność współpracy na platformach internetowych uczestników tego rodzaju spotkań służących prawnej ochronie dziedzictwa kulturalnego i zabytków?

– Przede wszystkim chciałbym niezwykle serdecznie podziękować Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych i krakowskiemu samorządowemu kolegium odwoławczemu *in corpore*, ale również poszczególnym osobom, przede wszystkim poprzedniej Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie Pani Mecenasa Krystynie Sieniawskiej za wieloletnie wspieranie cyklu konferencji zarówno osobistym udziałem, jak i patronatem, ale też

umożliwieniem publikacji w „Casusie” wybranych artykułów i sprawozdań z konferencji. Bardzo gorąco dziękuję obecnej Pani Prezes Joannie Sapecie za przychylne traktowanie tych przedsięwzięć. Dla nas jest to duży zaszczyt, że opiniotwórcze czasopismo naukowe z materiałami dotyczącymi wielopłaszczyznowych aspektów empirycznych wyraziło gotowość współpracy z nami. Mogę powiedzieć, że studenci, członkowie Koła Naukowego Prawnej Ochrony Dóbr Kultury TBSP, a także uczestnicy naszych konferencji bardzo wysoko ocenili współpracę z krakowskim sko.

W kwestii konferencji i w ogóle działalności Koła Naukowego należy z uznaniem podkreślić, że w okresie pandemii COVID-19 nie zaprzestało ono działalności. Nawiązując do wspomnianej konferencji, powiem, że zmieniony został sposób jej organizacji. Otrzymała się ona w całości w formule zdalnej, w dodatku w wymiarze międzynarodowym, z udziałem naukowców z wielu krajów. W trakcie jej przygotowywania byliśmy poddani presji niepewności, jak w dobie zdalnych kontaktów sprawdzi się taka formuła w odniesieniu do konferencji naukowych. Nie mieliśmy pewności, czy osoby, które uprzednio deklarowały gotowość wzięcia udziału w tej konferencji w okresie przedpandemicznym, podtrzymają chęć uczestniczenia w tym wydarzeniu w zdalnych warunkach. Okazało się, że zainteresowanie przerosło nasze oczekiwania, frekwencja również, wygłoszonych zostało wiele ciekawych referatów. Jesteśmy właśnie na etapie przygotowywania dwóch książek recenzowanych w wydawnictwie wysoko punktowanym, co ma szczególne znaczenie dla autorów zamieszczonych w nich artykułów naukowych. Pierwsza publikacja ukaże się w języku polskim, druga w całości w języku angielskim. Spodziewamy się, że książki zostaną wydrukowane na przełomie stycznia i lutego 2021 roku.

A jak wygląda obecnie aktywność naukowa Pana Profesora, jeśli chodzi o prowadzenie badań, pisanie tekstów naukowych i ich publikowanie? To oczywiście, że absorbująca dość mocno praca w charakterze Prodziekana stanowi przeszkodę w normalnym funkcjonowaniu Pana Profesora jako pracownika naukowego i odsuwa pewne działania na tym polu w czasie. Z pewnością ma Pan Profesor jednak jakieś plany naukowo-badawcze?

– To trafne spostrzeżenie, moje plany naukowe są w dużym stopniu weryfikowane przez działalność związaną z funkcją Prodziekana na Wydziale Prawa i Administracji UJ. Ale nie zamierzam odrywać się ani od dydaktyki, ani od działalności naukowej. W związku z tym planuję przygotowanie nowych publikacji i książek z zakresu *stricte* prawa administracyjnego oraz prawa ochrony dziedzictwa kulturowego. Chciałbym ukończyć książkę, nad którą pracuję, mającą w zamierzeniu traktować o pewnej ewolucji podejścia do aspektów prawnych i organizacyjnych w zakresie dziedzictwa kulturowego w Polsce. Mam nadzieję, że prace nad nią zakończę w kolejnym roku akademickim. Kolejny plan związany jest z opracowaniem źródłowym dotyczącym dorobku naukowego jednego z wybitnych profesorów okresu międzywojnia.

Moje ostatnie pytanie dotyczy sfery prywatnej, zainteresowań Pana Profesora, a może pasji pozanaukowych i pozazawodowych. Czy przy tak wielostronnej aktywności Pana Profesora na polu naukowym znajduje Pan choćby minimum wolnego czasu i oddaje się jakiemuś hobby?

– Obecne czasy nie pozwalają na zbyt intensywne uprawianie rekreacji, na długie spacery czy wyjazdy na weekendy poza miasto, ale mimo to staram się tego nie zaniedbywać, gdyż ruch jest tym, z czego dla zdrowia nie należy rezygnować. Przyznam się jednak, że w wolnych chwilach pracuję nad książką będącą historią mojej rodziny. Przywracam pamięci rodzinnej w sposób oparty na wiarygodnych materiałach źródłowych osoby, miejsca i wydarzenia nawet sprzed kilku stuleci. Znajdą się w niej fotografie nie tylko moich najbliższych, ale i dalszych członków należących do rodziny. Narrację w dużej mierze stanowią będąc opisy zdjęć znajdujące się na odwrocie danej fotografii. Dojdą do tego komentarze osób żyjących i tych, którzy już niestety odeszli, ale zdążyli dać świadectwo zdarzeniom rodzinnym. Traktuję to jako opracowanie bardzo osobiste, aczkolwiek ukaże się ono w formie publikacji recenzowanej. Zauważam, że zagadnienie własnych dziejów rodzinnych ciekawi zresztą wielu innych naukowców. Kwestia druga ma związek z moimi zainteresowaniami od strony naukowej piłką nożną. W grupie kilku współautorów przygotowujemy trzeci tom *Historii polskiej piłki nożnej* stanowiącej opracowanie naukowe odnalezionego rękopisu dr. Józefa Hałysa. Ukaże się on w styczniu przyszłego roku. Dochodzą również do tego moje zainteresowania bibliofilskie. Sporo czasu spędzam ostatnio nad książkami niezwiązanymi z prawem administracyjnym, dotyczącymi dziejów Krakowa, konkretnych instytucji oraz historii w nieco szerszym znaczeniu. Jednym słowem, potrzebuję odskocznicy do trochę innych obszarów od głównej mojej działalności naukowej.

Jawi się Pan Profesor jako osoba szeroko patrząca nie tylko na prawo, poza prawem administracyjnym otwarta na inne dyscypliny, zwłaszcza historię, architekturę, sport, fotografię i sprawy rodzinne. Przy okazji zapytam: czy Pan Profesor pochodzi z Krakowa?

– Urodziłem się w ścisłym centrum Krakowa, moi rodzice od pewnego okresu swego życia zamieszkiwali w historycznej części Krakowa, ale rodzina wywodzi się po części z Krakowa, a w pewnej swej części spoza tego miasta. Jeżeli popatrzymy z punktu widzenia współczesnych standardów administracyjnych, to ktoś, kto urodził się w miejscu, które w danym czasie nie należało administracyjnie do Krakowa, a zostało do niego przyłączone w okresie późniejszym, ma podawany Kraków jako miejsce urodzenia. Tak np. moja nieżyjąca mamusia, która urodziła się w czasie wojny w Bronowicach Małych, jako miejsce urodzenia miała w dowodzie osobistym wpisany gród Kraka. Ponadto niektórzy z członków mojej rodziny przyszli na świat jeszcze w XIX w. w ramach granic Wolnego Miasta Krakowa i pochowani zostali na cmentarzu Rakowickim w Krakowie. Korzenie mojej rodziny wywodzą się także z miejscowości znacznie oddalonych od Krakowa. Bardzo sobie cenię moje korzenie związane z małymi miejscowościami, w tym z polską wsią. Z dużym sentymentem wracam do tych miejsc i odnajduję tam w dalszych pokoleniach swoje korzenie genealogiczne. Wracam do małej podgórskiej wsi także w poczuciu potrzeby obowiązku pamięci, że mój nieżyjący już ojciec był jedynym ocalałym z miejsca eksterminacji, w której zginęła cała rodzina wymordowana przez Niemców 17 stycznia 1945 r. I w kategoriach humanitarnych myślę o Austriaku, który umożliwił mojemu ojcu ucieczkę z tego miejsca, a niebawem w walce z żołnierzami radzieckimi sam stracił życie wraz z wszystkimi innymi żołnierzami tego niemieckiego oddziału.

Dziękuję serdecznie Panu Profesorowi za niezwykle interesującą rozmowę.

Rozmawiał:
JÓZEF KUFFEL

Prof. dr hab. PIOTR DOBOSZ – pracownik naukowo-dydaktyczny w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie i Katedrze Administracji Wydziału Administracyjno-Ekonomicznego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Tarnowie, opiekun naukowy Koła Naukowego Prawnej Ochrony Dóbr Kultury TBSP UJ, Prodziekan WPiA UJ w kadencjach 2016-2020 i 2020-2024, Prezes Stowarzyszenia pn. „Instytut Prawa Ochrony Dziedzictwa”, członek wielu organizacji piastujący szereg funkcji w instytucjach publicznych i społecznych, wśród których są: Społeczny Komitet Odnowy Zabytków Krakowa, Polski Komitet Narodowy ICOMOS, Komitet Kopca Kościuszki w Krakowie, Towarzystwo Miłośników Historii i Zabytków Krakowa, Rycerski Zakon Bibliofilski z Kapitułą Orderu Białego Kruka w Krakowie. Także Przewodniczący Komisji Dyscyplinarnej przy Ministrze Nauki i Szkolnictwa Wyższego (kadencja 2016-2020), członek Rady Uczelni Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Tarnowie (kadencja 2019-2020), wieloletni pracownik w urzędzie kierowanym przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Krakowie, członek komisji resortowej powołanej do opracowania ustawy o ochronie zabytków (1997–1998), ekspert Komisji Kultury Sejmu RP (2002–2003) w zakresie ochrony zabytków, od 1998 członek Rady Ochrony Zabytków przy Ministrze Kultury i Sztuki (obecnie przy Ministrze Kultury i Dziedzictwa Narodowego), od 2007 członek IV Międzyrządowej Komisji Polsko-Ukraińskiej do spraw zwrotu dóbr kultury przemieszczonych w związku z II wojną światową.

Przesłanki wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne

Dr hab. prof. UJ KATARZYNA MAŁYSA-SULIŃSKA

Wstęp

Zgodnie z ogólną regulacją kodeksową nieruchomością może być część budynku, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowi odrębny od gruntu przedmiot własności¹. Regulacje w tym zakresie ujęte są w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali², która określa między innymi sposób ustanawiania odrębnej własności samodzielnych lokali mieszkalnych oraz lokali o innym przeznaczeniu³. Jedną z pierwszych czynności zmierzających do wyodrębnienia lokalu i ustanowienia, że stanowi on odrębną nieruchomość, jest wydanie przez starostę zaświadczenia o jego samodzielności. Zaświadczenie o samodzielności lokalu stanowi bowiem dokument, którego treść uwzględnia sąd wieczystoksięgowy rozstrzygający w przedmiocie założenia księgi wieczystej dla nieruchomości lokalowej oraz wpisie do niej prawa jego własności.

Zgodnie z regulacją art. 2 ust. 1 u.w.l. odrębną nieruchomością może stanowić zarówno samodzielny lokal mieszkalny, jak również samodzielny lokal o innym przeznaczeniu. Warunkowane jest to jednak – co do zasady – spełnieniem przesłanek określonych w art. 2 ust. 1a-2 tej ustawy⁴, które są weryfikowane przez starostę wydającego zaświadczenie w tym zakresie, o czym mowa w ust. 3 przywołanego artykułu. Zaświadczenie o samodzielności lokalu potwierdza zatem wystąpienie określonych okoliczności w chwili jego wydania, wywołując przy tym skutki w sferze prawnej sprowadzające się do możliwości ustanowienia odrębnej własności tego lokalu⁵.

Od dnia 11 września 2017 r., kiedy to zaczął obowiązywać dodany do art. 2 u.w.l. ust. 1a, ustanawianie odrębnej własności lokalu mieszkalnego determinowane jest nie tylko weryfikacją jego samodzielności, ale nadto musi być zgodne z ustaleniami aktów, w oparciu o które prowadzony jest proces budowlany⁶. Regulacja ta – poczynawszy od dnia 23 sierpnia 2018 r. – ma zastosowanie również w odniesieniu do lokali wykorzystywanych na cele inne niż mieszkalne, a w obecnym brzmieniu warunkuje możliwość ustanowienia odrębnej własności samodzielnego lokalu zgodnością z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, treścią decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz zgodnością z pozwoleniem na budowę albo skutecznie dokonany zgłoszeniem robót budowlanych, a także z pozwoleniem na użytkowanie albo skutecznie dokonany zawiadomieniem o zakończeniu budowy. Wskazana powyżej zmiana u.w.l. – jak pokazują doświadczenia z ostatnich dwóch lat – może budzić wątpliwości interpretacyjne, w szczególności w odniesieniu do lokalu wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne. W związku z powyższym konieczna jest pogłębiona analiza przepisów odnoszących się do tej kwestii, a w konsekwencji wskazanie przesłanek wydania zaświadczenia o samodzielności takiego lokalu.

1. Lokal wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne

W przepisach u.w.l. dokonano rozróżnienia na lokale mieszkalne oraz lokale wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem na inne cele, wskazując, że – przy założeniu spełnienia określonych w przepisach przesłanek – mogą one stanowić odrębną nieruchomość⁷. Jednocześnie ustawodawca wskazał, że opisanie lokalu jako mieszkalnego oznacza, iż wchodząca w jego skład izba lub zespół izb przeznaczone są na stały pobyt ludzi i służą – co może

następować również z wykorzystaniem pomieszczeń pomocniczych⁸ – zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych⁹.

Mając na uwadze powyższe, należy zauważyć, że w przepisach u.w.l. ustawodawca nie sprecyzował, co trzeba rozumieć przez pojęcie lokalu wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne, wskazując jedynie, że w przypadku weryfikacji samodzielności takiego lokalu

należy stosować odpowiednio regulację ujętą w art. 2 ust. 2 zd. 1 u.w.l., zgodnie z którą samodzielnym lokalem mieszkalnym, w rozumieniu przedmiotowej ustawy, jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Mając na uwadze cel wskazanego odwołania, którym jest weryfikacja cechy samodzielności lokalu wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne¹⁰, podkreślić należy, że brakuje uzasadnienia dla przyjęcia interpretacji, zgodnie z którą lokal przeznaczony na cele inne niż mieszkalne miałby być lokalem przeznaczonym na stały pobyt ludzi w rozumieniu § 4 pkt 1 r.w.t.b.¹¹. Odpowiednie stosowanie danej normy nie oznacza bowiem dosłownego odniesienia wszystkich jej elementów do innego stanu faktycznego, ale takie jej zastosowanie, które uwzględni istotę regulacji, którą w omawianym przypadku jest ustalenie cech samodzielnego lokalu wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne, a więc niekoniecznie przeznaczonego na pobyt ludzi. Jak zatem podnosi się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, wywodzenie z przywołanej regulacji, że lokal wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne musi być lokalem przeznaczonym na stały pobyt ludzi w rozumieniu § 4 pkt 1 r.w.t.b., pozostaje w sprzeczności z logiką¹².

Brak jest również uzasadnienia – co podnosi się w orzecznictwie¹³ – do identyfikowania lokalu wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne z lokalem użytkowym w rozumieniu § 3 pkt 14 r.w.t.b.¹⁴. W zakresie przedmiotowym pojęcia lokalu wykorzystywanego

zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne mieszczą się zatem zarówno cele gospodarcze, jak i inne, które nie muszą być związane z działalnością gospodarczą¹⁵. Oznacza to, że zakres tego pojęcia obejmuje nie tylko lokale użytkowe, ale również szeroką kategorię lokali nienazwanych w u.w.l.¹⁶, w tym takie, których wykorzystanie nie wiąże się z pobytem ludzi w rozumieniu § 5 pkt 1 r.w.t.b.¹⁷. Do kategorii lokalu wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne zaliczyć należy zatem – co znajduje potwierdzenie nie tylko w przywołanych powyżej wyrokach sądów administracyjnych, ale również w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 1997 r., W 6/96¹⁸ – między innymi: piwnicę, strych, komórkę, garaż. Kategoria ta zasadniczo obejmuje bowiem wszystkie te pomieszczenia, które – jeśli zgodnie z wolą właściciela lub współwłaścicieli albo na mocy orzeczenia sądu znośzącego współwłasność nie zostaną wyodrębnione jako samodzielne lokale¹⁹ – mogą stanowić przynależność do lokalu²⁰, a w pewnych okolicznościach również część wspólną nieruchomości²¹. Zasadą jest bowiem, że to właściciele budynku podejmują decyzję o zasadności i sposobie jego podziału na lokale²² z ewentualnymi przynależnościami i częściami wspólne, z zastrzeżeniem, iż podział ten musi następować z poszanowaniem prawa. Podkreślenia przy tym wymaga, że wskazanie przez ustawodawcę, iż poszczególne pomieszczenia mogą być przynależnościami do lokalu, nie wyklucza zaklasyfikowania ich jako lokalu wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne²³ czy części wspólnej nieruchomości²⁴.

2. Samodzielność lokalu wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne

Jak wskazano powyżej, w art. 2 ust. 2 zd. 1 u.w.l. zdefiniowano samodzielny lokal mieszkalny, wskazując – w art. 2 ust. 2 zd. 2 u.w.l. – konieczność odpowiedniego stosowania przedmiotowego przepisu do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne.

Samodzielność lokalu, o której mowa w art. 2 ust. 2 zd. 1 u.w.l., zasadniczo nie powinna budzić wątpliwości, gdyż – jak wskazuje się zarówno w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz sądów powszechnych, jak i w literaturze przedmiotu – przez pojęcie to należy rozumieć jego odrębność techniczną. Samodzielność lokalu w rozumieniu przywołanego przepisu art. 2 ust. 2 u.w.l. oznacza zatem, że lokal jest oddzielony od pozostałych lokali i innych części budynku, a jednocześnie korzystanie z niego pozostaje niezależne od używania innych lokali²⁵.

Odrębnym technicznie może być zatem wyłącznie lokal wydzielony w obrębie danego budynku ścianami trwałymi, czyli wykonanymi z trwałych, solidnych materiałów, przy czym kryteriów takich nie spełniają przegrody pełniące funkcję prowizoryczną, w szczególności wykonane z materiałów niegwarantujących trwałości jak np. płótno, cienka dykta czy folia²⁶. Jednocześnie zauważenia wymaga, że – z uwagi na ciągły rozwój technik budowlanych – pojęcia trwałej ściany nie można

utożsamiać wyłącznie z przegrodą murowaną, gdyż obecnie budynki są wykonywane nie tylko z tradycyjnych materiałów budowlanych, co oznacza możliwość wydzielenia lokalu np. ścianą ze stali ocynkowanej²⁷.

Nadto za odrębny technicznie może być uznany wyłącznie taki lokal, którego użytkowanie nie jest determinowane koniecznością korzystania z innych lokali czy to w zakresie zapewnienia do niego dostępu, czy też jego prawidłowego funkcjonowania. Nie może zatem zostać uznany za lokal samodzielny taki, który – mimo wydzielenia trwałymi ścianami – do pełnienia przypisanej mu funkcji wymaga korzystania z innych samodzielnych lokali²⁸.

Odrębności technicznej nie można zatem stwierdzić, gdy wypełnienie przez lokal zasadniczej funkcji i utrzymywanie należytych jego parametrów będzie uzależnione od korzystania z innych samodzielnych lokali, co dotyczy np. sytuacji, gdy prawidłowe funkcjonowanie lokalu wymaga korzystania z mediów, do których dostęp zapewniony jest w innym samodzielnym lokalu. Weryfikując cechę odrębności technicznej lokalu, należy mieć jednak na uwadze jego funkcję, a w szczególności uwzględniać okoliczność, że nie ma tożsamości pomiędzy wymaganiami stawianymi lokalom mieszkalnym a tymi, które



→ są właściwe dla lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne. Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że w orzecznictwie sądowym podnosi się, iż przeznaczenie lokalu do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oznacza, że jest on wyposażony w instalacje i urządzenia służące potrzebom bytowym, takie jak ogrzewanie, oświetlenie, dostęp do bieżącej wody i odprowadzanie ścieków²⁹, przy czym wymagań takich – co do zasady – nie można stawiać wobec lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne. Nie można zatem wykluczyć, że prawidłowe funkcjonowanie lokalu wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne nie wymaga dostępu do infrastruktury technicznej, w tym tak podstawowej jak instalacja elektryczna. Prawidłowe wykorzystanie lokalu jako garażu czy składzika nie jest bowiem determinowane dostępem do energii elektrycznej, choć praktyka wskazuje, że lokale takie zasadniczo są w nią wyposażone. Nie ma jednak wymogu, aby były to odrębne i niezależnie opomiarowane instalacje, gdyż kwestia

rozliczeń zużycia mediów w obiekcie budowlanym stanowi przedmiot uzgodnień czynionych pomiędzy współwłaścicielami tego obiektu i nie może warunkować odrębności technicznej pomieszczenia. Mając na uwadze powyższe, podkreślić należy więc, że przy ocenie odrębności technicznej pomieszczenia weryfikacji podlegać może wyłącznie dostęp do takiej infrastruktury, która determinuje korzystanie z lokalu zgodnie z jego przeznaczeniem³⁰.

Wskazać należy jednak, że brakuje cechy odrębności technicznej, gdy ciągi komunikacyjne łączące poszczególne części lokalu znajdują się poza tym lokalem, a to dlatego, że w takiej sytuacji wskazane części w istocie stanowią odrębne lokale³¹. Nie ma jednak żadnych przeciwwskazań, aby dostęp do samodzielnego lokalu był zapewniony poprzez części wspólne obiektu jak np. klatka schodowa czy ciągi komunikacyjne w hali garażowej. Podkreślenia wymaga również, że nie jest konieczne, aby w skład lokalu – poza izbą lub izbami – wchodziły pomieszczenia pomocnicze³².

3. Zgodność odrębnej własności lokalu wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne z aktem określającym sposób zagospodarowania terenu

Jak wskazano w art. 2 ust. 1a u.w.l., ustanowienie odrębnej własności samodzielnego lokalu może nastąpić wyłącznie zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo treścią decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, albo uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, że – zgodnie z regulacją ogólną ujętą w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³³ – ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego³⁴. Jeśli zaś na danym obszarze nie obowiązuje plan miejscowy – o czym mowa w ust. 2 przywołanego artykułu – określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w formie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji – decyzji o warunkach zabudowy³⁵. Oznacza to, że w przypadku prowadzenia procesu budowlanego w oparciu o przepisy ogólne u.p.z.p. zasadą³⁶ jest, iż sposób zagospodarowania i zabudowy terenu określa się w oparciu albo o ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albo jednej ze wskazanych powyżej decyzji lokalizacyjnych.

W przypadku zaś, gdy inwestor uruchomił postępowanie uregulowane w – zaliczanej do specustaw inwestycyjnych³⁷ – ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących³⁸, lokalizacja inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszących jest określana w uchwale rady gminy o ustaleniu

lokalizacji inwestycji mieszkaniowej³⁹. Podkreślenia wymaga przy tym, że – procedując w trybie specustawy mieszkaniowej – inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z zastrzeżeniem, że nie jest ona sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego⁴⁰. Oznacza to, że w przypadku pozostawania w obrocie prawnym uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej – w procesie budowlanym mogą zostać pominięte zapisy pozostającego w obrocie prawnym planu miejscowego.

Z regulacji przywołanego powyżej art. 2 ust. 1a u.w.l. wynika, że starosta – wydając zaświadczenie o samodzielności lokalu – jest zobligowany zweryfikować, czy przeznaczenie tego lokalu pozostaje w zgodzie z treścią aktu, który w sposób wiążący określa sposób zagospodarowania dla danego terenu. Mając na uwadze powyższe, wskazać należy jednak, że regulacji tej nie należy odczytywać tak, że starosta uzyskał prawo do oceny zgodności budowy z przepisami planistycznymi, gdyż ta należy do właściwych organów administracji architektoniczno-budowlanej⁴¹. Należy mieć oczywiście na względzie, że – co do zasady wyrażonej w art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁴² – starosta jest organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji, ale wydając zaświadczenie o samodzielności lokalu, o którym mowa w art. 2 ust. 3 u.w.l., organ ten nie wykonuje zadań z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej⁴³. Oznacza to, że – wydając zaświadczenie o samodzielności lokalu – starosta jest związany oceną w zakresie zgodności obiektu z aktami określającymi sposób zagospodarowania terenu, która została dokonana przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę⁴⁴, bądź po dokonaniu przez inwestora zgłoszenia robót budowlanych⁴⁵, gdyż w tych trybach zweryfikowana jest zgodność

budowy z – wskazanymi w art. 2 ust. 1a u.w.l. – aktami określającymi sposób zagospodarowania terenu.

Powyższe oznacza zaś, że – dokonywana przez starostę w toku wydawania zaświadczenia o samodzielności lokalu – ocena zgodności z aktami określającymi sposób zagospodarowania terenu ogranicza się do możliwości funkcjonowania w obrębie danego obiektu budowlanego samodzielnego lokalu, przy czym kryterium tej oceny powinna być wyłącznie planowana funkcja tego lokalu. Ocena w tym zakresie zasadniczo nie powinna rodzić wątpliwości, przy czym dokonując jej, należy mieć na uwadze, że lokal wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne może stanowić uzupełnienie – wskazanej w planie miejscowym, decyzji lokalizacyjnej lub uchwale rady gminy – funkcji danego terenu, co w szczególności odnosi się do zlokalizowanych w budynkach mieszkalnych lokali mających być wykorzystywanymi jako np. garaż, schowek czy komórka, ale dotyczy również budynków o innych funkcjach. Należy przy tym poczynić zastrzeżenie, że gabaryty takich lokali powinny stanowić potwierdzenie, iż stanowią one wyłącznie uzupełnienie dla – wskazanego w aktach określających sposób zagospodarowania terenu – przeznaczenia danego terenu i funkcji budynku⁴⁶.

4. Zgodność odrębnej własności lokalu wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne z aktem stanowiącym podstawę legalnego prowadzenia robót budowlanych

Ustanowienie odrębnej własności samodzielnego lokalu jest warunkowane również – jak wskazano w art. 2 ust. 1a u.w.l. – zgodnością z pozwoleniem na budowę albo skutecznie dokonanym zgłoszeniem, czyli takim, od którego właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu.

W związku z powyższym wyjaśnienia wymaga, że zgodnie z zasadą ujętą w art. 28 ust. 1 pr.bud. roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę. Wyjątek od tej zasady stanowią – wskazane w art. 29 ust. 1-4 pr.bud. – roboty budowlane, których realizacja nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę, przy czym większość z nich jest objęta obowiązkiem zgłoszenia zamiaru ich prowadzenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Zauważenia wymaga przy tym, że inwestor zamiast dokonania zgłoszenia robót budowlanych może wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę⁴⁸. Oznacza to, że – prowadzona w oparciu o przepisy pr.bud. – budowa obiektu budowlanego, w skład którego mogą wchodzić lokale w rozumieniu u.w.l., zasadniczo prowadzona jest w oparciu o decyzję o pozwoleniu na budowę albo dokonane zgłoszenie budowy, wobec którego właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł skutecznie sprzeciwu⁴⁹.

Jak wynika z przywołanego powyżej art. 2 ust. 1a u.w.l., starosta – wydając zaświadczenie o samodzielności lokalu – powinien ustalić, czy lokal został wybudowany zgodnie z aktem stanowiącym podstawę legalnego prowadzenia robót budowlanych. Ocena ta powinna się sprowadzać do zweryfikowania, że konkretne pomieszczenie było ujęte w – stanowiącym podstawę prowadzenia robót budowlanych – projekcie

Jednocześnie zauważenia wymaga, że możliwa jest również taka sytuacja, gdy wprowadzie ustanowienie odrębnej własności lokalu w już użytkowanym obiekcie budowlanym nie wiąże się z koniecznością prowadzenia robót budowlanych podlegających reglamentacji administracyjnoprawnej⁴⁷, ale wymaga wydania decyzji określającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Przypadek taki ma miejsce np. wówczas, gdy na danym terenie nie obowiązuje plan miejscowy, a planowane jest np. wyodrębnienie w budynku mieszkalnym oddanym do użytkowania jako obiekt bez funkcji usługowej, własności lokalu na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej. W takiej sytuacji starosta – wydając zaświadczenie o samodzielności lokalu – jest zobligowany do ustalenia, że wydano stosowną decyzję lokalizacyjną w tym zakresie, a nadto, że funkcjonowanie takiego lokalu w użytkowanym już budynku odpowiada wymogom prawa. W tym przypadku bowiem ani organ administracji architektoniczno-budowlanej, ani organ nadzoru budowlanego nie będą czynić stosownych ustaleń w zakresie dopuszczalności funkcjonowania takiego lokalu.

budowlanym, a nie stanowi efektu samowolnej działalności budowlanej. Tytułem przykładu można wskazać, że jeżeli inwestor – legitymujący się pozwoleniem budowlanym obejmującym budowę budynku niepodpiwniczonego – zrealizował obiekt w pełni podpiwniczony i to w odniesieniu do pomieszczeń zlokalizowanych w piwnicy występuje o wydanie zaświadczenia o samodzielności lokali, to zasadniczo brak jest uzasadnienia dla wydania takiego zaświadczenia przez starostę. Zaświadczenie takie odnosiłoby się bowiem do pomieszczeń, których budowa została zrealizowana niezgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym, a zatem samowolnie. Należy mieć bowiem na uwadze, że budowa jest prowadzona w oparciu o zatwierdzony we wskazanych powyżej trybach projekt budowlany⁵⁰, przy czym zgodnie z – obowiązującym od dnia 19 września 2020 r. – art. 34 ust. 3 pkt 2 lit. b pr.bud. projekt architektoniczno-budowlany, który stanowi część projektu budowlanego, obejmuje między innymi zamierzony sposób użytkowania obiektów budowlanych, w tym liczbę projektowanych do wydzielienia lokali, z wyszczególnieniem lokali mieszkalnych. Podkreślić należy jednak, że wymóg wskazania wprost w projekcie liczby projektowanych do wydzielienia lokali stanowi *novum* w obowiązującej regulacji, gdyż dotychczasowe przepisy nie przewidywały konieczności ujmowania w projekcie budowlanym takiej informacji, a w związku z tym pomieszczenia mające podlegać wydzielению jako samodzielne lokale mogły zostać w nich opisane jako np. garaż, schowek czy komórka. Mając na uwadze powyższe, zaznaczyć trzeba, że – zgodnie z przepisem przejściowym ujętym w art. 26 ustawy z dnia



- 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw⁵¹ – w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie zm.pr.bud.2020 inwestor do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenia budowy może dołączyć projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów pr.bud. w brzmieniu dotychczasowym, czyli bez wskazania liczby projektowanych do wydzielienia lokali, co oznacza, iż w takim przypadku o liczbie tej inwestor może zdecydować już po zrealizowaniu robót budowlanych.

Dokonując weryfikacji opisanej powyżej dokumentacji na potrzeby wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu, należy mieć na uwadze okoliczność, że ustawodawca dokonał podziału odstępstw od zatwierdzonej dokumentacji projektowej na istotne i nieistotne, wskazując przy tym, co należy rozumieć jako istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu, lub projektu architektoniczno-budowlanego, lub innych warunków pozwolenia na budowę⁵². Podział ten ma zasadnicze znaczenie dla oceny legalności prowadzonych robót budowlanych, gdyż istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej⁵³, a istotne odstępstwo od projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego złożonego wraz ze zgłoszeniem budowy, wobec którego organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu, jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na budowę dla całego zamierzenia budowlanego albo dokonaniu ponownego zgłoszenia⁵⁴.

Podkreślić trzeba, że kwalifikacji zamierzonego odstępstwa od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę dokonuje projektant, a w przypadku uznania, że jest ono nieistotne, jest obowiązany zamieścić w projekcie budowlanym bądź projekcie zagospodarowania działki lub terenu albo projekcie architektoniczno-budowlanym odpowiednie informacje (rysunek i opis) dotyczące tego odstępstwa⁵⁵. Nieistotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego bądź projektu zagospodarowania działki lub terenu albo projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę nie wymaga bowiem – jak wskazano wprost w art. 36a ust. 6 zd. 2 pr.bud. – uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę oraz ponownego zgłoszenia.

Zauważenia wymaga przy tym, że istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu stanowi zmiana zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części⁵⁶, przy czym dokonując wykładni tego pojęcia, należy posilkować się regulacją ujętą w art. 71 ust. 1 pr.bud. Zgodnie z tym przepisem przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części rozumie się w szczególności: podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego,

pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń⁵⁷; podjęcie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zaliczanej do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu 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 środowisko⁵⁸. Oznacza to, że nie każda zmiana w zakresie opisu pomieszczenia ujętego w projekcie opiewanym przez organ administracji architektoniczno-budowlanej może być kwalifikowana jako zmiana zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Zmianą taką – jak wskazuje się w orzecznictwie sądowo-administracyjnym – nie jest np. zmiana przeznaczenia pomieszczenia, znajdującego się w bryle budynku mieszkalnego, jeśli polega ona na przeznaczeniu lokalu garażowego na cele gospodarcze. Przy takiej korekcie nie zmienia się bowiem samo przeznaczenie budynku, który w dalszym ciągu pełni funkcję mieszkalną. W przedstawionym przykładzie zarówno dotychczasowy, jak i nowy sposób korzystania z pomieszczenia wpisuje się w mieszkalną funkcję budynku. W sytuacji bowiem, w której zamiast na postój pojazdu dane pomieszczenie przeznaczone zostaje na funkcje gospodarcze, to w dalszym ciągu kontynuowana jest funkcja mieszkalna budynku jako całości. Nadto taka zmiana sposobu korzystania nie powoduje większego, niż dotychczasowe, oddziaływania budynku mieszkalnego na nieruchomości sąsiednie ani nie pociąga za sobą dodatkowych obiektywnych uciążliwości⁵⁹.

Powyższe oznacza, że starosta – wydając zaświadczenie o samodzielności lokalu – powinien uwzględnić treść pozwolenia na budowę bądź zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych z zatwierdzonym przez organ administracji architektoniczno-budowlanej projektem budowlanym. Podkreślenia wymaga przy tym, że wiążąca w tym zakresie jest ostatnia wersja dokumentacji projektowej, w tym – jeśli zmiana jest kwalifikowana jako nieistotne odstępstwo w rozumieniu art. 36a pr.bud. – ta zmodyfikowana przez projektanta w toku budowy. Należy mieć także na uwadze, że nie w każdym projekcie będzie wskazana – gdyż wymóg taki nie obowiązuje w odniesieniu do projektów budowlanych sporządzonych na podstawie przepisów pr.bud. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 19 września 2020 r. – liczba projektowanych do wydzielienia lokali. W takim przypadku rozstrzygające mogą być wyłącznie ogólne regulacje ustawowe, które – w art. 2 ust. 1c u.w.l. – wprowadzają ograniczenia w tym zakresie, ale wyłącznie w odniesieniu do lokali mieszkalnych, stanowiąc, że odrębną nieruchomość w budynku mieszkalnym jednorodzinnym mogą stanowić co najwyżej dwa samodzielne lokale mieszkalne, przy czym ograniczenie to nie ma zastosowania do budynków, które zostały wybudowane na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed dniem 11 lipca 2003 r.

Zauważenia wymaga również, że ustanowienie odrębnej własności lokalu może wiązać się z koniecznością przeprowadzenia robót budowlanych podlegających reglamentacji

administracyjnoprawnej w już użytkowanym obiekcie, a w związku z tym konieczne może być uzyskanie kolejnego pozwolenia na budowę lub dokonanie zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych. Dotyczy to np. sytuacji,

gdy jeden z lokali w oddanym do użytkowania obiekcie budowlanym ma zostać podzielony w taki sposób, że konieczna stanie się przebudowa przegród zewnętrznych oraz elementów konstrukcyjnych budynku.

5. Zgodność odrębnej własności lokalu wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne z aktem stanowiącym podstawę legalnego użytkowania obiektu budowlanego

Nadto z regulacji art. 2 ust. 1a u.w.l. wynika, że ustanowienie odrębnej własności samodzielniego lokalu może nastąpić wyłącznie z poszanowaniem treści wydanego pozwolenia na użytkowanie albo skutecznie dokonanego zawiadomienia o zakończeniu budowy.

Mając na uwadze powyższe, wyjaśnić trzeba, że do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagana jest decyzja o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2 pr.bud., można przystąpić – co do zasady wyrażonej w art. 54 ust. 1 pr.bud. – po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten nie zgłosi w określonym przez ustawodawcę terminie sprzeciwu w formie decyzji⁶⁰. W przypadkach wskazanych w art. 55 ust. 1 pr.bud. konieczne jest zaś uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie⁶¹, przy czym inwestor może wystąpić o jej wydanie, zamiast dokonywać zawiadomienia o zakończeniu budowy⁶².

Oznacza to, że rozpoczęcie użytkowania obiektu budowlanego, w skład którego mogą wchodzić lokale w rozumieniu u.w.l., zasadniczo podlega reglamentacji administracyjnoprawnej, a kompetencje w tym zakresie ustawodawca powierzył organom nadzoru budowlanego. Po zakończeniu robót budowlanych właściwy organ nadzoru budowlanego dokonuje weryfikacji prawidłowości i kompletności dokumentów złożonych przez inwestora wraz z zawiadomieniem o zakończeniu budowy lub wnioskiem o pozwolenie na użytkowanie. Dokumentacja, o której mowa powyżej, obejmuje między innymi oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym lub warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami⁶³, a – w razie zmian nieodstępujących w sposób istotny od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, lub warunków decyzji o pozwoleniu na budowę, dokonanych podczas wykonywania robót – nadto kopie rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, z naniesionymi zmianami oraz – jeśli jest taka potrzeba – uzupełniający opis tych zmian. W takim przypadku oświadczenie kierownika budowy, o którym mowa powyżej, powinno być potwierdzone przez projektanta i inspektora nadzoru inwestorskiego, jeżeli został ustanowiony⁶⁴. Zauważenia wymaga przy tym, że częścią postępowania w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie jest obowiązkowa kontrola budowy, w trakcie której weryfikacji podlega między innymi zgodność obiektu budowlanego z projektem w zakresie wykonania instalacji zapewniających jego użytkowanie zgodnie z przeznaczeniem⁶⁵. Z regulacji tej wynika zatem,

że istotą wskazanych powyżej trybów reglamentujących możliwość przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego jest w szczególności weryfikacja wykonania robót budowlanych zgodnie z dokumentacją stanowiącą podstawę ich legalnego prowadzenia, a także z poszanowaniem przepisów prawa, a nadto ustalenie, że obiekt taki może prawidłowo funkcjonować zgodnie z jego przeznaczeniem i określoną funkcją.

Jeśli zatem w projekcie budowlanym pomieszczenie zostało opisane jako lokal wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne, a może to być – jak już wskazano powyżej – nie tylko lokal użytkowy, ale również np. garaż, schowek, komórka, magazyn, strych, piwnica, a organ nadzoru budowlanego pozytywnie zweryfikował możliwość przystąpienia do użytkowania obiektu, w którym znajduje się takie pomieszczenie, to przyjąć należy, że spełnione są wymogi techniczne przewidziane dla takiego pomieszczenia. To bowiem do zadań organów nadzoru budowlanego należy kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego⁶⁶, a nadto kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej⁶⁷.

W tym miejscu podkreślić trzeba, że – wydający zaświadczenie o samodzielności lokalu – starosta jest związany treścią pozwolenia na użytkowanie bądź dokonanego skutecznie zawiadomienia o zakończeniu budowy i nie może kwestionować ustaleń dokonanych przez właściwy organ nadzoru budowlanego.

Zauważenia wymaga jednak, że nie wszystkie roboty budowlane wymagają przeprowadzenia jednego ze wskazanych powyżej trybów determinujących możliwość legalnego przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego, co dotyczy również robót budowlanych, które są podjęte w związku z zamiarem wyodrębnienia lokalu. Tytułem przykładu można wskazać roboty budowlane w użytkowanym już budynku polegające na przebudowie przegród zewnętrznych oraz elementów konstrukcyjnych budynku. W takim przypadku – gdy zakończenie robót budowlanych nie wiąże się ani z koniecznością uzyskania pozwolenia na użytkowanie, ani dokonania zawiadomienia o ich zakończeniu – organ nadzoru budowlanego nie weryfikuje możliwości przystąpienia do użytkowania przebudowanego obiektu, a w związku z tym nie weryfikuje również, czy nowe pomieszczenia spełniają wymogi techniczne określone w przepisach prawa. Ocenę w tym zakresie powinien zatem przeprowadzić starosta wydający zaświadczenie z zastrzeżeniem, że jest związany ustaleniami ujętymi w akcie stanowiącym podstawę legalnego prowadzenia tych robót budowlanych.





6. Podsumowanie i wnioski

Wydając zaświadczenie o samodzielności lokalu wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne, starosta potwierdza spełnienie – określonych w art. 2 ust. 1a-2 u.w.l. – przesłanek jego wydzielenia jako odrębnej nieruchomości. Odrębną nieruchomość może stanowić bowiem wyłącznie taki lokal, któremu można przypisać cechę samodzielności rozumianą jako odrębność techniczną. Oznacza to, że lokal jest wydzielony w obrębie danego budynku ścianami trwałymi, a nadto jego użytkowanie nie jest determinowane koniecznością korzystania z innych lokali czy to w zakresie zapewnienia do niego dostępu, czy też jego prawidłowego funkcjonowania przy zastrzeżeniu określonej funkcji lokalu, który – jak ma to miejsce w przypadku lokali wykorzystywanych jako np. garaż, schowek czy komórka – nie musi być przeznaczony na pobyt ludzi. Podkreślić wymaga przy tym, że dostęp do lokalu może być zapewniony poprzez części wspólne nieruchomości, np. klatkę schodową.

O ile większych problemów nie powinna budzić weryfikacja przesłanki wskazanej powyżej, o tyle wątpliwości mogą się pojawić w zakresie oceny zgodności ustanowienia odrębnej własności samodzielnego lokalu z dokumentami wskazanymi w art. 2 ust. 1a u.w.l. Dotyczy to zarówno wskazania, który z aktów ma być podstawą dokonania przedmiotowych ustaleń w przypadku, gdy w obrocie prawnym pozostają dwa akty regulujące ten sam etap procesu budowlanego, a to np. decyzja o warunkach zabudowy, która stanowiła podstawę wydania pozwolenia na budowę obiektu, i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który zaczął obowiązywać już po oddaniu obiektu do użytkowania, jak i przypadków, w których przepisy nie przewidują wydania niektórych z tych aktów w toku legalnie prowadzonego procesu budowlanego. Nie powinno budzić wątpliwości, że ocena taka powinna odnosić się do momentu, w którym ma zostać wydane zaświadczenie starosty o samodzielności lokalu wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne, i powinna następować w oparciu o dokumenty pozostające w obrocie prawnym. Jednocześnie wskazać należy, że starosta jest związany treścią tych dokumentów i nie może kwestionować tej treści, gdyż taka weryfikacja może następować wyłącznie we właściwych trybach jak np. odwołanie od decyzji czy skarga do sądu administracyjnego. W związku z tym, jeśli w konkretnym przypadku właściwy organ nadzoru budowlanego dopuścił do użytkowania obiekt budowlany, w którego projekcie – poza lokalami mieszkalnymi – wskazano lokale wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem na cele inne

niż mieszkalne, a to np. garaże, schowki czy komórki, to – przy zastrzeżeniu, że lokale te mają cechę samodzielności, o której mowa w art. 2 ust. 2 u.w.l. – starosta powinien wydać przedmiotowe zaświadczenie. Przywołane powyżej rozstrzygnięcie organu nadzoru budowlanego zapadło bowiem z uwzględnieniem treści aktów charakterystycznych dla wcześniejszych etapów procesu budowlanego, a w szczególności pozwolenia na budowę bądź zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych, które zaś – co do zasady – wydawane są z uwzględnieniem ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji albo uchwały lokalizacyjnej. Przyjęcie innej interpretacji art. 2 ust. 1a u.w.l. prowadzić może do sytuacji, w której organ nadzoru budowlanego pozytywnie zweryfikuje przebieg procesu budowlanego oraz jego efekt w postaci zrealizowanego budynku, a starosta podważy te ustalenia, wskazując, że np. niedopuszczalne jest użytkowanie danego pomieszczenia jako garażu. W związku z tym przyjąć należy, że przedmiotem badania – wydającego zaświadczenie o samodzielności lokalu – starosty powinno być w pierwszej kolejności ustalenie, czy w toku procesu budowlanego wydane zostały wszystkie wymagane przez przepisy rozstrzygnięcia, a nadto czy akty te pozostają w obrocie prawnym. Jeśli ustalenia w tym zakresie są pozytywne, to starosta powinien wydać zaświadczenie o samodzielności lokalu z uwzględnieniem treści rozstrzygnięcia właściwego dla najdalej zaawansowanego etapu procesu budowlanego, czyli – w kolejności – pozwolenia na użytkowanie lub zawiadomienia o zakończeniu budowy, pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych, ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji określającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu lub uchwały o ustaleniu lokalizacji. Niedopuszczalne jest bowiem, aby w toku czynienia ustaleń na potrzeby wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu starosta kwestionował – w innej formie niż wnioskowanie o wyeliminowanie ich z obrotu prawnego – rozstrzygnięcia podjęte w toku procesu budowlanego przez organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego. Dotyczy to ustaleń tych organów podjętych zarówno w zakresie zgodności sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z przeznaczeniem terenu określonym w planie miejscowym lub decyzji albo uchwale lokalizacyjnej, jak i warunków technicznych właściwych dla budynku oraz poszczególnych jego części.

dr hab. KATARZYNA MAŁYSA-SULIŃSKA, prof. UJ

*Autorka jest pracownikiem naukowo-dydaktycznym
w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego na Uniwersytecie Jagiellońskim
oraz członkiem etatowym Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie*

Przypisy:

¹ Zob. art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2020 r., poz. 1740.

² Dz.U. z 2020 r., poz. 532 ze zm. (w dalszej części tekstu przywoływana jako u.w.).

³ Zob. art. 1 ust. 1 u.w.

⁴ Wyjątek w tym zakresie ustanowiono w art. 2 ust. 1b u.w., zgodnie z którym przepisu ust. 1a nie stosuje się do budynków istniejących przed dniem 1 stycznia 1995 r. lub wybudowanych na podstawie pozwolenia na budowę wydanego przed tą datą.

⁵ Szerzej na temat zaświadczenia o samodzielności lokalu zob.: G. Bieniek, *Ustawa o własności lokali w praktyce notarialnej (wybrane zagadnienia)*, Nowy Przegląd Notarialny 2000, nr 5-6, s. 35 i n.; A. Watrakiewicz, *Nieruchomość lokalowa*, Nowy Przegląd Notarialny 2002, nr 1, s. 35 i n.; A. Kaźmierczyk, *Zaświadczenie o samodzielności lokalu*, Rejent 2013, nr 1, s. 11 i n.

⁶ Celem wprowadzenia tej regulacji – jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o własności lokali, druk nr 2224, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2224> (dostęp: 18 listopada 2020 r.) – było „ukrócenie praktyk niektórych deweloperów (głównie małych), polegających na ustanawianiu odrębnej własności większej liczby lokali w budynkach jednorodzinnych wbrew ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o pozwoleniu na budowę oraz pozwoleniu na użytkowanie. Nie ulega kwestii, że zmiana przepisów w założeniu miała dotyczyć budynków nowobudowanych”.

⁷ Zob. art. 2 ust. 1 u.w.

⁸ Zgodnie z § 3 pkt 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U.2019.1065 ze zm. (w dalszej części powoływane jako r.w.t.b.) przez pojęcie pomieszczenia pomocniczego należy rozumieć pomieszczenie znajdujące się w obrębie mieszkania lub lokalu użytkowego służące do celów komunikacji wewnętrznej, higieniczno-sanitarnych, przygotowywania posiłków, z wyjątkiem kuchni zakładów żywienia zbiorowego, a także do przechowywania ubrań, przedmiotów oraz żywności.

⁹ Zob. art. 2 ust. 2 u.w.

¹⁰ Na ten temat zob. kolejny rozdział.

¹¹ Zgodnie z przywołaną regulacją pomieszczeniami przeznaczonymi na stały pobyt ludzi są takie, w których przebywanie tych samych osób w ciągu doby trwa dłużej niż 4 godziny.

¹² Zob. wyrok WSA w Krakowie z 29.01.2019 r., II SA/Kr 1429/18, LEX nr 2618407. Por. też: wyrok WSA w Krakowie z 21.05.2019 r., II SA/Kr 403/19, LEX nr 2681527; wyrok WSA w Warszawie z 15.11.2019 r., VII SA/Wa 863/19, LEX nr 3079167.

¹³ Zob.: wyrok WSA w Krakowie z 29.01.2019 r., II SA/Kr 1429/18, LEX nr 2618407. Por. też: wyrok WSA w Krakowie z 21.05.2019 r., II SA/Kr 403/19, LEX nr 2681527; wyrok WSA w Warszawie z 15.11.2019 r., VII SA/Wa 863/19, LEX nr 3079167.

¹⁴ Zgodnie z tym przepisem przez pojęcie lokalu użytkowego należy rozumieć jedno pomieszczenie lub zespół pomieszczeń, niebędące mieszkaniem (zob. § 3 pkt 9 r.w.t.b.), pomieszczeniem technicznym (zob. § 3 pkt 12 r.w.t.b.), albo pomieszczeniem gospodarczym (zob. § 3 pkt 13 r.w.t.b.).

¹⁵ Tak i. Szymczak, *Własność lokali. Komentarz*, Wolters Kluwer 2020/el.

¹⁶ Wskazać należy bowiem, że w u.w. ustawodawca posługuje się zarówno terminem samodzielny lokal wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne (zob. art. 2 ust. 2 u.w.), jak i terminem lokal użytkowy (zob. art. 12 ust. 3 u.w.), a – zakładając racjonalność ustawodawcy, która powinna być podstawą wykładni przepisów prawnych – nie ma absolutnie żadnego uzasadnienia, aby dwóm terminom występującym w obrębie tej samej ustawy nadawać dokładnie takie samo znaczenie. Skoro bowiem ustawodawca zdecydował się na użycie obu tych terminów, to jedyna dopuszczalna ich interpretacja powinna wskazywać, że mają one odmienne znaczenia, a w związku z tym również zakres zbiorów desygatów tych pojęć nie może być tożsamy.

¹⁷ Zgodnie z tym przepisem nie uważa się za przeznaczone na pobyt ludzi pomieszczeń, w których: (pkt 1) łączny czas przebywania tych samych osób jest krótszy niż 2 godziny w ciągu doby, a wykonywane czynności mają charakter dorywczy bądź też praca polega na krótkotrwałym przebywaniu związanym z dozorem oraz konserwacją maszyn i urządzeń lub utrzymaniem czystości i porządku; (pkt 2) mają miejsce procesy technologiczne niepozwalające na zapewnienie warunków przebywania osób stanowiących ich obsługę, bez zastosowania indywidualnych urządzeń ochrony osobistej i zachowania specjalnego reżimu organizacji pracy; (pkt 3) jest prowadzona hodowla roślin lub zwierząt, niezależnie od czasu przebywania w nich osób zajmujących się obsługą.

¹⁸ Dz.U. z 1997 r. Nr 14, poz. 82. W przywołanej uchwale Trybunał Konstytucyjny wskazał, że możliwe jest stwierdzenie przez właściwy organ, iż garaż jest

lokałem samodzielnym w rozumieniu art. 2 ust. 2 u.w., a w związku z tym możliwe jest również ustanowienie odrębnej własności lokalu wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem jako garaż. Zauważenia wymaga przy tym, że przywołany art. 2 ust. 2 u.w. obowiązuje w niezmienionym brzmieniu od publikacji tekstu pierwotnego przedmiotowej ustawy, co oznacza, iż przytoczone stanowisko Trybunału Konstytucyjnego pozostaje aktualne i należy je odnosić do wszystkich pomieszczeń spełniających przesłankę odrębności.

¹⁹ Zob. art. 7 ust. 1 u.w., zgodnie z którym odrębną **własność lokalu** można ustanowić w drodze umowy, a także jednostronnej czynności prawnej właściciela nieruchomości albo orzeczenia sądu znoszącego współwłasność.

²⁰ Zob. art. 2 ust. 4 u.w., zgodnie z którym do lokalu mogą przynależeć, jako jego części składowe, pomieszczenia, choćby nawet do niego bezpośrednio nie przylegały lub były położone w granicach nieruchomości gruntowej poza budynkiem, w którym wyodrębniono dany lokal, a w szczególności: piwnica, strych, komórka, garaż, zwane pomieszczeniami przynależnymi.

²¹ Zob. art. 3 ust. 2 u.w., zgodnie z którym nieruchomość wspólną stanowią między innymi części budynku, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali.

²² Odrębną nieruchomością może zaś stać się każdy lokal bez względu na jego przeznaczenie (tak: A. Gola, [w:] *Ustawa o własności lokali. Komentarz* [w:] *Nieruchomości*, Warszawa 2001, LEX/el.), a to np. garaż (por. R. Dzięczek, [w:] *Własność lokali. Komentarz, wzory pozwów i wniosków sądowych*, Warszawa 2016, LEX/el.).

²³ Por. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 1997 r., W 6/96, Dz.U. z 1997 r. Nr 14, poz. 82.

²⁴ Por. wyrok WSA w Krakowie z 29.01.2019 r., II SA/Kr 1429/18, LEX nr 2618407.

²⁵ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 29 czerwca 2016 r., I ACa 653/16, LEX nr 2376911; wyrok WSA w Warszawie z 26.09.2007 r., II SA/Wa 1069/07, LEX nr 383803; H. Izdebski [w:] H. Izdebski (red.), T. Barański, K. Buliński, *Ustawa o własności lokali. Komentarz*, Wolters Kluwer 2019/el.

²⁶ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 grudnia 2008 r., III SA/Gd 213/08, LEX nr 477247.

²⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 19 października 2017 r., I OSK 3267/15, LEX nr 2404349.

²⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 19 października 2017 r., I OSK 3267/15, LEX nr 2404349; wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 29 czerwca 2016 r., I ACa 653/16, LEX nr 2376911.

²⁹ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 29 czerwca 2016 r., I ACa 653/16, LEX nr 2376911.

³⁰ Por. I. Szymczak, *Własność lokali. Komentarz*, Wolters Kluwer 2020/el.

³¹ Zob. wyrok NSA z dnia 19 października 2017 r., I OSK 3267/15, LEX nr 2404349.

³² Zob. wyrok WSA w Warszawie z 26.09.2007 r., II SA/Wa 1069/07, LEX nr 383803. Por. też H. Izdebski [w:] T. Barański, K. Buliński, *Ustawa o własności lokali. Komentarz*, Wolters Kluwer 2019/el.

³³ Dz.U. z 2020 r., poz. 293 ze zm. (w dalszej części przywoływana jako u.p.z.p.).

³⁴ Na temat określania sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zob.: K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 29 i n.; M. Szewczyk, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 232 i n.

³⁵ Na temat ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w formie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy zob. K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 46 i n.; M. Szewczyk, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 365 i n.

³⁶ Wyjątki od tej zasady zostały ujęte – w odniesieniu do decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego – w art. 50 ust. 2 oraz – w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy – w art. 50 ust. 2 w zw. z art. 59 ust. 1 i 2 up.z.p. (na ten temat zob. A. Despot-Mładanowicz, [w:] M. Wierzbowski (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 547 i n. oraz s. 604 i n.; Z. Niewiadomski (red.), K. Jaroszyński, A. Szmytt, Ł. Łakowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 377 i n. oraz s. 479 i n.

³⁷ Na temat specustaw inwestycyjnych zob. T. Bąkowski (red.), *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, Gdańsk 2020.

³⁸ Dz.U. z 2020 r., poz. 219 ze zm. (w dalszej części przywoływana jako specustawa mieszkaniowa).

³⁹ Na temat ustalania lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji jej towarzyszącej w uchwale rady gminy zob.: K. Małysa-Sulińska, *Mnogosc trybów ustalania lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji jej towarzyszącej jako konsekwencja wejścia w życie przepisów specustawy mieszkaniowej*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Specustawy inwestycyjno-budowlane*, Gdańsk 2020, ss. 232 i n.; A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, [w:] T. Filipowicz (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz. Ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa

- 2019, s. 39 i n. Zob. też K. Rokicka-Murszewska, [w:] A. Jakubowski (red.), *Specustawa mieszkaniowa. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 134 i n.
- ⁴⁰ Zob. art. 5 ust. 3 specustawy mieszkaniowej.
- ⁴¹ Tak H. Izdebski [w:] H. Izdebski (red.), T. Barański, K. Buliński, *Ustawa o własności lokali. Komentarz*, Wolters Kluwer 2019/el.
- ⁴² Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm. (w dalszej części powoływana jako pr.bud.).
- ⁴³ Zgodnie z regulacją art. 82 ust. 1 prbud. do właściwości organów administracji architektoniczno-budowlanej należą sprawy określone w tej ustawie i niezastrzeżone do właściwości innych organów. Szerzej na ten temat zob. E. Janiszewska-Kuropatwa, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 732 i n.
- ⁴⁴ Na ten temat pozwolenia na budowę zob.: K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 145 i n.; A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, A. Kosicki, [w:] A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, LEX/el.
- ⁴⁵ Na ten temat zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych zob.: K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 130 i n.; A. Kosicki, [w:] A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, LEX/el.
- ⁴⁶ Rozwijając powyższe, podnieść należy, że np. w decyzji lokalizacyjnej wskazuje się między innymi rodzaj inwestycji (zob. art. 54 pkt 1 w zw. z art. 61 ust. 1 u.p.z.p.), przy czym ustalenia dotyczące rodzaju zabudowy zapisuje się poprzez podanie, iż jest to np. zabudowa mieszkaniowa (jednorodzinna lub wielorodzinna), zabudowa usługowa czy zabudowa produkcyjna (zob. § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy, Dz.U. Nr 164, poz. 1589, w dalszej części przywoływane jako r.o.w.z.z.t.), a ustalenia dotyczące funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu zapisuje się poprzez określenie sposobu użytkowania obiektów budowlanych i sposobu zagospodarowania terenu (zob. § 2 pkt 2 r.o.w.z.z.t.). Zaznaczenia wymaga przy tym, że nawet w przypadku, gdy w decyzji określającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu określono inwestycję jako zabudowę mieszkaniową, zabudowę usługową czy zabudowę produkcyjną, to nie wyklucza to wyodrębnienia lokalu o funkcji uzupełniającej jak np. garaż, schowek czy komórka, jeśli pełni on funkcję służebną wobec inwestycji określonej w przedmiotowej decyzji.
- ⁴⁷ Na temat robót budowlanych podlegających reglamentacji administracyjnoprawnej zob.: K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 125 i n.; A. Kosicki, [w:] A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, LEX/el.
- ⁴⁸ Zob. art. 29 ust. 5 pr.bud.
- ⁴⁹ Na temat sprzeciwu wobec dokonanego przez inwestora zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych zob. K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 141 i n.; A. Kosicki, [w:] A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, LEX/el.
- ⁵⁰ Zauważenia wymaga, że od dnia 19 września 2020 r. obowiązują regulacje, zgodnie z którymi projekt budowlany składa się z trzech części: projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego, projektu technicznego, przy czym występując o pozwolenie na budowę bądź dokonując zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych, inwestor przedkłada – inaczej niż to miało miejsce przed dniem 19 września 2020 r., gdy istniał obowiązek złożenia całego projektu budowlanego – tylko 2 jego pierwsze części.
- ⁵¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 471 ze zm. (w dalszej części przywoływana jako zm.pr.bud.2020).
- ⁵² Zob. art. 36a ust. 5 i 5b prbud. Zauważenia wymaga przy tym, że – zgodnie z regulacją art. 25 zm.pr.bud.2020 – do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 19 września 2020 r. stosuje się przepisy prbud. w brzmieniu dotychczasowym, co dotyczy również – jak wskazano w art. 27 ust. 1 zm.pr.bud.2020 – zamierzeń budowlanych realizowanych w oparciu o projekt budowlany sporządzony na podstawie przepisów prbud. w brzmieniu dotychczasowym: (pkt 1) w przypadkach, o których mowa w art. 25 i art. 26 zm.pr.bud.2020, (pkt 2) dla których przed dniem 19 września 2020 r. wydano ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę albo dokonano skutecznego zgłoszenia, ale – co wskazano wprost w art. 28 zm.pr.bud.2020 – do spraw, o których mowa w art. 25-27 tej ustawy: (pkt 1) stosuje się (a) przepisy art. 36a ust. 5 i art. 40 prbud. w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, (b) przepisy art. 36a ust. 5b w brzmieniu sprzed niniejszej ustawy; (pkt 2) nie stosuje się przepisów art. 36a ust. 5a w brzmieniu sprzed niniejszej ustawy.
- ⁵³ Zob. art. 36a ust. 1 pr.bud.
- ⁵⁴ Zob. art. 36a ust. 1a pr.bud.
- ⁵⁵ Zob. art. 36a ust. 6 zd. 1 pr.bud.
- ⁵⁶ Zob. art. 36a ust. 5 pkt 4 pr.bud.
- ⁵⁷ Zob. art. 71 ust. 1 pkt 2 pr.bud.
- ⁵⁸ Zob. art. 71 ust. 1 pkt 3 pr.bud.
- ⁵⁹ Zob. wyrok WSA w Olsztynie z 8.09.2020 r., II SA/OI 529/20, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8A192EE1F0> (dostęp: 24.11.2020 r.). Por. też: wyrok WSA w Olsztynie z 17.09.2020 r., II SA/OI 487/20, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F8C23B72D9> (dostęp: 24.11.2020 r.); wyrok NSA z 29.01.2020 r., II OSK 657/18, LEX nr 3019755.
- ⁶⁰ Na temat zawiadomienia o zakończeniu budowy zob. K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 233 i n.; A. Plucińska-Filipowicz, [w:] A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, LEX/el.
- ⁶¹ Na temat decyzji o pozwoleniu na użytkowanie zob. K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 241 i n.; M. Wincenciak, [w:] A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, LEX/el.
- ⁶² Zob. art. 55 ust. 2 pr.bud.
- ⁶³ Zob. art. 57 ust. 1 pkt 2 lit. a pr.bud.
- ⁶⁴ Zob. art. 57 ust. 2 pr.bud.
- ⁶⁵ Zob. art. 59a ust. 2 pr.bud.
- ⁶⁶ Zob. art. 84 ust. 1 pkt 1 pr.bud.
- ⁶⁷ Zob. art. 84 ust. 1 pkt 2 pr.bud.

Conditions for issuing a certificate on independence of the premises issued in accordance with their purposes other than residential

SUMMARY:

A separate real estate may be, inter alia, premises used for purposes other than residential. However, this is conditioned by the fulfillment of legal conditions, the fulfillment of which is verified by the starost who issues a certificate of independence of the premises. Currently the establishment of the separate ownership of the premises is determined not only on the basis of the verification of its independence, but in addition on the basis of the examination of its accordance with the local development plan or the decision establishing the building conditions or the resolution on determining the location of a residential investment and compliance with the building permit or an effectively submitted notification of construction works, as well as the permit for use or effective notification of the completion of construction works. The article aims at deepen analysis of the provisions referring to these issues resulting in the clear formulation of the conditions for the issuing of the certificate on independence of the premises used in accordance with their purposes for the purposes other than residential.

Keywords: certificate on independence of the premises, premises used in accordance with the purpose for residential purposes, independence of the premises, establishing separate ownership of the premises

Słowa kluczowe: zaświadczenie o samodzielności lokalu, lokal wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne, samodzielność lokalu, ustanowienie odrębnej własności lokalu

Udział organizacji w postępowaniach dotyczących ochrony drzew i krzewów w Czechach i w Polsce

(część II)

Dr DARIA DANECKA, prof. dr hab. WOJCIECH RADECKI

Wprowadzenie

W I części naszego szkicu przedstawiliśmy zmiany w przepisach prawa materialnego odnoszące się do zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów rosnących poza lasami, jakie w ostatnich latach nastąpiły zarówno w Czechach, jak i w Polsce. Wskazują one na tendencję do obniżenia standardu

ochrony drzew i krzewów. W II części kontynuujemy te rozważania, ale tym razem od strony procesowej, a dokładnie z perspektywy udziału organizacji zainteresowanych ochroną przyrody w tego rodzaju postępowaniach.

I. Udział organizacji w postępowaniach o pozwolenie na wyręb drzew w Czechach

1. Uczestnicy postępowania administracyjnego

Czeska ustawa o ogólnym postępowaniu administracyjnym¹ nie zawiera przepisów regulujących udział organizacji społecznych w postępowaniach administracyjnych. Przepis § 27 tej ustawy wyróżnia trzy kategorie uczestników (*účastník*):

Kategoria pierwsza z rozróżnieniem:

- a. postępowań wszczynanych na wniosek – wnioskodawca oraz inne osoby, do których ze względu na wspólność praw lub obowiązków z wnioskodawcą musi się odnosić decyzja organu (§ 27 ust. 1 lit. a),
- b. postępowań wszczynanych z urzędu – osoby dotknięte, w stosunku do których decyzja ma ustanowić, zmienić lub uchylić prawo lub obowiązek albo stwierdzić, że prawo lub obowiązek osoby te mają lub nie mają (§ 27 ust. 1 lit. b),

Kategoria druga – inne osoby, jeżeli decyzja może bezpośrednio dotknąć ich praw lub obowiązków (§ 27 ust. 2),

Kategoria trzecia – osoby, o których tak stanowi ustawa szczególna (§ 27 ust. 3); jeżeli ta ustawa szczególna nie stanowi inaczej, osoby te mają status uczestnika według ust. 2, chyba że decyzja ma ustanowić, zmienić lub uchylić prawo lub obowiązek albo stwierdzić, że prawo lub obowiązek mają bądź nie mają – wtedy mają pozycję uczestnika według ust. 1.

Organizacje zajmujące się ochroną środowiska, w tym ochroną przyrody, może objąć tylko § 27 ust. 3, a zatem podstawy ich uczestnictwa należy szukać w ustawach szczególnych. Jedną z takich ustaw jest czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu.

2. Założenia udziału społeczeństwa według czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu

Uchwalona 23 lutego 1992 r., wielokrotnie nowelizowana, nadal obowiązująca czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu² w rozdziale trzecim części szóstej zawiera § 70 zatytułowany „Udział obywateli” (*účast občanů*) złożony z trzech ustępów, które w stanie prawnym obowiązującym do końca 2017 r. miały treść następującą:

„Ustęp 1 proklamuje zasadę, że ochrona przyrody według tej ustawy jest realizowana przy bezpośrednim uczestnictwie obywateli, za pośrednictwem ich stowarzyszeń oraz dobrowolnych komitetów lub aktywistów”.

Ów ustęp posługuje się określeniem „stowarzyszenie obywatelskie” (*občanské sdružení*). Trzeba pamiętać, że ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu została uchwalona po wejściu w życie jeszcze federalnej ustawy z 27 marca 1990 r. →

o stowarzyszeniach obywateli³. Komentatorzy tej ostatniej poddali krytyce termin *občanské sdružení* jako mogący prowadzić do nieporozumień i zaproponowali powrót do tradycyjnego terminu *spolek* jako dogodniejszego⁴. Tak się też stało, kiedy czeski kodeks cywilny z 2012 r.⁵ uchylił ustawę o stowarzyszeniach i na jej miejsce wprowadził przepisy o osobach prawnych, wyróżniając wśród nich korporacje, a w ramach korporacji – *spolky*⁶. Zgodnie z § 214 ust. 1 czeskiego kodeksu cywilnego *spolek* mogą utworzyć co najmniej trzy osoby dla realizacji wspólnych interesów. Jak każda korporacja, tak też stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną wraz z wpisaniem do odpowiedniego publicznego rejestru. Wprawdzie w ustawie o ochronie przyrody i krajobrazu pozostało określenie *občanské sdružení*, ale od wejścia w życie kodeksu cywilnego należy przez nie rozumieć *spolek*.

Ustęp 2 w § 70 czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu stanowi, że stowarzyszenie lub jego jednostka organizacyjna, którego głównym przedmiotem działalności według statutu pozostaje ochrona przyrody i krajobrazu, jest uprawnione, jeżeli ma osobowość prawną, zażądać od właściwych organów administracji państwowej, aby było uprzednio informowane o wszystkich projektowanych ingerencjach oraz wszczętych postępowaniach administracyjnych, przy których mogą być dotknięte interesy ochrony przyrody i krajobrazu chronione według tej ustawy⁷. To żądanie obowiązuje przez rok od jego wniesienia, można je powtarzać. Musi być rzeczowo i miejscowo skonkretyzowane.

Te dwa ustępy nie zostały w 2017 r. znowelizowane, nowela dotknęła tylko ust. 3 w § 70, który przed jej wejściem w życie stanowił, że stowarzyszenie jest uprawnione w warunkach i przypadkach według ust. 2 uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym, jeżeli oznajmi swoje uczestnictwo pisemnie w ciągu 8 dni od zawiadomienia go przez właściwy organ administracji o wszczęciu postępowania; w tym przypadku ma pozycję uczestnika postępowania. Przez dzień poinformowania o wszczętym postępowaniu rozumie się dzień doręczenia pisemnej informacji albo pierwszy dzień upublicznienia informacji na tablicy urzędowej organu administracji z jednoczesnym umożliwieniem dostępu przez internet.

W stanie prawnym obowiązującym do końca 2017 r. było więc tak, że każde stowarzyszenie mające osobowość prawną (a zgodnie z kodeksem cywilnym wraz z rejestracją stowarzyszenie uzyskuje osobowość prawną), które w statucie wskazało, że głównym celem jego działalności pozostaje

ochrona przyrody i krajobrazu, oraz wystąpiło z żądaniem informowania o wszczętych postępowaniach administracyjnych, było uprawnione wstąpić do postępowania na prawach uczestnika, jeżeli w ciągu 8 dni od otrzymania zawiadomienia o wszczęciu postępowania poinformowało o wstąpieniu do niego. Wtedy uczestnikiem (w rozumieniu § 27 ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym) stawało się z mocy prawa; organ administracji nie mógł odmówić dopuszczenia stowarzyszenia do uczestniczenia w postępowaniu. Orzecznictwo czeskich sądów administracyjnych przyjęło, że stowarzyszenie może uczestniczyć w postępowaniu także wtedy, gdy z żądaniem informacji wystąpiło już po wszczęciu postępowania administracyjnego⁸.

Jak wskazuje komentator, stowarzyszenie mogło uczestniczyć w każdym postępowaniu administracyjnym, w który mogły być dotknięte interesy ochrony przyrody i krajobrazu, a więc nie tylko w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, lecz także w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy budowlanej, ustawy leśnej, ustawy wodnej, ustawy o ochronie zasobów glebowych, ustawy o szkodzie ekologicznej itd.⁹. Instrumentarium znajdujące wyraz w § 70 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu mogło być wykorzystywane nie tylko w postępowaniach o pozwolenie na wyręb drzew i krzewów, ale akurat w tych postępowaniach mieć szczególnie istotne znaczenie. Jak wskazują autorzy poradnika w sprawach ochrony drzew i krzewów poza lasami, organami wydającymi pozwolenia na wyręb są w zdecydowanej większości przypadków organy gminy niemające odpowiedniego fachowego aparatu, a ponadto dla których wydane pozwolenie jest łatwiejsze niż wysiłek, który by musiał być włożony w uzasadnienie odmowy; te organy mają także trudności w wyszukaniu miejsc odpowiednich do nasadzeń zastępczych. Wniesienie przez stowarzyszenie odwołania od nierzadko „automatycznie” udzielanych pozwoleń na wyręb przenosi rozstrzygnięcie na organy odwoławcze o nieporównanie większych kompetencjach fachowych, tj. na urząd regionalny lub Agencję Ochrony Środowiska i Krajobrazu Republiki Czeskiej, co umożliwia zwiększoną troskę o zachowanie drzew i krzewów rosnących poza lasami i lepsze wyważenie kolidujących ze sobą interesów ekologicznego i estetycznego znaczenia drzew i krzewów z jednej strony, a interesów występującego o pozwolenie z drugiej¹⁰.

II. Nowelizacja § 70 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu

Niezwykle istotną zmianę w instrumentarium ochrony drzew i krzewów rosnących poza lasami wprowadziła ustawa nowelizacyjna z 2017 r.¹¹, która weszła w życie 1 stycznia 2018 r. Nowelizacja dodała przede wszystkim nowy ust. 6 do § 8 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, o czym była już mowa w I części naszego szkicu, a której sens sprowadza się do tego, że w odniesieniu do zamierzeń budowlanych

decyzję o pozwoleniu na wyręb drzew i krzewów rosnących poza lasami wydaje nie organ ochrony przyrody, lecz urząd budowlany, aczkolwiek na podstawie wiążącego stanowiska organu ochrony przyrody. Z tą zmianą jest ściśle związana zmiana wprowadzona do ust. 3 w § 70 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, polegająca na tym, że zamiast poprzedniej regulacji uczestnictwa stowarzyszeń w postępowaniach

administracyjnych, co w świetle odwołania do ust. 2 w tymże § 70 oznaczało wszystkie postępowania administracyjne, przy których mogą być dotknięte interesy ochrony przyrody i krajobrazu, chronione według tej ustawy, wprowadziła sformułowanie, że stowarzyszenia mogą uczestniczyć w „postępowaniach według tej ustawy” (*účastnit se řízení podle tohoto zákona*), tj. w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu.

Wprowadzone zmiany mają dwojaki skutek. Po pierwsze, stowarzyszenie nie może przedstawić organowi ochrony przyrody swojego poglądu dotyczącego wiążącego stanowiska tego organu, które ma być wyrażone, z tego prostego powodu, że w przedmiocie wyrażenia przez organ ochrony przyrody swego stanowiska nie jest prowadzone żadne postępowanie, nie ma przeto uczestników. Po drugie, wskazanie, że stowarzyszenie może uczestniczyć w postępowaniu według „tej ustawy”, tj. ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, wyklucza udział stowarzyszenia w postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy budowlanej, gdyż to nie jest „ta” ustawa. Komentator tekstu ustawy po nowelizacji stawia pytanie, czy jest to zgodne z regulacjami konstytucyjnymi, kiedy ustawodawca jednocześnie w § 70 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu przyznaje społeczeństwu prawo do uczestnictwa, ale zarazem je wyraźnie ogranicza, a w odniesieniu do najpoważniejszych ingerencji (chodzi o budownictwo) czyni pustym¹².

Nad tą ostatnią wypowiedzią trzeba się zatrzymać nieco dłużej. Autor ma na uwadze art. 35 ust. 1 jeszcze federalnej ustawy konstytucyjnej – Karty Podstawowych Praw i Wolności¹³, która po rozpadzie Czechosłowacji z dniem 1 stycznia 1993 r. stała się częścią ustroju konstytucyjnego Republiki Czeskiej¹⁴. Według brzmienia tego przepisu „Każdy ma prawo do sprzyjającego środowiska”¹⁵. Interes publiczny polegający na utrzymaniu cennych ze względów ekologicznych lub estetycznych drzew i krzewów jest łączony z prawem każdego do sprzyjającego środowiska. W literaturze czeskiej od lat toczyła się dyskusja, czy podmiotowe prawo do środowiska przysługuje tylko osobom fizycznym, czy także osobom prawnym, w tym przypadku stowarzyszeniom. Krótko na tle zmieniającego się orzecznictwa czeskiego Sądu Konstytucyjnego dyskusję tę podsumował Milan Damohorský. Wskazał, że czeski Sąd Konstytucyjny w uchwale z 6 stycznia 1998 r. sygn. I. US 282/97 orzekł, iż art. 35 Karty nie można odnosić do osób prawnych. Zdaniem Sądu prawa odnoszące się do środowiska przysługują tylko osobom fizycznym, ponieważ chodzi o organizmy biologiczne, a tylko one mogą podlegać negatywnym oddziaływaniom na środowisko. Tego nie da się powiedzieć o osobach prawnych. Niczego w tym zakresie nie zmienia § 70 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, którego, zdaniem Sądu, nie można uznać za konkretyzację art. 35 Karty. Dlatego stowarzyszenia mogą w postępowaniu podnosić tylko ewentualne naruszenie ich praw procesowych, ale nie materialnych. Milan Damohorský wskazał na słabe punkty tamtej uchwały, opowiedział się za przyznaniem stowarzyszeniom praw materialnych (a nie tylko procesowych) i z uznaniem odnotował nowe orzeczenie czeskiego Sądu Konstytucyjnego z 30 maja 2014 r.,

sygn. I. US 59/14, które uznał za przełomowe, bo wprowadziło nie dotyczyło ono bezpośrednio art. 35 Karty, lecz jej art. 36 (dostęp do sądu), ale otworzyło drogę do przyznania stowarzyszeniom materialnego prawa do sprzyjającego środowiska¹⁶. Myśl tę kontynuuje Hana Müllerová, kładąc akcent na te fragmenty uzasadnienia wyroku I. US 59/14, w których czeski Sąd Konstytucyjny wywodzi, że osoby fizyczne mogą zrzeszać się

Ustęp 2 w § 70 czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu stanowi, że stowarzyszenie lub jego jednostka organizacyjna, którego głównym przedmiotem działalności według statutu pozostaje ochrona przyrody i krajobrazu, jest uprawnione, jeżeli ma osobowość prawną, zażądać od właściwych organów administracji państwowej, aby było uprzednio informowane o wszystkich projektowanych ingerencjach oraz wszczętych postępowaniach administracyjnych, przy których mogą być dotknięte interesy ochrony przyrody i krajobrazu chronione według tej ustawy

v spolku w celu ochrony im przysługującego prawa. Nie można interpretować przepisów na niekorzyść obywatela, który daje pierwszeństwo ochronie swych praw za pośrednictwem stowarzyszenia obywatelskiego, chroniącego prawo do sprzyjającego środowiska przysługującego jego członkom, a *občanská sdružení (spolky)* są równocennym podmiotem prawa, a przy tym znaczącym i w najwyższym stopniu (*navýsost*) demokratycznym elementem społeczeństwa obywatelskiego¹⁷.

Ten sposób rozumowania otwiera zaproponowaną przez Vojtěcha Vorníčka drogę zmierzającą do wykorzystania § 65 czeskiej ustawy o sądowym postępowaniu administracyjnym¹⁸. Owszem, przepis ten uzależnia możliwość wniesienia skargi na decyzję od uprzedniego wyczerpania przez dotkniętego nią drogi odwoławczej. Ale ponieważ możliwość uczestnictwa stowarzyszenia w postępowaniu została nowelizacją z 2017 r. wyłączona, nie pozostaje nic innego, jak przyznać stowarzyszeniu możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego, ponieważ przecież warunek wyczerpania drogi postępowania odwoławczego odnosi się tylko do przypadków, kiedy było możliwe wniesienie odwołania, a taka możliwość w odniesieniu do „nieuczestnika” nie istnieje¹⁹.



→ Ostateczny efekt wykładni byłby więc następujący: od 1 stycznia 2018 r. stowarzyszenie, którego głównym posłannictwem według statutu jest ochrona przyrody i krajobrazu, zostało pozbawione możliwości uczestniczenia w postępowaniu zmierzającym do wydania zezwolenia na wyręb drzew lub krzewów rosnących poza lasami w związku z przedsięwzięciem budowlanym, ponieważ ani nie może przedstawić swego poglądu przy wyrażaniu przez organ ochrony przyrody wiążącego stanowiska (bo nie ma żadnego postępowania), ani nie może uczestniczyć w postępowaniu o wydanie zezwolenia na wyręb (bo to nie jest postępowanie prowadzone na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu,

lecz na podstawie ustawy budowlanej). Jednakże członkowie stowarzyszenia bronią za pośrednictwem tego stowarzyszenia swojego konstytucyjnego prawa do sprzyjającego środowiska, a zatem stowarzyszenie może – bezpośrednio na podstawie § 65 ustawy o sądowym postępowaniu administracyjnym – wnieść skargę do sądu administracyjnego na decyzję pozwalającą na wyręb drzew i krzewów, zarzucając jej niezgodność z prawem, w szczególności, że ekologiczne i estetyczne znaczenie drzew i krzewów przeważa nad interesem realizującego przedsięwzięcie budowlane. Jest to interpretacja bardzo śmiała, ale zdaniem autorów czeskich mająca uzasadnienie w przepisach prawa.

III. Udział organizacji w postępowaniach dotyczących ochrony drzew i krzewów w Polsce

W Polsce organizacje społeczne definiowane są w kodeksie postępowania administracyjnego²⁰ jako organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne (art. 5 § 2 pkt 5 k.p.a.). Na mocy art. 28 oraz 29 k.p.a. organizacja społeczna może być stroną postępowania administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „dopuszczenie

W Polsce postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów pozostaje odrębnym, niezależnym od innych, rodzajem postępowania administracyjnego, które zostało uregulowane w ustawie o ochronie przyrody. Zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta

do postępowania administracyjnego organizacji społecznej, której statutowe cele są zbieżne z celem (przedmiotem) konkretnego postępowania administracyjnego, można postrzegać jako zwiększenie prawdopodobieństwa lepszego wyjaśnienia okoliczności faktycznych kluczowych dla sprawy”²¹.

Zgodnie z treścią art. 31 § 3 k.p.a. może ona uczestniczyć w postępowaniu na prawach strony. Nadto organizacja społeczna, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, może – za zgodą organu administracji publicznej – przedstawić temu organowi swój pogląd w sprawie, wyrażony w uchwale lub oświadczeniu jej organu statutowego (art. 31 § 5 k.p.a.). Organizacji społecznej przyznane zostały dwa uprawnienia: wszczęcia postępowania oraz dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, z których może skorzystać w przypadku, gdy kumulatywnie zostaną spełnione dwa warunki: jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny (art. 31 § 1 k.p.a.). Organ może wydać

postanowienie albo uznające żądanie organizacji za uzasadnione albo o odmowie wszczęcia postępowania lub dopuszczenia do udziału w postępowaniu, na które służy zażalenie. Warto zwrócić uwagę na to, że ostateczne postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania lub o odmowie dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu może być zaskarżone przez nią do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.²²). Organ administracji publicznej, wszczynając postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, ma obowiązek zawiadomić o tym organizację społeczną, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe, i gdy przemawia za tym interes społeczny (art. 31 § 4 k.p.a.).²³ W wyroku z dnia 27 listopada 2019 r. została sformułowana teza, że „Organizacja społeczna, która domaga się wszczęcia postępowania, nie musi żądać jednocześnie dopuszczenia jej do udziału w tym postępowaniu. W wypadku bowiem, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostanie uznane przez organ administracji publicznej za zasadne, organizacja społeczna uczestniczy w tym postępowaniu na prawach strony”²⁴.

Ustawa dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska oraz ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko posługują się pojęciem „organizacji ekologicznej” definiowanej jako organizacja społeczna, której statutowym celem jest ochrona środowiska (zob. art. 3 pkt 16 p.o.ś. oraz art. 3 ust. 1 pkt 10 u.o.o.). Pojęcie „organizacji ekologicznej” jest węższe niż „organizacji społecznej”.

Na podstawie powyższych rozważań można zauważyć, że k.p.a. umożliwia ograniczenie możliwości uczestniczenia w postępowaniach przez organizacje społeczne. W ustawodawstwie możemy mieć jednak do czynienia z przepisami, które:

- » z jednej strony przewidują inne przesłanki udziału organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu administracyjnym, z czym mamy do czynienia w art. 44 u.o.o. czy w art. 24 ust. 6 u.o.z.s.²⁵;
- » z drugiej strony przepisy szczególne mogą wykluczyć możliwość występowania organizacji społecznej

w postępowaniu na prawach strony, czego przykładem może być art. 28 ust. 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁶, na mocy którego w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę wyłączono stosowanie art. 31 k.p.a.

Warto także zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2012 r., w którym sformułowano następujące tezy: „1. Organizacja społeczna, której celami statutowymi jest szeroko rozumiana ochrona środowiska lub przyrody, jak również działania proekologiczne i która zgłasza swój udział w postępowaniu dotyczącym orzeczeń wydawanych nie na podstawie przepisów ustawy z 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku, wykazując, iż za jej udziałem w postępowaniu na podstawie art. 31 § 1 pkt 2 k.p.a. przemawia interes społeczny, ma obowiązek przedstawić szczególną argumentację w tym zakresie i udział takiej organizacji społecznej w wyżej wymienionych postępowaniach powinien być rozważany w wyjątkowych przypadkach, ponieważ istnieje ustawa szczególna, która te kwestie rozwiązuje w sposób zapewniający odpowiedni udział społeczeństwa w procesie inwestycyjnym”²⁷.

W Polsce postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów pozostaje odrębnym, niezależnym od innych, rodzajem postępowania administracyjnego, które zostało uregulowane w ustawie o ochronie przyrody²⁸. Zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a w przypadku gdy zezwolenie dotyczy usunięcia drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków – wojewódzki konserwator zabytków (art. 83a ust. 1 u.o.p.). Ustawa ta nie reguluje roli organizacji społecznych w takim postępowaniu.

Zatem organizacje ekologiczne mogą brać udział w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów albo bez ograniczeń, albo z ograniczeniami wprowadzonymi na mocy przepisów szczególnych. Wspomniany powyżej art. 44 u.o.o. przewiduje udział organizacji ekologicznych w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa na prawach strony, jeżeli organizacja taka, powołując się na swoje cele statutowe, zgłosi chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu, pod warunkiem że prowadzi działalność statutową w zakresie ochrony środowiska lub ochrony przyrody przez minimum 12 miesięcy przed dniem wszczęcia tego postępowania. Ustawodawca wyłączył w takim przypadku możliwość stosowania art. 31 § 4 k.p.a., czyli przepis mówiący o tym, że organ administracji publicznej, wszczynając postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, zawiadamia o tym organizację społeczną, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe, i gdy przemawia za tym interes społeczny. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wyraził pogląd, że w postępowaniach przewidzianych w u.o.o. niewymagających udziału społeczeństwa przepis art. 44 ust. 1 u.o.o. nie może mieć zastosowania, lecz podstawą materialnoprawną orzekania o dopuszczeniu do

udziału w postępowaniu organizacji społecznej stanowi art. 31 § 1 k.p.a.²⁹. Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę na to, że przepisy przewidują szczególne uprawnienia procesowe dla organizacji ekologicznych, lecz tylko w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa. Z kolei w postępowaniach, które nie wymagają udziału społeczeństwa, stosuje się zasady ogólne wynikające z art. 31 k.p.a.³⁰.

Szczególne uprawnienia dla organizacji ekologicznych przewidują również przepisy ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, która w art. 24 ust. 6 przewiduje, że organizacja ekologiczna dokonująca zgłoszenia, na podstawie którego wszczęto postępowanie, ma prawo uczestniczyć w tym postępowaniu na prawach strony. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2017 r. sformułował pogląd, że przepis ten, jako regulacja wyjątkowa, musi być interpretowany ściśle. Zdaniem sądu organizacja ekologiczna uzyskuje z urzędu uprawnienia strony postępowania jedynie w postępowaniu wszczętym na skutek zgłoszenia, o którym stanowi art. 24 ust. 1 u.o.z.s. i toczącym się na podstawie art. 15 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Wskazał ponadto, że przepis art. 24 ust. 5 i 6 u.o.z.s. ma zastosowanie jedynie do postępowania administracyjnego, które toczy się w oparciu o art. 15 ust. 1 pkt 2 tej ustawy³¹.

Z punktu widzenia niniejszego opracowania istotny jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia 2019 r., w którym orzeczono, że „Obowiązujący porządek prawny nie zezwala na uruchomienie wniosku organizacji społecznej/ekologicznej postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę w sytuacji, gdy w postępowaniu zakończonym tą decyzją nie było przeprowadzane postępowanie z udziałem społeczeństwa w oparciu o uregulowania ustawy z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”³². Warto również zwrócić uwagę na tezę sformułowaną w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 lipca 2019 r., w której sąd ten dopuścił możliwość stosowania art. 31 k.p.a. w trybach nadzwyczajnych w sprawach pozwoleń na budowę, argumentując to faktem, że wszczęcie postępowania w trybie nadzwyczajnym stanowi postępowanie w nowej sprawie, odrębne w stosunku do postępowania prowadzonego w trybie zwykłym, co – zdaniem sądu – oznacza, że organ, mając na uwadze obiektywną ochronę porządku prawnego powinien w uzasadnionych przypadkach reagować także na informacje pochodzące od organizacji społecznej³³.

Warto też w tym miejscu zwrócić uwagę na prawo dostępu do informacji o środowisku, które może przysługiwać organizacji ekologicznej. Kwestie dostępu do informacji o środowisku reguluje przywoływana już wyżej ustawa z dnia 3 października 2008 r. (u.o.o.). Zasadę powszechnego dostępu do informacji o stanie i ochronie środowiska wyrażają art. 4 i 9 ustawy³⁴. Ustawodawca przewidział jednak od niej pewne wyjątki. Ustawa ta w rozdziale 2 działu II reguluje kwestie możliwości odmowy udzielenia tych informacji przez władze publiczne. Wynika z tego, że na gruncie polskiego prawa może zostać wydana decyzja odmawiająca udzielenia informacji³⁵. →



Wnioski końcowe

Czeski ustawodawca posługuje się pojęciem „stowarzyszenie”, z kolei polski wprowadził pojęcie „organizacji ekologicznej” na określenie organizacji, której celem statutowym jest ochrona środowiska. Polski ustawodawca nie poszedł wzorem czeskiego, który nowelizując § 70 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, ograniczył działalność organizacji ekologicznych do możliwości uczestnictwa w postępowaniach prowadzonych wyłącznie na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. W Czechach postępowanie zmierzające do wydania zezwolenia na wyręb drzew lub krzewów rosnących poza lasami jest prowadzone w związku z przedsięwzięciem budowlanym. W wyniku tej zmiany stowarzyszenia, których celem pozostaje ochrona przyrody, zostały pozbawione możliwości uczestniczenia w takim postępowaniu, ponieważ ani nie mogą zaprezentować swojego poglądu przy wyrażaniu przez organ ochrony przyrody wiążącego stanowiska (gdyż nie ma żadnego postępowania), ani też uczestniczyć w postępowaniu o wydanie zezwolenia na wyręb (z uwagi na to, że nie jest to postępowanie prowadzone na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, lecz na podstawie ustawy budowlanej).

W Polsce postępowanie w sprawie wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu bywa niezależne od innych postępowań administracyjnych, w tym od postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Umożliwia to organizacjom

ekologicznym udział w postępowaniach mających na celu ochronę drzew i krzewów. Ten udział może się odbywać bez ograniczeń bądź zostać ograniczony na mocy przepisów szczególnych, o czym wspominaliśmy w tym opracowaniu.

Kolejną kwestią, na którą warto naszym zdaniem zwrócić uwagę, wydaje się dostęp do informacji o środowisku. Czeskie rozwiązania przewidują, że jeżeli stowarzyszenie mające na celu ochronę przyrody jest uczestnikiem postępowania, wówczas właściwy organ ma obowiązek udzielenia takiej informacji, podczas gdy polska ustawa o dostępie informacji o środowisku i jego ochronie przewiduje możliwość odmowy udostępnienia informacji o środowisku w sytuacjach określonych w tej ustawie, nawet w odniesieniu do uczestników postępowania, którego określona informacja dotyczy.

Podsumowując sytuację organizacji ekologicznych w postępowaniach dotyczących ochrony drzew i krzewów w obu krajach, można sformułować wniosek, że w Polsce ich sytuacja jest lepsza niż w Czechach. Czeski ustawodawca znacząco ograniczył możliwość ich działania do postępowań prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu, wskutek czego właściwie pozbawił ich możliwości ingerencji w sytuacjach, które mogą najpoważniej wpływać na ochronę drzew i krzewów, dziejących się w trakcie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę.

dr DARIA DANECKA

Autorka jest adiunktem w Zakładzie Prawa Karnego Instytutu Nauk Prawnych PAN

prof. dr hab. WOJCIECH RADECKI

Autor jest emerytowanym kierownikiem Zakładu Zagadnień Prawnych Kształtowania i Ochrony Środowiska Instytutu Nauk Prawnych PAN

Przypisy:

¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

² Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

³ Zákon č. 83/1990 Sb., sdružování občanů.

⁴ L. Jemelka, J. Břeň, *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*, Praha 2007, s. 1.

⁵ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

⁶ Czeski wyraz *spolek* popularne słowniki tłumaczą jako „towarzystwo” lub „stowarzyszenie”. Dopiero wielki słownik czesko-polski dodaje dwa dodatkowe tłumaczenia: „związek” i „liga”. Nie ulega wątpliwości, że podstawowe znaczenie *spolku* to „stowarzyszenie”.

⁷ W tym miejscu czeski ustawodawca wprowadza wyjątek dotyczący postępowań prowadzonych po przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko w rozumieniu odrębnej ustawy – zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí – która ustanawia odrębny reżim prawny uczestnictwa stowarzyszeń w postępowaniach nawiązujących do oceny oddziaływania. Tę problematykę pozostawiamy poza zakresem rozważań, ponieważ postępowanie o zezwolenie na wyręb drzew i krzewów (a tylko temu poświęcamy nasz szkic) nie jest postępowaniem nawiązującym do przeprowadzonej oceny oddziaływania.

⁸ Zob. orzeczenia przywołane przez J. Jelinkovą i M. Tuhačka, *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*, Praha 2018, s. 106.

⁹ V. Stejskal, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, Praha 2016, s. 368.

¹⁰ J. Jelinková, M. Tuhaček, *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*, Praha 2018, s. 107.

¹¹ Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a další související zákony.

¹² V. Vomáčka, [w:] V. Vomáčka, J. Knotek, M. Konečná, J. Hanák, F. Dienstbier, I. Průchová, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, Praha 2018, s. 531.

¹³ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina Základních Práv a Svobod.

¹⁴ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny Základních Práv a Svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

¹⁵ W czeskim oryginale: Čl. 35 (1) *Každý má právo na příznivé životní prostředí*. Czeski przymiotnik *příznivé* można przekładać jako „życzliwie”, „odpowiednie”, „korzystne” czy właśnie „sprzyjające”; to ostatnie wydaje nam się najzgrabniejszym tłumaczeniem.

¹⁶ M. Damohorský, *Úvodní glosa: Právo na příznivé životní prostředí a právnické osoby*, [w:] H. Müllerová a kolektiv, *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*, Praha 2016, s. 21-27.

¹⁷ H. Müllerová, *Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR*, Praha 2018, s. 148.

¹⁸ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹⁹ V. Vomáčka, [w:] *Komentář*, op. cit., s. 537.

²⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz.U. 2020, poz. 256 z późn. zm., dalej: k.p.a.

²¹ Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2019 r., II OSK 2432/17, LEX nr 2740536.

²² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm., dalej: p.p.s.a.

²³ Zob. A. Wróbel, *Komentarz do art. 31*, [w:] A. Wróble, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020 r.

²⁴ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 listopada 2019 r., II SA/Rz 956/19, LEX nr 2777996.

²⁵ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, Dz.U. z 2019 r., poz. 1862 z późn. zm., dalej: u.o.z.s.

²⁶ Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1333 z późn. zm., dalej: p.b.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2012 r., II OSK 122/11, LEX nr 1251768.

²⁸ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2020 r., poz. 55 z późn. zm., dalej: u.o.p.

²⁹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 maja 2019 r., II SA/Lu 826/18, LEX nr 2679152.

³⁰ Wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 2018 r., II CSK 2192/16, LEX nr 2558111.

³¹ Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2017 r., II OSK 905/17, LEX nr 2427455.

³² Wyrok WSA z dnia 12 grudnia 2019 r., VI SA/Wa 876/19, LEX nr 2768287.

³³ Zob. Wyrok NSA z dnia 10 lipca 2019 r., II OSK 2210/174, LEX nr 2727909.

³⁴ Zob. K. Gruszecki, Art. 16, [w:] *Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, wyd. III [online]. System Informacji Prawnej LEX, 2020-02-25 07:21 [dostęp: 20.03.2020 r. 16:17]. Dostępny w internecie: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587244966/613922>.

³⁵ Szerzej: D. Danecka, W. Radecki, *Právo na informace o životním prostředí v Polsku*, Acta Iuridica Olomucensia, Vědecký časopis právnícký, Journal for Legal Research, 2019, Vol. 14, No. 2, s. 28-50.

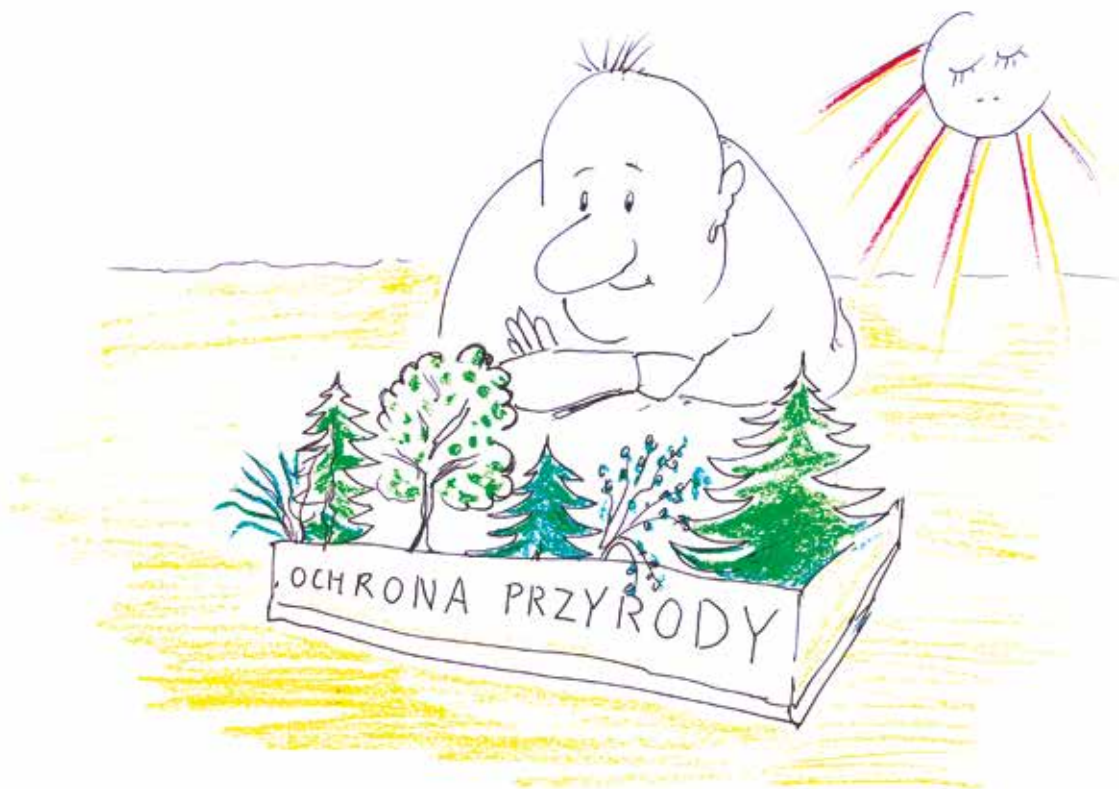
Participation of the organizations in proceedings regarding the protection of trees and shrubs in the Czech Republic and Poland (part II)

SUMMARY:

The article constitutes the second part of the study devoted to the protection of trees and shrubs in Poland and in the Czech Republic. The purpose of this part is to consider the participation of ecological organizations in proceedings regarding the protection of trees and shrubs. Firstly the legal regulations in force in the Czech Republic, and in Poland are presented. In conclusion, the fundamental differences in the two countries are pointed out.

Keywords: nature protection, social organization, ecological organization, environmental law, administrative procedure, party to proceedings.

Słowa kluczowe: ochrona przyrody, organizacja społeczna, organizacja ekologiczna, prawo ochrony środowiska, postępowanie administracyjne, strona postępowania.



Zasiłek pielęgnacyjny wypłacony w zbiegu z dodatkiem pielęgnacyjnym jako świadczenie nienależnie pobrane

ANNA KAWECKA

Wstęp

Regulacja ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 111 ze zm.) – dalej u.ś.r. wprowadza generalną zasadę obowiązku zwrotu świadczeń nienależnie pobranych, wskazując, że osoba, która pobrała nienależnie świadczenia rodzinne, jest obowiązana do ich zwrotu (art. 30 u.ś.r.). W literaturze przedmiotu mówi się, że zwrotowi podlegają wszystkie świadczenia rodzinne, o których stanowi ustawa, a więc skatalogowane w art. 2 u.ś.r., pod warunkiem że zostały nienależnie pobrane¹. Należy mieć na uwadze, że skoro ustawodawca wprowadza obowiązek zwrotu świadczeń rodzinnych przez osobę, która je nienależnie pobrała, to po stronie organu administracji publicznej, związanego dyscypliną finansów publicznych, istnieje obowiązek dochodzenia przedmiotowych świadczeń².

W odniesieniu do nienależnie pobranych świadczeń w judykaturze niemal jednoznacznie przyjmuje się, że przepis art. 30 ust. 1 u.ś.r. wprowadza pojęcie „świadczenia nienależnie pobranego”, co oznacza, że obowiązek zwrotu takiego świadczenia obciąża tylko tego, kto przyjął świadczenie w złej wierze, wiedząc, że mu się ono nie należy. Dlatego też w postępowaniu tym organ jest zobowiązany ustalić, czy nieuprawnione pobranie świadczenia nastąpiło z „winy” strony i w konsekwencji, że świadczenie to miało charakter nienależnego³. Ocena świadomego działania świadczeniobiorcy wymaga ustalenia, czy były mu znane odpowiednie przepisy prawa, tj. czy był skutecznie powiadomiony o okolicznościach, których zaistnienie ma wpływ na istnienie uprawnienia. Skuteczność oznacza przy tym formę pisemną, z użyciem języka zrozumiałego dla świadczeniobiorcy, nie wystarcza powołanie się na przepis prawa⁴.

Złożenie podpisu pod pouczeniem i oświadczeniem stanowi dowód na zrozumienie i przyjęcie do wiadomości podpisanej treści⁵. Szeroko akcentuje się w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, że „nienależne świadczenie” jest pojęciem obiektywnym i występuje m.in. wówczas, gdy świadczenie zostaje wypłacone bez podstawy prawnej lub gdy taka podstawa odpadła. Natomiast „świadczenie nienależnie pobrane” to świadczenie pobrane przez osobę, której można przypisać określone cechy dotyczące stanu świadomości (woli) lub określone działania (zaniechania). Obowiązek zwrotu pobranego świadczenia obciąża tylko tego, kto przyjął świadczenie, wiedząc, że mu się ono nie należy, co dotyczy osoby, która została skutecznie pouczone o okolicznościach, w jakich nie powinna pobierać świadczeń⁶.

Przedmiotem niniejszej publikacji będą rozważania w zakresie procedury dochodzenia zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, czyli zasiłku pielęgnacyjnego, w sytuacji jego zbiegu z uprawnieniem do dodatku pielęgnacyjnego. W odniesieniu do tego zagadnienia wykształciły się dwa przeciwstawne poglądy judykatury, a co za tym idzie – rozbieżność praktyki działania organów realizujących to świadczenie. Zgodnie z pierwszą koncepcją wydanie decyzji w przedmiocie nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego i zobowiązania do jego zwrotu jest obowiązkiem organu właściwego również w świetle znowelizowanego brzmienia art. 16 u.ś.r. Przeciwnie stanowisko zakłada, że sprawa zwrotu nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego, w związku z nabyciem prawa do dodatku pielęgnacyjnego, została wyłączona z kompetencji organów i sądów administracyjnych.

Zasiłek pielęgnacyjny w systemie świadczeń rodzinnych

Celem rozważenia zagadnienia, jakim pozostaje nienależny zasiłek pielęgnacyjny przyznany w zbiegu z dodatkiem pielęgnacyjnym, konieczne wydaje się wskazanie na istotę tego zasiłku oraz jego miejsce w systemie świadczeń rodzinnych.

Katalog świadczeń rodzinnych unormowany został w art. 2 u.ś.r. W przywołanym powyżej przepisie w katalogu świadczeń rodzinnych wymienia się – obok zasiłku rodzinnego oraz dodatków do zasiłku rodzinnego – świadczenia opiekuńcze,

takie jak zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne. W doktrynie zwraca się uwagę, że katalog świadczeń rodzinnych pozostaje katalogiem zamkniętym. Katalog zawiera świadczenia zarówno o charakterze samoistnym, jak i dodatkowym (zależnym)⁷. Spośród świadczeń o charakterze samoistnym wymienić należy m.in. zasiłek pielęgnacyjny. Inny podział świadczeń, które można wyodrębnić na gruncie u.ś.r., to klasyfikacja ze względu na częstotliwość wypłaty (jednorazowe i okresowe), a także zależne od dochodu bądź nie. Niewątpliwie zasiłek pielęgnacyjny to świadczenie niezależne od dochodu i wypłacany jest osobie do niego uprawnionej comiesięcznie.

Warunki ustalenia prawa do zasiłku pielęgnacyjnego określa art. 16 u.ś.r.. Procedura przyznawania świadczeń rodzinnych, w tym zasiłku pielęgnacyjnego, składa się z następujących czynności: wniosku zainteresowanego podmiotu, urzędowego potwierdzenia istnienia stanu faktycznego uzasadniającego uprawnienie do zasiłku i przyznania zasiłku. Zasiłek pielęgnacyjny jest związany z istnieniem określonego stopnia niepełnosprawności i jest przeznaczony na zniwelowanie skutków tego upośledzenia. Celem zasiłku pielęgnacyjnego pozostaje częściowe pokrycie wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. Termin „niezdolność do samodzielnej egzystencji” został zdefiniowany w art. 13 ust. 5 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 53 ze zm.) dalej: u.e.r.f.u.s., który stanowi, że niezdolność do samodzielnej egzystencji orzeka się w przypadku stwierdzenia naruszenia sprawności organizmu w stopniu powodującym konieczność stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innej osoby w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych. Termin ten ma szeroki zakres przedmiotowy. Obejmuje bowiem opiekę oznaczającą pielęgnację, czyli zapewnienie ubezpieczonemu

możliwości poruszania się, odżywiania, zaspokajania potrzeb fizjologicznych, utrzymywania higieny osobistej itp., oraz pomoc w załatwianiu elementarnych spraw życia codziennego, takich jak robienie zakupów, uiszczanie opłat, składanie wizyt u lekarza. Wszystkie zaś powyższe elementy łącznie wyczerpują treść terminu „niezdolność do samodzielnej egzystencji”⁸. Obecna kwota zasiłku pielęgnacyjnego to 215, 84 zł⁹.

Co do okresu przyznania zasiłku pielęgnacyjnego, ustawodawca wprowadził regulację szczególną w zakresie terminu przyznania omawianego świadczenia, wskazując na zasadę, w myśl której prawo do świadczeń rodzinnych ustala się, począwszy od miesiąca, w którym wpłynął wniosek z prawidłowo wypełnionymi dokumentami. Niemniej jednak jeżeli w okresie trzech miesięcy, licząc od dnia wydania orzeczenia o niepełnosprawności lub orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, zostanie złożony wniosek o ustalenie prawa do świadczenia uzależnionego od niepełnosprawności, prawo to ustala się, począwszy od miesiąca, w którym złożono wniosek o ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności (art. 24 u.ś.r.).

Długość wypłaty omawianego świadczenia uzależniona jest z kolei od okresu orzeczenia o niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności. Orzeczenie o niepełnosprawności jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 76 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego¹⁰, co oznacza, że organ właściwy w sprawach zasiłku pielęgnacyjnego jest związany jego treścią.

Ustawodawca przewiduje również przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego osobom, które ukończyły 75. rok życia. Wówczas zasiłek pielęgnacyjny przyznawany bywa na stałe (bezterminowo). Ze względu na okoliczność, że jest świadczeniem ściśle związanym z osobą uprawnioną, należy przyjąć, iż śmierć tej osoby uprawnionej powoduje, że prawo do owego zasiłku wygasa z mocy prawa z chwilą śmierci uprawnionego.

Zasiłek pielęgnacyjny a dodatek pielęgnacyjny

Należy zwrócić uwagę, że zasiłek pielęgnacyjny bywa często mylony z dodatkiem pielęgnacyjnym, mimo że są to dwa różne świadczenia, co więcej realizowane przez odmienne organy. W doktrynie zauważa się, że wyżej wymienione świadczenia częstokroć myli się ze względu na podobieństwo nazw¹¹. Dodatek pielęgnacyjny i zasiłek pielęgnacyjny są to świadczenia rodzajowo odmienne. Dodatek pielęgnacyjny ma charakter ubezpieczeniowy, zasiłek pielęgnacyjny zaś charakter pomocowy. Z rozróżnieniem tym związane są dwie odrębne podstawy prawne dla ewentualnego nabycia uprawnień do tych świadczeń¹². Dodatek pielęgnacyjny ma charakter ubezpieczeniowy, zasiłek pielęgnacyjny – charakter pomocniczy. Warunki do uzyskania oraz zasady ustalania i wypłacania zasiłku pielęgnacyjnego określa u.ś.r. W sprawach o przyznanie prawa do dodatku pielęgnacyjnego z ubezpieczenia społecznego nie ma podstaw prawnych dla orzeczenia o prawie do innego rodzajowo świadczenia,

jakim pozostaje zasiłek pielęgnacyjny z zaopatrzenia społecznego. Sytuacja zbiegu jest niemożliwa, a nabycie prawa do dodatku pielęgnacyjnego skutkuje z mocy prawa utratą uprawnień do zasiłku pielęgnacyjnego¹³. Z uwagi jednak na ich zbliżoną funkcję na gruncie art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych przeważa stanowisko interpretacyjne, że pojęcia „zasiłek pielęgnacyjny” i „dodatek pielęgnacyjny” trzeba traktować jako określenia mieszczące się w pojęciu „zasiłki pielęgnacyjne”, o których mowa w tym przepisie¹⁴.

Zgodnie z art. 75 ust. 1 i 4 u.e.r.f.u.s dodatek pielęgnacyjny przysługuje osobie uprawnionej do emerytury lub renty, jeżeli osoba ta została uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyła 75 lat życia, z zastrzeżeniem ust. 4, który stanowi, że osobie uprawnionej do emerytury lub renty przebywającej w zakładzie opiekuńczo-leczniczym lub w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym



→ dodatek pielęgnacyjny nie przysługuje, chyba że przebywa poza tą placówką przez okres dłuższy niż 2 tygodnie w miesiącu.

W sprawach o przyznanie prawa do dodatku pielęgnacyjnego z ubezpieczenia społecznego nie ma podstaw prawnych dla orzeczenia o prawie do innego rodzajowo świadczenia, jakim jest zasiłek pielęgnacyjny z zaopatrzenia społecznego¹⁵. W myśl uregulowania art. 16 ust. 6 u.ś.r. zasiłek pielęgnacyjny nie przysługuje osobie uprawnionej do dodatku pielęgnacyjnego. W judykaturze zwraca się uwagę, że ustawodawca nie tylko wykluczył możliwość otrzymywania obu świadczeń jednocześnie, ale wyłączył ponadto swobodę decydowania przez osobę uprawnioną, które świadczenie chce otrzymywać – gdyż w przypadku przyznania prawa do dodatku pielęgnacyjnego przysługiwać może jedynie prawo do tego właśnie świadczenia, a nie prawo do zasiłku pielęgnacyjnego¹⁶. Z przepisu art. 16 ust. 6 u.ś.r. jednoznacznie

wynika, że w przypadku zbiegu dwóch uprawnień (do zasiłku pielęgnacyjnego i do dodatku pielęgnacyjnego) osobie uprawnionej do dodatku pielęgnacyjnego zasiłek pielęgnacyjny nie przysługuje. Jeżeli osoba uprawniona do emerytury uzyskała w trybie art. 75 u.e.r.f.u.s. dodatek pielęgnacyjny, to nie może pobierać obu świadczeń: dodatku pielęgnacyjnego i zasiłku pielęgnacyjnego. Celem obu tych świadczeń pozostaje finansowanie zwiększonych wydatków osób niezdolnych do pracy i w podeszłym wieku. Jedno z tych świadczeń wyklucza drugie. Nie ma przy tym znaczenia, w jakiej sytuacji materialnej, dochodowej czy zdrowotnej znajduje się skarżąca¹⁷. Uzyskanie prawa do dodatku pielęgnacyjnego wyklucza prawo do zasiłku pielęgnacyjnego. Oba te świadczenia mają ten sam cel jako dodatkowe wsparcie dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji z uwagi na zaawansowany wiek¹⁸.

Nienależnie pobrany zasiłek pielęgnacyjny

Przenosząc rozważania dotyczące zasiłku pielęgnacyjnego na grunt świadczenia nienależnie pobranego, w pierwszej kolejności należy się odnieść do zmiany regulacji stanu prawnego w obrębie art. 16 u.ś.r. Otóż na mocy ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o świadczeniach rodzinnych¹⁹ do art. 16 u.ś.r. dodano ust. 7 i 8 w następującym brzmieniu: Osobie, której przyznano dodatek pielęgnacyjny za okres, za który wypłacono zasiłek pielęgnacyjny, Zakład Ubezpieczeń Społecznych lub inny organ emerytalny, lub rentowy, który przyznał dodatek pielęgnacyjny, wypłaca emeryturę lub rentę pomniejszoną o kwotę odpowiadającą wysokości wypłaconego za ten okres zasiłku pielęgnacyjnego i przekazuje tę kwotę na rachunek bankowy organu właściwego (7). Przekazanie kwoty odpowiadającej wysokości zasiłku pielęgnacyjnego, o którym mowa w ust. 7, uznaje się za zwrot świadczeń nienależnie pobranych (8)

Celem ww. nowelizacji było wprowadzenie procedury zwrotu nadpłaconego zasiłku pielęgnacyjnego w przypadku, gdy organ rentowy przyzna za ten sam okres dodatek pielęgnacyjny. Również w orzecznictwie zwraca się uwagę, że nowelizacja odnosi się wyłącznie do przypadku, gdy zasiłek pielęgnacyjny został pobrany jednocześnie z tożsamym, co do jego celu, świadczeniem, czyli dodatkiem pielęgnacyjnym, co oznacza, że doszło do naruszenia zasady określonej w art. 16 ust. 6 u.ś.r. Zasadniczo sytuacja taka ma miejsce, gdy organ rentowy z mocą wsteczną przyznaje rentę lub emeryturę wraz z dodatkiem pielęgnacyjnym. Nie jest zatem zależna od jakiegokolwiek aktywności czy bierności pobierającego zasiłek pielęgnacyjny, od jego wiedzy czy woli²⁰.

Z uzasadnienia projektu Rady Ministrów ustawy nowelizującej art. 16 u.ś.r. wprost wynika, że uzupełnienia tego przepisu dokonano na wzór obecnie funkcjonującego w art. 99 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²¹ (dalej:

u.p.s.), w celu uproszczenia procedury dochodzenia przez organ wypłacający dodatek pielęgnacyjny kwoty odpowiadającej nadpłaconemu zasiłkowi pielęgnacyjnemu (bez odsetek) w przypadku, gdy organ rentowy przyzna za ten sam okres dodatek pielęgnacyjny. Przywołany przepis art. 99 u.p.s. stanowi, że osobie, której przyznano emeryturę i rentę za okres, za który wypłacono zasiłek stały lub zasiłek okresowy, Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz inne organy rentowe, które przyznały emeryturę i rentę, wypłacają to świadczenie pomniejszone o kwotę odpowiadającą wysokości wypłaconych za ten okres zasiłków i przekazują te kwoty na rachunek bankowy właściwego ośrodka pomocy społecznej. Wprowadzenie zaproponowanego rozwiązania miało na celu pozwolić w efektywny sposób wyegzekwować kwotę nadpłaconego zasiłku pielęgnacyjnego, przede wszystkim z uwagi na możliwość pominięcia procedur związanych z ewentualną egzekucją administracyjną. Po wprowadzeniu proponowanych zmian organy emerytalno-rentowe, które przyznały dodatek pielęgnacyjny do emerytury lub renty, dokonywać będą pomniejszenia emerytury lub renty o kwoty zasiłku pielęgnacyjnego, i w konsekwencji zwrotu zasiłku pielęgnacyjnego wypłaconego za ten sam okres, za który przyznano dodatek (na rachunek bankowy właściwego organu)²².

Mimo uzasadnienia celowości wprowadzenia zmiany oraz wskazania na analogię do mechanizmu, jaki funkcjonuje na gruncie u.p.s. w orzecznictwie, a tym samym w praktyce organów realizujących zadanie, jakim są świadczenia rodzinne, istnieją rozbieżności w zakresie zasadności wydawania decyzji administracyjnej na gruncie art. 16 ust. 6-8 u.ś.r.

W odniesieniu do omawianego unormowania w orzecznictwie sądów administracyjnych dają się wyodrębnić dwa przeciwstawne stanowiska. Wedle pierwszego z nich wobec obecnego unormowania brakuje podstaw prawnych do wydawania decyzji administracyjnych co do zasady, albowiem ustawodawca poprzez dokonaną nowelizację obowiązującą

od 4 marca 2016 r. wyłączył w tej materii tryb decyzji co do zasady. Pogląd taki reprezentowany jest m.in. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, który zajął stanowisko, zgodnie z którym sprawa zwrotu nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego, w związku z nabyciem prawa do dodatku pielęgnacyjnego, została wyłączona z kognicji organów i sądów administracyjnych. Od decyzji ZUS dokonujących pomniejszenia świadczeń emerytalno-rentowych na skutek nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego przysługuje odwołanie do sądu powszechnego²³.

Stanowiska WSA w Gliwicach nie podziela m.in. WSA w Gdańsku, który jednoznacznie przesądził, że wydanie decyzji w przedmiocie nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego i zobowiązania do jego zwrotu jest obowiązkiem organu właściwego również w świetle znowelizowanego brzmienia art. 16 u.s.r. Sąd wyjaśnił, że nie można uznać, że wprowadzenie przez ustawę nowelizującą przepisów art. 16 ust. 7 i 8 wprowadziło automatyzm „ściągalności” kwot zasiłków pielęgnacyjnych wypłaconych pomimo pobierania przez stronę dodatku pielęgnacyjnego. Nadal, zdaniem Sądu, aby możliwe było zastosowanie powyższych regulacji, konieczne jest uprzednie wydanie decyzji orzekającej o uznaniu świadczenia za nienależne. Ustawa nowelizująca nie zawiera bowiem żadnych regulacji wykluczających zasiłek pielęgnacyjny wypłacony pomimo pobierania przez stronę dodatku pielęgnacyjnego spod reżimu prawnego uzależniającego obowiązek zwrotu pobranego świadczenia rodzinnego od wydania decyzji o uznaniu tego świadczenia za nienależnie pobrane w związku ze spełnieniem jednej z przesłanek z art. 30 ust. 2 ustawy²⁴.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu podkreślił, że regulacje art. 30 ust. 1 i 2 ustawy, uzależniające obowiązek zwrotu świadczenia od wydania decyzji o uznaniu świadczenia za nienależnie pobrane, mają charakter gwarancyjny, chroniący stronę przed ponoszeniem dotkliwych często skutków zaniedbań organizacyjnych właściwych do wypłaty świadczeń organów administracji. Sąd ten podkreślił wręcz obowiązek wydania decyzji, wskazując, że w przypadku równoczesnego pobierania zasiłku pielęgnacyjnego oraz dodatku pielęgnacyjnego obowiązkiem organów administracji publicznej jest wydanie decyzji stwierdzającej, iż zasiłek pielęgnacyjny stanowił świadczenie nienależnie pobrane. Wydanie decyzji w tej materii jest uzależnione od spełnienia dwóch warunków, a mianowicie – równoczesnego pobierania wymienionych świadczeń oraz uprzedniego poinformowania beneficjenta zasiłku pielęgnacyjnego o niemożności pobierania obu tych świadczeń jednocześnie²⁵.

W odniesieniu do powyższej rozbieżności, funkcjonującej w orzecznictwie, w październiku 2020 r. stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, że regulacja art. 16 ust. 7 u.s.r. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 30

*Należy zwrócić uwagę,
że zasiłek pielęgnacyjny
bywa często mylony
z dodatkiem pielęgnacyjnym,
mimo że są to dwa różne świadczenia,
a co więcej
– realizowane przez odmienne organy.
W doktrynie zauważa się,
że wyżej wymienione świadczenia
częstokroć myli się ze względu
na podobieństwo nazw*

ust. 2 u.s.r. Dotyczy jednego z rodzajów świadczeń rodzinnych, jakim jest zasiłek pielęgnacyjny, i ściśle określonej sytuacji, w której świadczenie to nie jest należne beneficjentowi. Rozstrzyga też w sposób odmienny, niż określa to art. 30 ust. 1 u.s.r., sposób zwrotu tego świadczenia, co likwiduje kwestię jego „nienależności”. Rozważania, czy można zastosować w takim przypadku procedurę umorzenia obowiązku zwrotu wobec osoby, która nie jest zobowiązana do zwrotu świadczenia rodzinnego, prowadzone są *contra legem*.

Zdarzenie, o którym mowa w art. 16 ust. 7 u.s.r., a więc przyznanie przez organ emerytalno-rentowy dodatku pielęgnacyjnego za ten sam okres, za który wypłacany był wcześniej przyznany zasiłek pielęgnacyjny, co do zasady nie mieści się w definicji legalnej „nienależnego świadczenia” przedstawionej w art. 30 ust. 2 u.s.r. Dobrodziejstwo umorzenia, odroczenia terminu płatności albo rozłożenia na raty, o którym mowa w art. 30 ust. 9 u.s.r., dotyczy wyłącznie tych należności, które zostały uznane mocą decyzji za nienależnie pobrane świadczenia rodzinne²⁶.

Podsumowanie

W świetle przeprowadzonych w niniejszej publikacji wywodów obecnie nie budzi wątpliwości, że brak jest podstaw prawnych w świetle obowiązującego od 4.03.2016 r. unormowania art. 16 ust. 7 i 8 u.s.r. do wydawania decyzji administracyjnych w przedmiocie ustalenia, że zasiłek pielęgnacyjny

pobrany w zbiegu z dodatkiem pielęgnacyjnym jest świadczeniem nienależnie pobranym i zobowiązania do jego zwrotu.

Zgodzić się należy, że stanowiskiem NSA wyrażonym w omówionym powyżej wyroku, że wprowadzona regulacja art. 16 ust. 7 i 8 u.s.r. jest przepisem szczególnym względem



- art. 30 u.ś.r. Co istotne, w świetle unormowania art. 16 ust. 7 u.ś.r. istnieje obowiązek zwrotu zasiłku pielęgnacyjnego za okres zbiegu z wypłacanym dodatkiem pielęgnacyjnym, przy czym zwrot ten dotyczy kwoty wypłaconych świadczeń bez należności odsetkowych. Z kolei zasadą wynikającą z art. 30 ust. 2b u.ś.r. jest, że zwrot świadczeń nienależnie pobranych następuje wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie, z wyjątkiem sytuacji, gdy świadczenia rodzinne zostały przyznane na podstawie decyzji, której następnie stwierdzono nieważność z powodu jej wydania bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa albo świadczenia rodzinne przyznane zostały na podstawie decyzji, która została następnie uchylona w wyniku wznowienia postępowania i osobie odmówiono prawa do świadczenia rodzinnego.

Skoro ustawodawca wymaga od organu właściwego wydania decyzji w przedmiocie uznania danego świadczenia za nienależnie pobranego, wskazując wprost na formę rozstrzygnięcia (organ właściwy, który wydał decyzję w sprawie nienależnie pobranych świadczeń), uznać należy, że tylko w stosunku do nienależnie pobranych świadczeń usankcjonowanych ostateczną decyzją można zastosować ulgę.

Zauważyć należy, że stanowisko sądów, wedle którego należy wydawać decyzje w przedmiocie nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego w zbiegu z uprawnieniem do dodatku pielęgnacyjnego, pomija kwestię należności odsetkowych w kontekście art. 16 ust. 7 i 8 u.ś.r., a nakazując organom administracji publicznej orzekać w sprawie w oparciu o art. 30 u.ś.r., niejako z automatu przesądza o konieczności naliczania odsetek. Tym samym sytuacja osób, które otrzymały prawo do zasiłku pielęgnacyjnego w zbiegu z prawem do dodatku pielęgnacyjnego, pozostaje mniej korzystna, gdy wydana będzie decyzja w sprawie nienależnie pobranego świadczenia. Nadto art. 16 ust. 7 u.ś.r. dotyczy tylko i wyłącznie sytuacji, gdy osobie przyznano dodatek pielęgnacyjny za okres,

za który wypłacono jej zasiłek pielęgnacyjny, a więc nie odnosi się do wszystkich stanów faktycznych, w których zaistnieje okoliczność pobrania przez świadczeniobiorcę zasiłku pielęgnacyjnego w sposób nienależny.

Nie budzi wątpliwości, że decyzję w przedmiocie nienależnie pobranego zasiłku pielęgnacyjnego organ właściwy wyda w sytuacji, gdy np. osoba uprawniona do zasiłku pielęgnacyjnego będzie go pobierała, jednocześnie będąc umieszczoną w instytucji zapewniającej całodobowe nieodpłatne utrzymanie (np. w zakładzie karnym). Innym przykładem będzie wypłacenie zasiłku pielęgnacyjnego osobie innej niż osoba, która została wskazana w decyzji przyznającej zasiłek pielęgnacyjny, z przyczyn niezależnych od organu, który wydał tę decyzję (np. wypłata zasiłku pielęgnacyjnego po dacie śmierci osoby uprawnionej na rachunek bankowy osoby trzeciej, który został wskazany przez świadczeniobiorcę przy składaniu wniosku o to świadczenie).

Nadto – w ocenie autorki – nie budzi również wątpliwości, że tylko w przypadku wydania decyzji w przedmiocie uznania danego świadczenia za nienależnie pobranego istnieje możliwość zastosowania jednej z ulg, o jakich mowa w art. 30 ust. 9 u.ś.r.²⁷. W przepisie tym wprost wskazano, że organ właściwy, który wydał decyzję w sprawie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, może umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych łącznie z odsetkami w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny. Podstawą więc do zastosowania ulgi jest istnienie w obrocie prawnym ostatecznej decyzji administracyjnej w przedmiocie uznania danego świadczenia (tu: zasiłku pielęgnacyjnego) za świadczenie nienależnie pobrane i zobowiązania do jego zwrotu. Akceptując więc przyjęcie, że art. 16 ust. 7 u.ś.r. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 30 ust. 2 u.ś.r. i nie ma podstaw do wydawania decyzji w przedmiocie nienależnie pobranego świadczenia w przypadku pobrania zasiłku pielęgnacyjnego w zbiegu z uprawnieniem do dodatku pielęgnacyjnego, to tym samym brakuje podstaw prawnych do zastosowania ulgi w oparciu o przepis art. 30 ust. 9 u.ś.r.

Skoro bowiem ustawodawca wymaga od organu właściwego wydania decyzji w przedmiocie uznania danego świadczenia za nienależnie pobranego, wskazując wprost na formę rozstrzygnięcia (organ właściwy, który wydał decyzję w sprawie nienależnie pobranych świadczeń), uznać należy, że tylko w stosunku do nienależnie pobranych świadczeń usankcjonowanych ostateczną decyzją można zastosować ulgę. Konkludując: brak podstaw do rozstrzygania w formie decyzji administracyjnej w przedmiocie uznania świadczenia, jakim jest zasiłek pielęgnacyjny pobrany za okres w zbiegu z dodatkiem pielęgnacyjnym za nienależnie pobrane świadczenie, wyklucza możliwość zastosowania w odniesieniu do obowiązku zwrotu tego świadczenia ulgi z art. 30 ust. 9 u.ś.r.

ANNA KAWECKA

Autorka jest etatowym członkiem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie

Przypisy:

- ¹ *Ustawa o świadczeniach rodzinnych Komentarz*, (red.) K. Małysa-Sulińska, opublikowano LEX/el. 2015.
- ² Ibidem.
- ³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26.06.2020 r., sygn. akt II SA/GI 150/20, LEX nr 3032352.
- ⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25.06.2020 r., sygn. akt II SA/OI 353/20, LEX nr 3033082.
- ⁵ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 21.01.2020 r., sygn. akt II SA/Łd 732/19, LEX nr 2773460.
- ⁶ Por. wyroki NSA z dnia 21.03.2019 r. I OSK 3417/18, WSA: we Wrocławiu z 5.12.2017 r. IV SA/Wr 443/17, w Poznaniu IV SA/Po 615/19 z dnia 9.10.2019 r., w Lublinie II SA/Lu 145/19 z dnia 26.06.2019 r.
- ⁷ *Ustawa o świadczeniach rodzinnych Komentarz*, K.B. Godlewska-Bujok, wyd. 2014, LEX el.
- ⁸ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 3.09.2015 r., sygn. akt III AUa 987/14, publ. LEX nr 1808739.
- ⁹ Kwota podana zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2018 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny i specjalny zasiłek opiekuńczy, wysokości świadczeń rodzinnych oraz wysokości zasiłku dla opiekuna (Dz.U.2018.1497).
- ¹⁰ Ustawa z dnia 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.
- ¹¹ Szerzej na ten temat, [w:] *Komentarz do ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, [w:] *Emerytury i renty z FUS. Emerytury pomostowe. Okresowe emerytury kapitałowe. Komentarz do trzech ustaw emerytalnych*, K. Antonów (red.), wyd. I, LEX/el. 2019.
- ¹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29.10.2010 r., sygn. akt I SA/Wa 708/10, LEX nr 750905.
- ¹³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19.02.2014 r., sygn. akt IV SA/Po 886/13, LEX nr 1433225.
- ¹⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 lutego 2012 r., III SA/Kr 423/11, LEX nr 1246047.
- ¹⁵ Wyrok SN z dnia 8 stycznia 1999 r., II UKN 509/98, PP 1999, nr 8; zob. również wyrok SA w Lublinie z dnia 10 czerwca 1999 r., III AUa 238/99, OSA 2000, z. 1, poz. 3.
- ¹⁶ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6.11.2019 r., sygn. akt II SA/Rz 496/19, LEX nr 2768662.
- ¹⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6.04.2017 r., sygn. akt I SA/Wa 1443/16, LEX nr 2399606.
- ¹⁸ Wyrok NSA z dnia 13.11.2015 r., sygn. akt I OSK 1230/14, LEX nr 1989821.
- ¹⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 1302.
- ²⁰ Wyrok NSA z dnia 14.10.2020 r., sygn. akt I OSK 1095/20, LEX nr 3070620.

²¹ Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.

²² Por. druk nr 3584, Kadencja VII, sejm.gov.pl.

²³ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7.02.2019 r., sygn. akt IV SA/GI 476/18, publ. LEX Nr 2647490

²⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28.11.2019 r., sygn. akt III SA/Gd 520/19; tak też: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 213/19; – wszystkie dostępne: CBOSA.

²⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24.10.2020 r., sygn. akt IVSA/Wr 276/19, LEX nr 2741839

²⁶ Wyrok NSA z dnia 14.10.2020 r., sygn. akt I OSK 1095/20, LEX nr 3070620.

²⁷ Zgodnie z art. 30 ust. 9 u.ś.r. organ właściwy, który wydał decyzję w sprawie nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, może umorzyć kwotę nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych łącznie z odsetkami w całości lub w części, odroczyć termin płatności albo rozłożyć na raty, jeżeli zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności dotyczące sytuacji rodziny.



Care allowance paid in coincidence with care supplement as unduly received benefit

SUMMARY:

The purpose of this article is to present the problematic issues in the procedure for claiming the return of the care allowance as unduly received in a situation when the entitlement to the care allowance coincided with entitlement to the care supplement. In the jurisprudence with this regard two opinions are presented. According to the first opinion the decision on the return of care allowance as unduly received is obligatory in the light of the amended article 16 of the Act on family benefits. According to the second opinion the problem of the return of the care allowance as unduly received in a situation when the entitlement to the care allowance coincided with entitlement to the care supplement has been excluded from the jurisdiction of the administrative authorities and administrative courts.

Keywords: family benefits, care allowance, care supplement, unduly received benefits

Słowa kluczowe: świadczenia rodzinne, zasiłek pielęgnacyjny, dodatek pielęgnacyjny, nienależnie pobrane świadczenie

Decyzja o zabezpieczeniu zabytku nieruchomego w formie ustanowienia czasowego zajęcia

WERONIKA ZAWIERUCHA

1. Wstęp

Artykuł ma na celu uporządkowanie i przeanalizowanie orzecznictwa i literatury dotyczącej decyzji o zabezpieczeniu zabytku nieruchomego, wydanej na podstawie art. 50 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 282 z późn. zm.). W tekście znajduje się wyszczególnienie oraz analiza problemów wynikających ze stosowania art. 50 u.o.z.o.z.¹ w kontekście zabytków nieruchomych: 1) jak należy definiować zagrożenie dla zabytku nieruchomego?; 2) w razie spełnienia jakich przesłanek wojewódzki konserwator zabytków powinien złożyć wniosek do starosty o wydanie decyzji o zabezpieczeniu zabytku?; 3) w jakich przypadkach usunięcie zagrożenia zabytku nieruchomego jest możliwe?

Od zarania dziejów dostrzegano potrzebę dbania o jak najlepszy stan miejsc prezentujących wartość dla społeczności. Konstytucja Teodozjusza z 380 r. nakazuje prefektom troszczyć się o to, by stare budowle nie podlegały zniszczeniu². W średniowieczu europejscy władcy powoływali konserwatorów, a w okresie renesansu na dużą skalę robili to także głowy Stolicy Apostolskiej i wysocy rangą dostojnicy kościoła. Konserwacja zabytków nieruchomych w dzisiejszym rozumieniu zaczęła się kształtować w połowie XVIII wieku, kiedy po odkryciu Herkulanum i Pompei tworzone rysunki inwentaryzacyjne budowli (prekursorem był Karl Weber)³. Za pierwsze regulacje prawne odnoszące się kompleksowo do ochrony i opieki nad zabytkami nieruchomymi w Polsce uznać należy dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury Dz.U. nr 16, poz. 36. oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami Dz.U. nr 29 poz. 265 ze zm. Już zgodnie z pierwszym w wyżej wymienionych dokumentach zabytki nieruchome nie mogły być burzone, niszczone, przerabiane, odnawiane, rekonstruowane, zdobione lub uzupełniane (nawet instalacjami) bez uprzedniego pozwolenia odpowiedniej władzy konserwatorskiej⁴.

Obecnie obowiązującym aktem prawnym zajmującym się tą materią jest ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków

i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 282 z późn. zm.). Wyróżniła ona dwa terminy: opieki i ochrony nad zabytkami. Opieka nad zabytkiem sprawowana przez jego właściciela lub posiadacza polega, w szczególności, na zapewnieniu warunków naukowego badania i dokumentowania zabytku, prowadzenia prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytku, zabezpieczenia i utrzymania zabytku oraz jego otoczenia w jak najlepszym stanie, korzystania z zabytku w sposób zapewniający trwałe zachowanie jego wartości oraz popularyzowania i upowszechniania wiedzy o zabytku oraz jego znaczeniu dla historii i kultury⁵. Ochrona zabytków polega na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie, zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków, udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków, kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków, uwzględnianie zasad ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska, przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę⁶.

Ratio legis przepisów o ochronie i opiece nad zabytkami opiera się na argumentie, że społeczeństwo świadome wartości dziedzictwa i słuszności jego zachowania w jak najlepszym stanie uznaje za konieczne otoczenie go troską i dbałością⁷. „Elementy dziedzictwa stanowiące dobro publiczne są własnością całego społeczeństwa, dlatego też całe społeczeństwo powinno zdawać sobie sprawę z konieczności ich ochrony i aktywnie się w tę ochronę angażować”⁸. Zgodnie z art. 50 ustęp 3 u.o.z.o.z. w przypadku wystąpienia zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia, starosta, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może wydać decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia.

2. Wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków

Wojewódzki konserwator zabytków dysponuje różnorodnymi środkami nadzoru konserwatorskiego. Zostały one opisane w rozdziale 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 282 z późn. zm.) i mają charakter działań kontrolnych, których celem jest zapobieganie uszkodzeniom zabytków⁹. Działania kontrolne przybierają różnorakie postacie. Wojewódzki konserwator zabytków lub działający z jego upoważnienia pracownicy wojewódzkiego urzędu ochrony zabytków prowadzą kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami¹⁰. Na podstawie ustaleń wynikających z kontroli, w przypadku ustalenia, że zabytek znajduje się w nieodpowiednim stanie zachowania, wojewódzki konserwator zabytków może wydać kontrolowanej osobie fizycznej lub kierownikowi kontrolowanej jednostki organizacyjnej zalecenia pokontrolne usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w określonym terminie¹¹. Wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję o wstrzymaniu wykonywanych bez jego pozwolenia lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu prac konserwatorskich czy robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru lub w jego otoczeniu¹². W przypadku gdy bez wymaganego pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków lub w sposób odbiegający od zakresu i warunków określonych w pozwoleniu wykonano prace konserwatorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru, wojewódzki konserwator zabytków wydaje decyzję nakazującą przywrócenie zabytku do poprzedniego stanu lub uporządkowanie terenu, określając termin wykonania tych czynności albo zobowiązującą do doprowadzenia zabytku do jak najlepszego stanu we wskazanym sposób i w określonym terminie¹³.

W razie podejrzenia zagrożenia dla zabytku nieruchomego, które może prowadzić do jego uszkodzenia lub zniszczenia, wyżej wymienione środki nadzoru konserwatorskiego powinny być wykorzystywane w pierwszej kolejności, tzn. przed złożeniem wniosku o wydanie przez starostę decyzji o zabezpieczeniu zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. Przemawia za tym argument mniejszego obciążenia właściciela przez inne niż czasowe zajęcie środki nadzoru konserwatorskiego, a zarazem w większości przypadków umożliwienie właściwego zadbania o zabytek oraz usunięcia zagrożenia. Decyzja o czasowym zajęciu zagrożonego zabytku nieruchomego aż do czasu usunięcia zagrożenia przewidziana w art. 50 ust. 3 u.o.z. powinna więc zostać wydana subsydiarnie tylko w wypadku, kiedy środki nadzoru konserwatorskiego nie pozwalają na zlikwidowanie zagrożenia. Ustanowienie czasowego zajęcia jest daleko idącą ingerencją państwa w prawo własności. Konieczne jest dogłębne i staranne uzasadnienie konieczności ustanowienia czasowego zajęcia. W sposób jednoznaczny wykazać należy, że usunięcie istniejącego zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru nie jest możliwe przy

pozostawieniu zabytku właścicielowi. Z tego powodu ocena, czy można usunąć zagrożenia dla zabytku nieruchomego w inny, mniej obciążający sposób, pozostaje sprawą o dużej doniosłości, a zarazem sporną.

W tym momencie należy poddać analizie, kiedy uzasadniony wydaje się wniosek o ustanowienie zabezpieczenia. Uzasadniony może być w przypadkach, w których właściciel zabytku nieruchomego nie wywiązał się z ciążących na nim obowiązków, gdy mają one na celu usunięcie zagrożenia lub mimo wywiązania się przez właściciela z obowiązków nie odniosły one oczekiwanych skutków¹⁴. „W sytuacji gdy decyzja wojewódzkiego konserwatora zabytków nakładająca obowiązki nie jest należycie wykonana przez stronę, rzadko dochodzi do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 1427 ze zm.) w celu przymusowego wykonania obowiązków nałożonych tą decyzją”¹⁵. Uniemożliwia to usunięcie zagrożenia dla zabytku nieruchomego.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 stycznia 2016 r. I OSK 580/14 przytoczone zostało uzasadnienie wniosku wojewódzkiego konserwatora zabytków o wydanie decyzji na podstawie art. 50 ust. 3 u.o.z.¹⁶. Wojewódzki konserwator zabytków wskazał, że z powodu niezabezpieczenia zabytku jest on regularnie i niepowstrzymanie dewastowany przez osoby trzecie. Niezabezpieczenie nieruchomości będącej przedmiotem sprawy stanowi ponadto bezpośrednie zagrożenie dla mienia osób zamieszkujących w sąsiednich, także zabytkowych nieruchomościach. Podnoszono, że właściciel zabytkowej nieruchomości świadomie uchyla się od obowiązków wynikających z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹⁷.

Właściwy organ zobowiązany jest do ustalenia stron postępowania, aby wydać decyzję nakazującą przeprowadzenie odpowiednich robót. W przypadkach gdy nieznany jest właściciel nieruchomości, np. „wówczas, gdy w dokumentach i rejestrach publicznych jako właściciel widnieje osoba, która zmarła albo stan prawny nieruchomości z innych przyczyn jest sporny lub nieustalony”¹⁸, proces ustalenia stron może być bardzo długotrwały. Uniemożliwia to szybką i skuteczną reakcję aparatu państwowego w sytuacji, gdy „zabezpieczenie zabytku przed dewastacją przez okoliczną ludność jest konieczne”¹⁹.

W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 3.07.2020 r. II SA/Ke 340/20 sąd rozstrzygał m.in., czy została spełniona przesłanka braku możliwości usunięcia zagrożenia polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia zabytku nieruchomego pałacu Tarłów. Wprawdzie wojewódzki konserwator zabytków wnioskuje o wywłaszczenie nieruchomości zabytkowej, a nie zabezpieczenie w formie ustanowienia czasowego zajęcia, ale na kanwie tej sprawy wynikł problem, co należy rozumieć przez możliwość usunięcia zagrożenia. Wojewódzki



→ konserwator zabytków uznał, że dla ratowania „ruin” pałacu Tarłów konieczne pozostaje udzielenie pomocy finansowej w postaci dotacji. Pomoc w tej formie jest możliwa jedynie na wniosek właścicieli i za zgodą wszystkich współwłaścicieli. Wśród uprawnionych o jej wnioskowanie aż kilkanaście osób zamieszkiwało na stałe za granicą Polski oraz nie wykazywało chęci współpracy, nie interesowało się losami pałacu Tarłów. Nie wnioskowali oni o udzielenie dotacji ani nie wyrazili na nią zgody, będąc do tego uprawnionymi²⁰.

Wojewódzki konserwator zabytków twierdził, że w tej sytuacji, z powodu braku wniosku o odpowiednią dotację, nie miał możliwości usunięcia zagrożenia. Dowodził, że skuteczna ochrona i opieka nad zabytkiem może zostać zapewniona wyłącznie przez ustanowienie stałego opiekuna, który pozwoli na utrzymanie zabytku w jak najlepszym stanie²¹. Ponadto opiekun powinien umożliwić korzystanie z zabytku w celach turystycznych, popularyzować i rozpowszechniać wiedzę o zabytku oraz o jego znaczeniu dla historii i kultury. Priorytetem opiekuna powinno być zahamowanie postępującej degradacji zabytkowych ruin o walorach architektonicznych, artystycznych²². Stanowisko wojewódzkiego konserwatora zabytków zostało zakwestionowane przez organy wyższego szczebla. W uzasadnieniach rozstrzygnięć zarzucano wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków zbytnią pochopność w formułowaniu wniosków takiej wagi²³. Organ odwoławczy odmówił wszczęcia postępowania ze względu na niewyczerpanie przez konserwatora mniej ingerujących w prawo własności

form ochrony zabytków nieruchomych. Ponadto zwrócono uwagę, że według zapisów ewidencji gruntów i budynków samoistnym posiadaczem budynku jest starosta kielecki. W konsekwencji twierdzenie, że czasowe pozbawienie praw rzeczowych nie usunie zagrożenia, nie ma oparcia w faktach²⁴.

W sprawie rozstrzyganej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, II SA/Łd 73/16 z 23.03.2016 r., we wniosku wojewódzki konserwator zabytków wskazał, że „[...] w ciągu wielu lat podejmowano próby ochrony grodziska przed destrukcją związaną z prowadzeniem głębokiej orki przy pomocy nowoczesnych ciężkich maszyn rolniczych”²⁵. Ochrona prawna dotychczas roztaczana nad zabytkiem nie przyniosła zadowalających rezultatów – postępowało niszczenie grodziska. Właścicielowi polecono zmianę zagospodarowania terenu w postaci zrezygnowania z orki i stworzenie łąki lub pastwiska. Nie przestrzegano jednak zaleceń konserwatorskich i w konsekwencji środki nadzoru konserwatorskiego zostały wyczerpane bez osiągnięcia zamierzonego skutku²⁶.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z przepisami u.o.z.o.z wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję nakazującą przeprowadzenie, w terminie określonym w tej decyzji, prac konserwatorskich lub robót budowlanych przy tym zabytku, jeżeli ich wykonanie jest niezbędne ze względu na zagrożenie zniszczeniem lub istotnym uszkodzeniem tego zabytku²⁷. Obowiązki są nakładane za pomocą tej decyzji, gdy istnieje konieczność remontu, ale nie jest on natychmiastowo wymagany.

3. Organ właściwy do wydania decyzji

Zgodnie z art. 4 pkt 2 i 3 u.o.z.o.z. do zadań publicznych w sferze ochrony zabytków należy zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytku oraz udaremnianie jego niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytku. Zgodnie z art. 4 ust. 1 punkt 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920) powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. Organem wskazanym jako właściwy do wydania decyzji w sprawie ustanowienia zabezpieczenia w formie czasowego zajęcia jest starosta.

W przypadku złożenia wniosku o zabezpieczenie zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków zadaniem starosty nie jest dokonywanie oceny potrzeby realizacji celu publicznego. „[Starosta] nie jest organem nadzorczym nad służbami ochrony zabytków, jego rolą w zakresie dopuszczalności wniosku pozostaje wyłącznie ocena kompletności wniosku. Nie jest on uprawniony do modyfikacji celu publicznego i decydowania, z pominięciem stanowiska konserwatorskiego, jaka opieka nad [zabytkiem nieruchomym] ma zostać zastosowana”²⁸.

4. Strona

Zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.) stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej²⁹.

Przesłanką przesądzającą o statusie strony w postępowaniu administracyjnym pozostaje to, czy dany podmiot ma interes prawny³⁰. Jest to konieczny do spełnienia warunków, gwarantujący udział w tym postępowaniu, którego wszczęcia podmiot się domaga, lub postępowania wszczętego z urzędu lub na wniosek innej osoby³¹. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 kwietnia 2012 r., II OSK 176/11 stwierdził, że przepis art. 28³² nie ustanawia normy prawnej samoistnej, a zatem stosuje się go w związku z przepisami

prawa materialnego, które dają podstawy do wyprowadzenia interesu prawnego, przyznając jednostce status strony postępowania. Interes prawny wiąże się z rzeczywistą, obiektywnie istniejącą potrzebą uzyskania ochrony prawnej³³.

Cechami interesu prawnego jest: indywidualność, konkretność, aktualność, obiektywna sprawdzalność, jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego³⁴. Postępowanie administracyjne dotyczy interesu prawnego konkretnej osoby wówczas, gdy w postępowaniu tym wydaje się decyzję, która rozstrzyga o prawach i obowiązkach tej osoby, lub decyzję rozstrzygającą o prawach i obowiązkach innego podmiotu, wpływającą jednak na prawa i obowiązki tej osoby³⁵.

Podmiotem w prawie każdym przypadku spełniającym te przesłanki będzie właściciel nieruchomości lub osoba posiadająca tytuł prawny do nieruchomości³⁶, która ma zostać zabezpieczona przez czasowe zajęcie. Jego interes prawny charakteryzuje się indywidualnością³⁷, ponieważ przyporządkowany został tylko do określonego podmiotu, np. właściciela, oznaczonego imieniem i nazwiskiem lub nazwą³⁸. Postępowanie administracyjne dotyczy interesu prawnego

konkretnej osoby wówczas, gdy w owym postępowaniu wydaje się decyzję rozstrzygającą o prawach i obowiązkach tej osoby lub rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach innego podmiotu wpływa na prawa i obowiązki tej osoby³⁹. W wyniku wydania omawianej decyzji prawo właściciela do rozporządzania, posiadania, pobierania pożytków i używania, czyli wykonywania prawa własności, doznaje znacznego ograniczenia. Interes prawny właściciela w uczestnictwie w postępowaniu jest aktualny, ponieważ wiąże się z aktualną sytuacją faktyczną oraz aktualnym stanem prawnym⁴⁰ – ma tytuł prawny do nieruchomości wobec której wojewódzki konserwator zabytków złożył wniosek, nie jest zatem hipotetyczny. Choć pozostaje to sporne w orzecznictwie, interes prawny w takim przypadku można uznać za oparty na normie prawa materialnego⁴¹, wynikającej z art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740), która stanowi, że 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 pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy, w tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

5. Przesłanki wydania decyzji o zabezpieczeniu zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia

5.1. Zabytek nieruchomy wpisany do rejestru

Jak już wskazano, zgodnie z art. 50 ustęp 3 u.o.z.o.z. w przypadku wystąpienia zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia, starosta, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może wydać decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. Art. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 282 z późn. zm.) definiuje „zabytek nieruchomy”. „Zabytkiem nieruchomym” zgodnie z ustawą jest nieruchomość, jej część lub zespół nieruchomości będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową⁴². Zabytkami nieruchomymi nie są więc jedynie budynki wpisane do rejestru zabytków, zabytek nie musi figurować w żadnym urzędowym wykazie, aby nim pozostawać. Wśród zabytków nieruchomych wyróżniamy podgrupę zabytków archeologicznych.

Ustawodawca nie zastosował definicji formalnej – zabytkiem nie są jedynie nieruchomości wpisane do rejestru, tylko wszystkie, które spełniają określone kryteria⁴³. Można podać w wątpliwość, czy definicja skonstruowana w ten sposób zapewnia odpowiedni poziom pewności prawa. Fakt bycia

w posiadaniu nieruchomości pociąga za sobą wiele konsekwencji prawnych, obowiązków i praw różnych podmiotów, w których władaniu pozostaje nieruchomość. W wielu przypadkach niełatwo jest stwierdzić „modelowemu obywatelowi”, czy nieruchomość spełnia ustawowe kryterium zabytku, tzn. czy stanowi świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową. Z drugiej strony w ten sposób sformułowana, szeroko zakrojona definicja ułatwia osiągnięcie jednego z celów ustawy – przeciwdziałania niszczeniu zabytków.

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. określa sposób prowadzenia rejestru zabytków, krajowej ewidencji zabytków, wojewódzkich ewidencji zabytków, gminnych ewidencji zabytków⁴⁴. Rejestr zabytków prowadzi się w formie ksiąg. Wojewódzki konserwator zabytków dokonuje wpisu w księdze, jeżeli decyzja o wpisie zabytku do rejestru stała się ostateczna⁴⁵. Nie wszystkie nieruchomości spełniające kryterium świadectwa minionej epoki wpisane są do rejestru zabytków. W konsekwencji zakres zabytków nieruchomych pozostaje szerszy od zabytków wpisanych do rejestru. Ust. 3 i ust. 4 art. 50 u.o.z.o.z. *expressis verbis* stanowią zaś, że uregulowania dotyczą jedynie zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru.



→ **5.2. Zagrożenie bezpośrednie i realne, polegające na możliwości zniszczenia lub uszkodzenia**

W literaturze podkreśla się, że dla wydania decyzji w trybie art. 50 ust. 3 u.o.z.o.z. konieczne jest wystąpienie zagrożenia polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, które cechuje się realnością i bezpośredniością⁴⁶. Te dwie cechy zagrożenia wojewódzki

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. określa sposób prowadzenia rejestru zabytków, krajowej ewidencji zabytków, wojewódzkich ewidencji zabytków, gminnych ewidencji zabytków. Rejestr zabytków prowadzi się w formie ksiąg. Wojewódzki konserwator zabytków dokonuje wpisu w księdze, jeżeli decyzja o wpisie zabytku do rejestru stała się ostateczna

konserwator zabytków musi dowieść w uzasadnieniu wniosku o ustanowieniu zabezpieczenia. Następnie starosta przeprowadza postępowanie wyjaśniające, w ramach którego sprawdza, czy zagrożenie istnieje i pozostaje realne i bezpośrednie.

Nie istnieje ustawowa definicja „zagrożenia”. Nieskończone potencjalne źródła zagrożeń dla zabytków nieruchomych oraz sposoby, na jakie mogą być zniszczone lub uszkodzone, uniemożliwiają skonstruowanie konkretnej definicji. Przez „zagrożenie” należy rozumieć szeroko pojawienie się stanu niebezpiecznego, prowadzącego do zniszczenia lub uszkodzenia zabytku⁴⁷. Zagrożenie związane jest z sytuacją pojawiającą się podczas odczuwania obaw przed utratą cenionych wartości⁴⁸. „Pod pojęciem «zagrożenia» kryją się zdarzenia spowodowane przyczynami losowymi (naturalnymi) lub nielosowymi (celowymi), które wywierają negatywny wpływ na funkcjonowanie danego systemu lub powodują niekorzystne (niebezpieczne) zmiany w jego otoczeniu wewnętrznym lub zewnętrznym”⁴⁹.

Co należy rozumieć przez pojęcie „zagrożenia” dla zabytku nieruchomego? Za zabytki zagrożone uznać należy przede wszystkim zabytki znajdujące się w bardzo złym stanie technicznym, ruiny, zabytki wymagające kapitalnego remontu lub bieżących prac zabezpieczających a także zabytki, których substancja w wyniku wieloletniego braku zagospodarowania została naruszona⁵⁰. Narodowy Instytut Dziedzictwa wydał obszerny raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków w Polsce. Jako najważniejsze źródła zagrożeń dla zabytków nieruchomych wymieniono gospodarkę leśną, działanie sił natury, inwestycje, wydobywanie kruszyw czy rabunek. We wszystkich województwach najlepiej zachowaną oraz najmniej zagrożoną grupą zabytków są obiekty sakralne⁵¹.

Środki nadzoru z art. 50 u.o.z.o.z. powinny być stosowane w związku z powstaniem zagrożenia dla zabytku, które ma źródło w czynnikach zewnętrznych albo wynika ze stanu, w jakim znajduje się nieruchomości⁵². Nie należy wykorzystywać ich w sytuacji nienależytego wykonywania prawa własności⁵³.

6. Odpowiednie stosowanie przepisów o gospodarce nieruchomościami

Pochylić się należy nad relacją art. 50 ustęp 3 u.o.z.o.z.⁵⁴ z art. 126 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.). W przypadku zabezpieczania i przejmowania na własność publiczną zabytków nieruchomych ustawodawca odsyła do rozwiązań drugiej w wyżej wymienionych ustaw⁵⁵. Zgodnie z drugim z wymienionych przepisów w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody starosta udziela, w drodze decyzji, zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, licząc od dnia zajęcia nieruchomości. W przypadku postępowania prowadzonego na wniosek wydanie decyzji następuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, licząc od dnia złożenia wniosku. Decyzji tej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności. Starosta, wydając ją, wykonuje zadanie z zakresu administracji rządowej⁵⁶. W obu wypadkach – zarówno w ustawie o ochronie i opiece nad

zabytkami, jak i w ustawie o gospodarce nieruchomościami – ustawodawca zakłada zaistnienie takich stanów, które nakazują natychmiastowe działanie w celu niedopuszczenia do powstania szkody. Możliwość skorzystania przez właściwy organ administracji z trybu postępowania określonego w art. 126 ust. 1 u.g.n. zależy od powstania siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody; muszą być to sytuacje, które wymagają wyjątkowo szybkiego działania⁵⁷. Przesłanką wydania decyzji na podstawie art. 50 ust. 3 u.o.z.o.z. jest wystąpienie zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia⁵⁸.

Z racji podobieństw wyżej wymienionych regulacji powstał spór, czy art. 50 ust. 3 u.o.z.o.z. stanowi osobną podstawę do wydania decyzji. Spór ten przesądził Najwyższy Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 stycznia 2016 r. I OSK 580/14, orzekając, że decyzja podejmowana przez starostę na podstawie

art. 50 ust. 3 u.o.z.o.z. pozostaje odrębną regulacją w stosunku do tej z art. 126 u.g.n. Pierwszym argumentem przemawiającym za takim rozumieniem przepisów jest użyte przez ustawodawcę sformułowanie, że przepisy o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio. Zatem art. 126 u.g.n. nie powinien być stosowany wprost, jedynie odpowiednio. Drugim argumentem jest to, że przepisy te ustanawiają różne od siebie przesłanki wydania decyzji na ich podstawie. Art. 50 ust. 3 u.o.z.o.z. umożliwia wydanie decyzji w sytuacji zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia. Art. 126 ust. 1 u.g.n. – w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody. Art. 50 ust. 3 u.o.z.o.z. i art. 126 ust. 1 u.g.n. stanowią odrębne podstawy prawne do wydania decyzji, ponieważ mimo pozornego podobieństwa mają one inną treść. Art. 50 ust. 3 u.o.z.o.z. daje podstawę prawną do wydania decyzji o zabezpieczeniu zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. Art. 126 ust. 1 u.g.n. o udzieleniu zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości. Najwyższy Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku zwrócił uwagę, że treść omawianych decyzji wyznacza

różny zakres podmiotowy postępowania rozumiany jako charakter nałożonych na adresata obowiązków lub przyznanych praw. Decyzją wydaną na podstawie art. 126 ust. 1 u.g.n. starosta udziela natomiast zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, licząc od dnia zajęcia nieruchomości. Treścią decyzji z art. 50 ust. 3 u.o.z.o.z. jest zabezpieczenie zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia.

Obie decyzje ustanawiają innych adresatów. Decyzję na podstawie art. 50 ust. 3 u.o.z.o.z. wydaje się na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków będącego stroną prowadzonego postępowania administracyjnego, ale nie adresatem decyzji. „Sformułowanie «starosta (...) może wydać decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia» wskazuje, że podmiotem dokonującym tego czasowego zajęcia jest organ wydający decyzję, tj. starosta”⁵⁹. Zgodnie zaś z art. 126 ust. 1 u.g.n. starosta „udziela (...) zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości”. Adresatem tej decyzji jest podmiot wnioskujący o udzielenie zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości, czyli wojewódzki konserwator zabytków.

7. Podsumowanie

Regulacja opisana w art. 50 ust. 3 u.o.z.o.z. charakteryzuje się dużym stopniem ingerencyjności w prawo własności zabytku nieruchomego. Moim zdaniem stosowanie prawa przez organy publiczne – w taki sposób ingerującego w prawo własności – powinny cechować przede wszystkim spójność i przejrzystość. Regulację oceniam jako trafną. Wprawdzie

pojęcia „zagrożenia” dla zabytku i możliwości jego usunięcia są szerokie i sformułowane w taki sposób, w jaki zdecydował się na to ustawodawca, co może rodzić problemy natury interpretacyjnej, ale zawężenie ich wydaje się właściwie niecelowe, a być może nawet niemożliwe.

WERONIKA ZAWIERUCHA

Autorka jest studentką V roku prawa na Uniwersytecie Jagiellońskim, stypendystką stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za znaczące osiągnięcia. Wygłaszała referaty naukowe o tematyce prawniczej na konferencjach ogólnokrajowych i międzynarodowych oraz publikowała w ogólnopolskich czasopismach naukowych

Decision on Safeguarding Immovable Monument in a form of temporary foreclosure

SUMMARY:

The article aims to analyze and bring in line jurisprudence and literature on safeguarding the immovable monument issued on the basis of art. 50 section 3 of the Act of 23 July 2003 on the Protection and Care of Monuments. The publication discusses the problems deriving from the application of Art. 50 of the Act in the context of immovable monuments. It answers questions on how to properly define and identify a threat to an immovable monument, in what cases Voivodeship Heritage Conservator files an application to secure a monument and when the removal of threats to an immovable monument is possible.

Keywords: Immovable monument, Safeguarding in a form of temporary foreclosure Voivodeship Heritage Conservator, Threat to immovable monument

Słowa kluczowe: zabytek nieruchomy, zabezpieczenie w formie czasowego zajęcia, wojewódzki konserwator zabytków, zagrożenie dla zabytku nieruchomego



Przypisy:

- ¹ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 282 z późn. zm.) w dalszej części przywoływana jako u.o.z.o.z.
- ² P. Sadowski, *Ochrona zabytków w świetle ustawodawstwa Teodozjusza Wielkiego*, „Kortowski Przegląd Prawniczy”. Monografie (KPP Monografie), Olsztyn 2017, http://uwmm.edu.pl/kpp/files/numery_kpp/kpp_monografie_ochrona_dobr_kultury.pdf (data dostępu: 17.11.2020 r.).
- ³ B. Rymaszewski, *Polska ochrona zabytków*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005; <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.32171fee-3246-364f-a66a-f2f94a55c899> (data dostępu: 17.11.2020 r.).
- ⁴ Zob. art. 13 dekretu Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury, Dz.U. nr 16, poz. 36.
- ⁵ Zob. art. 5 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 282 z późn. zm.).
- ⁶ Zob. art. 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 282 z późn. zm.).
- ⁷ J. Brudnicki, *Prawna opieka nad zabytkami – wybrane aspekty*, Warszawa 2014, s. 49. <https://www.nid.pl/upload/iblock/2d6/2d61c6843987cb366d2efe20a123397d.pdf> (data dostępu: 17.11.2020 r.).
- ⁸ M. Rouba, *Zadania władz publicznych w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami w Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnym uwzględnieniem obiektów wpisanych na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego UNESCO*, Toruń 2013, s. 161. (za: P. Dobosz, *Ratio legis est anima legis a potrzeba istnienia i wzmacniania państwowej służby konserwatorskiej w Polsce*, Lublin 2016, s. 43; <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.baztech-9d75f750-9c64-4773-b6cd-cbf90aed6c7> (data dostępu: 17.11.2020 r.).
- ⁹ Zob. art. 38. ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 282 z późn. zm.).
- ¹⁰ Zob. art. 38. ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 282 z późn. zm.).
- ¹¹ Zob. art. 40. ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 282 z późn. zm.).
- ¹² Zob. art. 43. ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 282 z późn. zm.).
- ¹³ Art. 45 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 282 z późn. zm.).
- ¹⁴ M. Dreła, *Decyzja o zabezpieczeniu zabytku nieruchomego w formie ustanowienia czasowego zajęcia jako narzędzie służące zapobieganiu dewastacji zabytków*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa 2014. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369293747/155?keyword=Ochrona%20zabytk%C3%B3w&tochit=1&cm=SREST> (data dostępu: 14.11.2020 r.).
- ¹⁵ M. Dreła, *Decyzja o zabezpieczeniu zabytku nieruchomego w formie ustanowienia czasowego zajęcia jako narzędzie służące zapobieganiu dewastacji zabytków*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa 2014. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369293747/155?keyword=Ochrona%20zabytk%C3%B3w&tochit=1&cm=SREST> (data dostępu: 14.11.2020 r.).
- ¹⁶ Zob. wyrok NSA z 8.01.2016 r., I OSK 580/14, LEX nr 2032830. <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522126526/1/i-osk-580-14-decyzja-o-zabezpieczeniu-zabytku-wyrok-naczelnego-sadu-administracyjnego?cm=URELATIONS> (data dostępu: 18.10.2020 r.).
- ¹⁷ Tamże.
- ¹⁸ M. Dreła, *Decyzja o zabezpieczeniu zabytku nieruchomego w formie ustanowienia czasowego zajęcia jako narzędzie służące zapobieganiu dewastacji zabytków*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa 2014. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369293747/155?keyword=Ochrona%20zabytk%C3%B3w&tochit=1&cm=SREST> (data dostępu: 14.10.2020 r.).
- ¹⁹ M. Dreła, *Decyzja o zabezpieczeniu zabytku nieruchomego w formie ustanowienia czasowego zajęcia jako narzędzie służące zapobieganiu dewastacji zabytków*, [w:] *Prawo ochrony zabytków*, red. K. Zeidler, Warszawa 2014. <https://sip.lex.pl/#/monograph/369293747/155?keyword=Ochrona%20zabytk%C3%B3w&tochit=1&cm=SREST> (data dostępu: 12.10.2020 r.).
- ²⁰ Zob. wyrok WSA w Kielcach z 3.07.2020 r., II SA/Ke 340/20, LEX nr 3033767. <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523127463/1?directHit=true&directHitQuery=II%20SA~2FKe%20340~2F20> (data dostępu: 14.11.2020 r.).
- ²¹ Tamże.
- ²² Tamże.
- ²³ Tamże.
- ²⁴ Tamże.
- ²⁵ Zob. wyrok WSA w Łodzi z 23.03.2016 r., II SA/Łd 73/16, LEX nr 2038356. <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522132052/1?directHit=true&directHitQuery=II%20SA~2FKe%20340~2F20> (dostęp: 2020-11-13 11:19).
- ²⁶ Tamże.
- ²⁷ Zob. art. 49 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 282 z późn. zm.). <https://sip.lex.pl/#/act/17051617/2805092/ochrona-zabytkow-i-opieka-nad-zabytkami?keyword=Ustawa%20o%20ochronie%20zabytk%C3%B3w&cm=SFIRST> (dostęp: 2020-11-16).
- ²⁸ Zob. wyrok WSA w Kielcach z 3.07.2020 r., II SA/Ke 340/20, LEX nr 3033767. <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/523127463/1?directHit=true&directHitQuery=II%20SA~2FKe%20340~2F20> (data dostępu: 14.11.2020 r.).
- ²⁹ L. Żukowski, [w:] *Komentarz do niektórych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Komentarz*, Warszawa 1999, art. 28. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587601706/399146/zukowski-ludwik-komentarz-do-niektorych-przepisow-kodeksu-postepowania-administracyjnego-w-kodeks...?cm=URELATIONS> (data dostępu: 25.11.2020 r.).
- ³⁰ A. Kuleszyńska, *Zaskarżanie rozstrzygnięć korzystnych w postępowaniu administracyjnym i sądowo-administracyjnym – interes prawny oraz gravamen*, PS 2019, nr 4, s. 88-107; <https://sip.lex.pl/#/publication/151349416/kuleszynska-anna-zaskarzanie-rozstrzygni%C3%B3w-w-post%C3%B9powaniu-administracyjnym-i-s%C3%A1dowo-administracyjnym-i-interes-prawny-oraz-gravamen-PS-2019-nr-4-s-88-107?cm=URELATIONS> (data dostępu: 25.11.2020 r.).
- ³¹ M. Romańska, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, art. 28. [https://sip.lex.pl/#/commentary/587731144/595717?keyword=T%20Wo%C5%9B%20\(red.\)%20H.%20Knysiak-Sudyka,%20A.%20Krawiec,%20M.%20Kam%C5%84ski,%20T.%20Kie%C5%82kowskie,%20Post%C4%99powanie%20administracyjne,%20wyd.%203,%20Warszawa%202017.&tochit=1&cm=SFIRST](https://sip.lex.pl/#/commentary/587731144/595717?keyword=T%20Wo%C5%9B%20(red.)%20H.%20Knysiak-Sudyka,%20A.%20Krawiec,%20M.%20Kam%C5%84ski,%20T.%20Kie%C5%82kowskie,%20Post%C4%99powanie%20administracyjne,%20wyd.%203,%20Warszawa%202017.&tochit=1&cm=SFIRST) (data dostępu: 14.11.2020 r.).
- ³² Zob. art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.).
- ³³ M. Romańska, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, art. 28. [https://sip.lex.pl/#/commentary/587731144/595717?keyword=T%20Wo%C5%9B%20\(red.\)%20H.%20Knysiak-Sudyka,%20A.%20Krawiec,%20M.%20Kam%C5%84ski,%20T.%20Kie%C5%82kowskie,%20Post%C4%99powanie%20administracyjne,%20wyd.%203,%20Warszawa%202017.&tochit=1&cm=SFIRST](https://sip.lex.pl/#/commentary/587731144/595717?keyword=T%20Wo%C5%9B%20(red.)%20H.%20Knysiak-Sudyka,%20A.%20Krawiec,%20M.%20Kam%C5%84ski,%20T.%20Kie%C5%82kowskie,%20Post%C4%99powanie%20administracyjne,%20wyd.%203,%20Warszawa%202017.&tochit=1&cm=SFIRST) (data dostępu: 14.11.2020 r.).
- ³⁴ Zob. wyrok WSA w Łodzi z 11.04.2018 r., II SA/Łd 127/18, LEX nr 2482375. <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/522576071> (data dostępu: 14.11.2020 r.).
- ³⁵ M. Romańska, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, art. 28. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587731144/595717/knysiak-sudyka-hanna-red-kodeks-postepowania-administracyjnego-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> (data dostępu: 14.11.2020 r.).
- ³⁶ Zob. W. Chróścielewski, *Konsekwencje prawne złożenia odwołania przez osobę, która nie jest stroną postępowania administracyjnego*, ZNSA 2016, nr 5, s. 23-35. <https://sip.lex.pl/#/publication/151296217/chroscielewski-wojciech-konsekwencje-prawne-zlozenia-odwolania-przez-osobe-ktora-nie-jest-strona.?cm=URELATIONS> (data dostępu: 25.11.2020 r.).
- ³⁷ A. Matan, [w:] G. Łaszczycza, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, wyd. III, Kraków-Warszawa 2010, art. 28. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587229691/83425/laszczycza-grzegorz-martysz-czeslaw-matan-andrzej-kodeks-postepowania-administracyjnego-komentarz...?cm=URELATIONS> (data dostępu: 25.11.2020 r.).
- ³⁸ P.M. Przybysz, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. XII, Warszawa 2017, art. 28. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587532886/534743/przybysz-piotr-marek-kodeks-postepowania-administracyjnego-komentarz-wyd-xii?cm=URELATIONS> (data dostępu: 25.11.2020 r.).
- ³⁹ Wyrok NSA z 12.01.2012 r., II OSK 2035/10, LEX nr 1121192. <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/521214888?cm=DOCUMENT> (data dostępu: 14.11.2020 r.).

⁴⁰ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. VIII, Warszawa 2020, art. 28. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587274987/617284/jaskowska-malgorzata-wilbrandt-gotowicz-martyna-wrobel-andrzej-kodeks-postepowania...?cm=URELATIONS> (data dostępu: 25.11.2020 r.)

⁴¹ A. Krawczyk, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chrościelewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, art. 28. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587785827/583267/chroscielewski-wojciech-red-kmiecik-zbigniew-red-kodeks-postepowania-administracyjnego-komentarz?cm=URELATIONS> (data dostępu: 14.11.2020 r.)

⁴² Zob. art. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 282 z późn. zm.).

⁴³ M. Dreła, *Definicja zabytku nieruchomego w prawie polskim i francuskim*, Ochrona Zabytków, Narodowy Instytut Dziedzictwa 2008 r., s. 111-118; <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.40d45a0b-aa5e-3c7e-a56e-97019782838b> (data dostępu: 14.11.2020 r.).

⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz.U. nr 113, poz. 661 z późn. zm.).

⁴⁵ § 9.1. Karta ewidencyjna zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zawiera następujące rubryki: 1) nazwa; 2) czas powstania; 3) miejscowość; 4) adres; 5) przynależność administracyjna; 6) współrzędne geograficzne; 7) poprzednie nazwy miejscowości; 8) właściciel i jego adres; 9) użytkownik i jego adres; 10) formy ochrony; 11) materiały graficzne; 12) historia; 13) opis; 14) kultura; 15) powierzchnia użytkowa; 16) przeznaczenie pierwotne; 17) użytkowanie obecne; 18) stan zachowania; 19) istniejące zagrożenia, najpilniejsze postulaty konserwatorskie; 20) akta archiwalne; 21) uwagi; 22) adnotacje o inspekcjach, informacje o zmianach; 23) bibliografia; 24) opracowanie karty ewidencyjnej; 25) źródła ikonograficzne i miejsce ich przechowywania; 26) załączniki.

⁴⁶ M. Cherka, P. Antoniak, F. M. Elżanowski, K. A. Wąsowski, [w:] M. Cherka, P. Antoniak, F. M. Elżanowski, K. A. Wąsowski, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2010, art. 1. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587285749> (dostęp: 2020-11-13 11:23).

⁴⁷ D. Kompała, *Istota zagrożeń. Obronność*, Zeszyty Naukowe 3(11)/2014 ISSN 2299-2316, s. 24. [http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Obronnosc_Zeszyty_Naukowe_Wydzialu_Zarzadzania_i_Dowodzenia_Akademii_Obrony_Narodowej/Obronnosc_Zeszyty_Naukowe_Wydzialu_Zarzadzania_i_Dowodzenia_Akademii_Obrony_Narodowej-r2014-t-n3\(11\)/Obronnosc_Zeszyty_Naukowe_Wydzialu_Zarzadzania_i_Dowodzenia_Akademii_Obrony_Narodowej-r2014-t-n3\(11\)-s23-34/Obronnosc_Zeszyty_Naukowe_Wydzialu_Zarzadzania_i_Dowodzenia_Akademii_Obrony_Narodowej-r2014-t-n3\(11\)-s23-34.pdf](http://bazhum.muzhp.pl/media/files/Obronnosc_Zeszyty_Naukowe_Wydzialu_Zarzadzania_i_Dowodzenia_Akademii_Obrony_Narodowej/Obronnosc_Zeszyty_Naukowe_Wydzialu_Zarzadzania_i_Dowodzenia_Akademii_Obrony_Narodowej-r2014-t-n3(11)/Obronnosc_Zeszyty_Naukowe_Wydzialu_Zarzadzania_i_Dowodzenia_Akademii_Obrony_Narodowej-r2014-t-n3(11)-s23-34/Obronnosc_Zeszyty_Naukowe_Wydzialu_Zarzadzania_i_Dowodzenia_Akademii_Obrony_Narodowej-r2014-t-n3(11)-s23-34.pdf)

⁴⁸ A. Hamberg-Federowicz, *Zabytki – przewodnik dla właścicieli, użytkowników i pasjonatów zabytków oraz pracowników samorządu terytorialnego*, Biuro Dokumentacji Zabytków, 2012, <http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171440122>.

⁴⁹ K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, BEL Studio, Warszawa 2007, s. 76 za: M. Kompała, *Istota zagrożeń*, *OBRONNOŚĆ*. Zeszyty Naukowe 3(11)/2014, s. 24 <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.desklight-387ed9e-d-fd04-42f7-89f8-8f65a6f04a76> (data dostępu: 14.11.2020 r.).

⁵⁰ Dr hab. prof. PW Małgorzata Rozbicka, *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce. Zabytki wpisane do rejestru zabytków – księgi rejestru A i C*, s. 138, <https://nid.pl/Wydawnictwa/inne%20wydawnictwa/RAPORT%20O%20STANIE%20ZACHOWANIA%20ZABYTEK%20C%93W%20NIERUCHOMYCH.pdf> (data dostępu: 14.11.2020 r.).

⁵¹ M. Rozbicka, *Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych w Polsce. Zabytki wpisane do rejestru zabytków – księgi rejestru A i C*, s. 120, <https://nid.pl/Wydawnictwa/inne%20wydawnictwa/RAPORT%20O%20STANIE%20ZACHOWANIA%20ZABYTEK%20C%93W%20NIERUCHOMYCH.pdf> (data dostępu: 14.11.2020 r.).



pl/Wydawnictwa/inne%20wydawnictwa/RAPORT%20O%20STANIE%20ZACHOWANIA%20ZABYTEK%20C%93W%20NIERUCHOMYCH.pdf (data dostępu: 14.11.2020 r.).

⁵² M. Dreła, *Własność zabytku*, Warszawa 2006, s. 138 i n. (za: Jerzy Parchomiuk *Przesłanki dopuszczalności ograniczeń własności zabytków w świetle konstytucyjnych i konwencyjnych standardów ochrony własności*, *Roczniki Nauk Prawnych* Tom XXVII, numer 3 – 2017, https://www.kul.pl/files/632/gfx/RNP/2017/nr_3/s_063_089_art_parchomiuk.pdf (data dostępu: 14.11.2020 r.).

⁵³ A. Ginter, A. Michalak, [w:] A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587703114/500554/ginter-artur-michalak-anna-ustawa-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami-komentarz?keyword=A.%20Ginter,%20A.%20Michalak,%20Ustawa%20o%20ochronie%20zabytk%C3%B3w%20i%20opiece%20nad%20zabytkami%20Komentarz,%20Warszawa%202016,%20art.%2050&cm=SFIRST> (data dostępu: 14.11.2020 r.).

⁵⁴ Zob. art. 50 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 282 z późn. zm.).

⁵⁵ R. Gola, [w:] *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Kraków 2004, art. 50. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587276452/73892/golat-rafal-ustawa-o-ochronie-zabytkow-i-opiece-nad-zabytkami-komentarz?cm=URELATIONS> (data dostępu: 14.11.2020 r.)

⁵⁶ Zob. art. 126 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 65 z późn. zm.

⁵⁷ Zob. wyrok NSA z 5.02.2009 r., I OSK 301/08, LEX nr 515988. https://sip.lex.pl/#/jurisp_rudence/520609684/1?directHit=true&directHitQuery=I%20OSK%20301~2F08 (data dostępu: 14.11.2020 r.).

⁵⁸ Zob. wyrok NSA z 8.01.2016 r., I OSK 580/14, LEX nr 2032830. https://sip.lex.pl/#/jurisp_rudence/522126526/1/i-osk-580-14-decyzja-o-zabezpieczeniu-zabytku-wyrok-naczelnego-sadu-administracyjnego?cm=URELATIONS (data dostępu: 17.11.2020 r.).

⁵⁹ Zob. wyrok NSA z 8.01.2016 r., I OSK 580/14, LEX nr 2032830. https://sip.lex.pl/#/jurisp_rudence/522126526/1/i-osk-580-14-decyzja-o-zabezpieczeniu-zabytku-wyrok-naczelnego-sadu-administracyjnego?cm=URELATIONS (data dostępu: 17.11.2020 r.).

Inwestycje covidowe prowadzone na podstawie art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19¹ – zagadnienia wybrane

ADRIAN GOŁĄB

1. Wybuch epidemii koronawirusa a rewolucja w prawie budowlanym

Pandemia koronawirusa SARS-CoV-2² wywołującego groźną dla życia i zdrowia chorobę COVID-19, która w 2020 r. opanowała cały świat, wprowadziła globalną rewolucję niemal w każdej dziedzinie życia. W skali międzynarodowej rozpoczęto podejmowanie bezprecedensowych kroków w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się zachorowań i zapobieganiu ich skutkom. Odpowiedzią polskiego rządu na tę nadzwyczajną sytuację był rządowy projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, który wpłynął do Sejmu 1 marca 2020 r. (druk nr 265)³. Ustawa została uchwalona 2 marca 2020 r. w tempie ekspresowym przy niespotykanej jednomyślności posłów i senatorów⁴ i weszła w życie w dniu 8 marca 2020 r.⁵ W ustawie tej, nazywanej dalej ustawą o przeciwdziałaniu COVID-19, przewidziano szereg rozwiązań mających ułatwić podejmowanie

działań zapobiegających rozprzestrzenianiu się tej choroby oraz jej skutkom. Niniejsze opracowanie, zgodnie z jego tytułem, poświęcono art. 12 ustawy dotyczącemu realizacji tzw. inwestycji covidowych⁶.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19⁷: „*Do projektowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i rozbioru obiektów budowlanych, w tym zmiany sposobu użytkowania, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186, z późn. zm.), ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293) oraz ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 282), a w przypadku konieczności poszerzenia bazy do udzielania świadczeń zdrowotnych także przepisów wydanych na podstawie art. 22 ust. 3, 4 i 4a ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej*”.

2. Odformalizowanie procesu budowlanego – uprawnienia inwestora

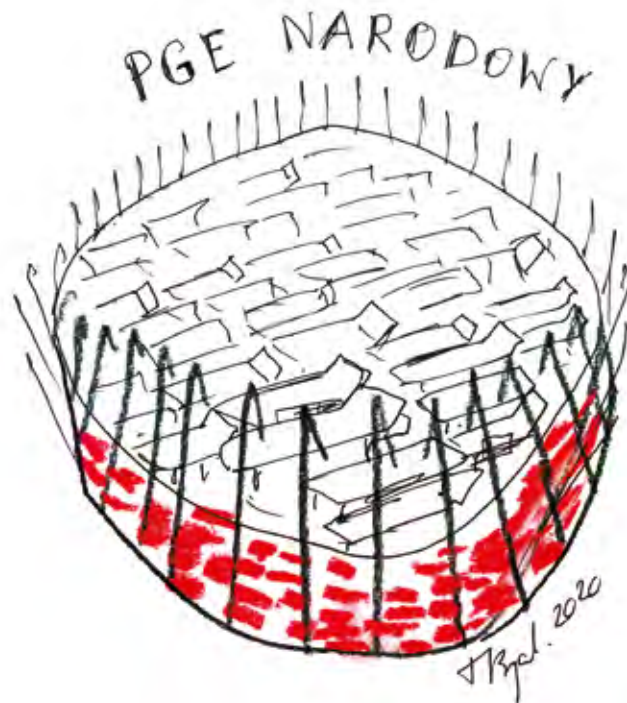
Wskazana deregulacja *de facto* i *de iure* stanowiła całkowite odformalizowanie procesu budowlanego prowadzonego w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Jest symptomatyczne, że ustawodawca, wyłączając stosowanie przepisów czterech kluczowych ustaw regulujących prawne aspekty realizacji inwestycji budowlanych⁸, nie wprowadził żadnych specjalnych regulacji w tym zakresie⁹.

W praktyce oznacza to, że inwestor został zwolniony z szeregu obowiązków i ograniczeń nałożonych przez szeroko pojęte prawo budowlane¹⁰ – zwłaszcza w zakresie uzyskania tzw. zgody inwestycyjnej¹¹. Stanowi to istotne *novum* w systemie prawa polskiego¹², w którym jest zasadą, że roboty budowlane można rozpocząć na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę¹³. Tymczasem deregulacja wprowadzona na mocy art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 wyłączyła tę zasadę, umożliwiając inwestorowi prowadzenie robót budowlanych bez uprzedniego uzyskania takiej decyzji, a nawet bez

zgłoszenia zamiaru prowadzenia robót budowlanych¹⁴, a także bez konieczności:

- uzyskania decyzji o warunkach zabudowy¹⁵ lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego¹⁶ na obszarach, w których nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- złożenia oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane¹⁷;
- opracowania projektu budowlanego¹⁸ – jak trafnie wskazuje M. Rymer¹⁹: „można budować nawet bez projektu”, a jeżeli ktoś ma projekt robót budowlanych, to „nie musi być opracowany przez osoby z uprawnieniami”²⁰;
- spełnienia warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²¹, oraz warunków technicznych użytkowania obiektów budowlanych²², a w przypadku konieczności poszerzenia bazy do udzielania świadczeń zdrowotnych także warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia

- i. urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą²³. W dostępnych opracowaniach²⁴ trafnie podnosi się, że jeżeli stosowanie przepisów P.b. zostało wyłączone, to także nie stosuje się aktów wykonawczych wydanych na mocy delegacji ustawowej²⁵;
- e. uzyskania oświadczenia właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą publiczną²⁶;
- f. uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków lub w jego otoczeniu²⁷ oraz zapewnienia kierowania tymi robotami przez osobę posiadającą stosowne kwalifikacje²⁸;
- g. zawiadomienia organów nadzoru budowlanego o rozpoczęciu prowadzenia robót budowlanych²⁹;
- h. ustanowienia kierownika budowy³⁰;
- i. opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia³¹;
- j. geodezyjnego wyznaczenia obiektu budowlanego w terenie³²;
- k. ogrodzenia terenu budowy³³;
- l. umieszczenia na terenie budowy tablicy informacyjnej³⁴;
- m. prowadzenia dziennika budowy³⁵;
- n. wykonania geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej³⁶;
- o. zawiadomienia Państwowej Straży Pożarnej oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej o zakończeniu budowy³⁷;
- p. zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy³⁸ lub uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego³⁹;
- q. zgłoszenia organom architektoniczno-budowlanym zamiaru zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego⁴⁰, a w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uzyskania decyzji o warunkach zabudowy przed dokonaniem takiej zmiany⁴¹.



3. Bezpieczeństwo prowadzonych robót budowlanych – obowiązki inwestora

3.1. Nowelizacja art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19

Warto odnotować, że ta istotna deregulacja wzbudziła pewne kontrowersje⁴². W toku prac nad ustawą uwagi dla Senatu zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich⁴³, który kwestionował zasadność zwolnienia inwestora z obowiązku posiadania prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane przy realizacji inwestycji covidowych. Zdaniem RPO rozwiązanie to budziło zastrzeżenia dotyczące konstytucyjnych standardów ochrony własności i innych praw majątkowych, tj. art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Podnoszono ponadto uzasadnione moim zdaniem obawy dotyczące możliwości prowadzenia robót budowlanych przy

zabytkach – bez zgody i nadzoru konserwatora⁴⁴, a w pozostałych przypadkach bez żadnego nadzoru organów architektoniczno-budowlanych lub osób posiadających stosowne uprawnienia budowlane, co mogło stwarzać zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego⁴⁵.

Uwagi te nie pozostały bez odpowiedzi. Artykuł 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, w powołanym wyżej, pierwotnym brzmieniu, obowiązywał zaledwie przez 24 dni, tj. do chwili nowelizacji⁴⁶, która weszła w życie 31 marca 2020 r.⁴⁷. Na mocy tejże noweli treść art. 12 została rozbudowana, a na inwestorów nałożono dwa istotne obowiązki, które zdaniem ustawodawcy miały „zapewnić odpowiedni poziom bezpieczeństwa przy realizacji zamierzeń budowlanych podejmowanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”⁴⁸.



→ 3.2. Obowiązek poinformowania organu administracji architektoniczno-budowlanej o prowadzeniu robót budowlanych lub zmianie sposobu użytkowania

Pierwszym istotnym obowiązkiem wprowadzonym na mocy ustawy nowelizującej był obowiązek niezwłocznego poinformowania organu administracji architektoniczno-budowlanej⁴⁹ o prowadzeniu robót budowlanych lub zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, przy czym, co bardzo istotne, złożenie takiej informacji, zgodnie z uzasadnieniem⁵⁰ projektu tej ustawy, nie warunkowało rozpoczęcia tych robót, ale jedynie miało zapewnić możliwość kontrolowania prowadzonych inwestycji pod kątem ewentualnego zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzkiego⁵¹. Ustawodawca upoważnił bowiem organy architektoniczno-budowlane do tego, by w sytuacji takiego zagrożenia organy te, w drodze decyzji podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, niezwłocznie ustaliły wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń ich prowadzenia⁵². Co ciekawe, kompetencje w tym zakresie zostały przyznane nie organom nadzoru budowlanego⁵³, lecz organom architektoniczno-budowlanym, tj. starostom⁵⁴, i nie obejmowały możliwości podejmowania działań w sytuacji zagrożenia mienia lub środowiska, do których upoważnia ją wyłączone przepisy P.b.⁵⁵. Wymaga podkreślenia, że prawodawca nie przewidział również możliwości wstrzymania robót budowlanych prowadzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 nawet w sytuacji, gdyby roboty te stanowiły zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego. Najpewniej, z uwagi na cel regulacji, którym przede wszystkim było przyspieszenie procesu inwestycyjnego, ustawodawca uznał za wystarczające nałożenie na inwestora obowiązku zastosowania odpowiednich zabezpieczeń (art. 12 ust. 4 ustawy).

Aby umożliwić organom podjęcie tych przewidzianych prawem działań, ustawodawca przesądził w art. 12 ust. 3 ustawy, że przedmiotowa informacja powinna zawierać rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia, a w przypadku zmiany sposobu użytkowania – dotychczasowy i zamierzony sposób użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

W ustawie nie określono formy przedmiotowej informacji, co oznacza, że ustawodawca pozostawił tu inwestorom pewną dowolność. Informacja nie musi mieć zatem formy pisemnej, a za wystarczającą należy uznać formę e-mailową. Ustawodawca przesądził natomiast, że informacja powinna zostać złożona niezwłocznie, tzn. bez nieuzasadnionej zwłoki⁵⁶, w możliwie najkrótszym terminie⁵⁷, przy czym w orzecznictwie podkreśla się, że pojęcie „niezwłocznie” nie należy utożsamiać z pojęciem „natychmiast”⁵⁸, gdyż powinien to być „termin realny, mający na względzie okoliczności miejsca i czasu”⁵⁹. W moim przekonaniu oznacza to, że informacja taka może zostać złożona również po rozpoczęciu robót budowlanych lub po dokonaniu zmiany sposobu użytkowania, na co zwraca się również uwagę w dostępnych opracowaniach⁶⁰.

Wymaga podkreślenia, że rola organu jest bierna i ogranicza się wyłącznie do przyjęcia informacji⁶¹. Starosta pozbawiony został prawa do tego, by wezwać inwestora do uzupełnienia braków formalnych złożonej informacji, zwrócić ją składającemu lub pozostawić bez rozpoznania, gdyż taka informacja w ogóle nie podlega „rozpoznaniu”, ponieważ nie inicjuje postępowania jurysdykcyjnego⁶² uregulowanego przepisami k.p.a.⁶³ Ustawodawca nie przyznał organom administracji architektoniczno-budowlanej żadnych uprawnień w tym zakresie do czasu ujawnienia sytuacji zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzkiego.⁶⁴ Jest symptomatyczne, że ustawodawca, nakładając na inwestora obowiązek złożenia przedmiotowej informacji, nie przewidział żadnych sankcji na wypadek, gdyby inwestor nie zawarł w niej wszystkich określonych w ustawie danych, a nawet gdyby takiej informacji w ogóle nie złożył, co potwierdza określony w uzasadnieniu ustawy charakter tej informacji.

Należy odnotować, że obowiązek poinformowania organu o prowadzeniu robót budowlanych lub zmianie sposobu użytkowania nałożono także na inwestorów, którzy działania te podjęli przed wejściem w życie nowelizacji⁶⁵ – z tym iż w takim przypadku ustawodawca nie wymaga, by informacja została złożona niezwłocznie. Co więcej, ustawodawca w ogóle nie określił terminu, w jakim informacja taka powinna zostać złożona. W konsekwencji – informację taką można w moim przekonaniu złożyć w każdym czasie, nawet po zakończeniu robót budowlanych, a także po utracie mocy obowiązującej art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, tym bardziej że art. 31d tej ustawy, który dotyczy informacji o robotach budowlanych rozpoczętych między 8 a 31 marca 2020 r., w przeciwieństwie do art. 12 nadal obowiązuje i stanowi podstawę prawną do składania takich informacji.

3.3. Obowiązek zapewnienia kierownictwa oraz nadzoru osoby uprawnionej nad prowadzonymi robotami budowlanymi

Drugim ważnym obowiązkiem przewidzianym w ustawie nowelizującej stał się wymóg objęcia kierownictwa oraz nadzoru nad robotami prowadzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiednich specjalnościach, o których mowa w art. 15a P.b., o ile zgodnie z przepisami tej ustawy rozpoczęcie robót danego rodzaju wymagałoby uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę⁶⁶. Wprowadzona zmiana została uzasadniona w następujący sposób: „Pozwolenia na budowę wymagają roboty budowlane o większej skali trudności niż roboty budowlane realizowane w drodze zgłoszenia, co uzasadnia powiązanie przedmiotowego obowiązku inwestora z robotami budowlanymi objętymi pozwoleniem na budowę na gruncie ustawy – Prawo budowlane. Osoba posiadająca uprawnienia budowlane odpowiada nie tylko za przestrzeganie przepisów, ale również za wykonanie prac zgodnie z wiedzą i sztuką budowlaną, a co za tym idzie – bezpieczeństwem ich wykonania i późniejszego użytkowania. Stąd też propozycja kierowania i nadzorowania prac wymagających pozwolenia na

budowę przez osoby pełniące odpowiednie samodzielne funkcje techniczne.”⁶⁷ Zmianę tę uważam za potrzebną i słuszną,

ponieważ gwarantuje ona zachowanie odpowiednich standardów bezpieczeństwa przy realizacji inwestycji covidowych.

4. Inwestycje covidowe a zagospodarowanie przestrzenne

Warto podkreślić, że nowelizacja art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 nie tylko nałożyła na inwestora omówione wyżej obowiązki, ale również dała inwestorowi jeszcze większe możliwości w zakresie podejmowania inwestycji związanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Dzieje się tak dlatego, że przy okazji tej nowelizacji ustawodawca, wskazując na wyłączenie stosowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dodał zwrot: „*oraz aktów planistycznych, o których mowa w tej ustawie*”⁶⁸, co skutkowało nie tylko – jak w pierwotnym brzmieniu ustawy – zwolnieniem inwestorów z obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, w sytuacji gdy na danym terenie nie obowiązywał miejscowy

plan zagospodarowania przestrzennego, ale dodatkowo wyłączyło stosowanie obowiązujących aktów planistycznych do tych inwestycji⁶⁹. W konsekwencji inwestorzy zyskali prawo do zabudowy z wyłączeniem ograniczeń nakładanych przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego m.in. w zakresie przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy⁷⁰. Inwestycje covidowe mogą zatem być realizowane nawet na tzw. terenach zielonych. W uzasadnieniu⁷¹ wskazano, że zmiana ta wpisuje się „*w cel dotychczasowej regulacji art. 12 specustawy, jakim jest ułatwienie realizacji zamierzeń budowlanych podejmowanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19*”.

5. Podmioty uprawnione do realizacji inwestycji covidowych

W dostępnych opracowaniach⁷² można natrafić na odosobnione⁷³ stanowisko, że uprawnienie do realizacji inwestycji w oparciu o art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 przysługuje wyłącznie podmiotom publicznym. Pogląd taki pozbawiony jest jednak jakichkolwiek podstaw prawnych. Ograniczenie takie nie pojawiło się ani wprost, ani w sposób dorozumiany w art. 12, za to art. 1 ust. 1 pkt 3 tej ustawy bardzo szeroko definiuje jej adresatów, wskazując, że ustawa

określa „*uprawnienia i obowiązki, świadczeniodawców oraz świadczeniobiorców i innych osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażenia lub choroby zakaźnej, o których mowa w pkt 1*”. W konsekwencji należy przyjąć, że ustawodawca nie wprowadził żadnych ograniczeń co do możliwości skorzystania z uproszczonej formy realizacji inwestycji budowlanych przeciwdziałających COVID-19 przez podmioty prywatne.

6. Przeciwdziałanie COVID-19 – wyjaśnienie przesłanki ustawowej

W związku z tym, że przeciwdziałanie COVID-19 stanowiło podstawową i zarazem jedyną przesłankę prowadzenia inwestycji w oparciu o art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, zagadnienie to wymaga szerszego omówienia. Samo pojęcie „przeciwdziałanie COVID-19” zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 2 ustawy w następujący sposób: „*Ileokroć w ustawie jest mowa o «przeciwdziałaniu COVID-19», rozumie się przez to wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby*”. W nowelizacji z 31 marca 2020 r. rozszerzono jeszcze zakres tej definicji, by rozwiązać wątpliwości interpretacyjne, wskazując, że dotyczy to też „*zwalczania skutków społeczno-gospodarczych choroby*”. W piśmiennictwie⁷⁴ trafnie wskazuje się, że pojęcia te należy interpretować szeroko, biorąc pod uwagę potoczne znaczenie tych słów. Zgadzam się z tym stanowiskiem, zwłaszcza że w mojej ocenie za taką szeroką interpretacją opowiedział się sam ustawodawca, posługując się pojęciem „*wszelkie czynności*” oraz włączając w zakres pojęcia „przeciwdziałanie COVID-19” również zwalczanie skutków społeczno-gospodarczych epidemii. Podnoszone są głosy⁷⁵, że: „*ustawodawca nie*

ograniczył możliwości powoływania się na powyższe wyłączenie w odniesieniu do poszczególnych rodzajów budownictwa, w tym w szczególności np. mieszkaniowego czy indywidualnego, o ile inwestycje będą się mieściły w ustawowym celu związku z przeciwdziałaniem COVID-19” – z czym należy się zgodzić.

Za wpisujące się w cel ustawy uznaje się⁷⁶ zatem nie tylko obiekty, w których leczy się czy diagnozuje ludzi (szpitale, izolatoria, laboratoria, punkty pobierania wymazów do wykonywania testów na obecność koronawirusa SARS-COV-2, gabinety medyczne), lub obiekty, w których produkuje się czy magazynuje sprzęt medyczny, środki dezynfekujące oraz środki ochrony osobistej lub budynki organów władzy, w których podejmuje się decyzje w sprawie ograniczenia rozprzestrzeniania się koronawirusa, ale także obiekty przeznaczone do czasowego zakwaterowania osób w celu odbycia dobrowolnej lub obowiązkowej kwarantanny, które mogłyby zostać nazwane kwarantanami⁷⁷ (warto podkreślić, że kwarantanna osób mających kontakt z zakażonymi została uznana przez ustawodawcę⁷⁸ za główne działanie prewencyjne minimalizujące rozprzestrzenianie się COVID-19), obiekty przeznaczone do zakwaterowania

→

→ personelu medycznego oraz innych osób szczególnie narażonych na zarażenie (np. zmuszonych dzielić niewielkie mieszkanie z osobą zarażoną lub podejrzaną o zarażenie), a także roboty budowlane wykonywane w celu przystosowania istniejących obiektów (zakładów pracy, budynków użyteczności publicznej, punktów usługowych, budynków mieszkalnych i innych) do zalecanych rygorów sanitarnych – w tym zachowania odpowiedniego dystansu, możliwości dezynfekcji, izolacji itp.⁷⁹

Rację ma M. Bursztynowicz⁸⁰, że zwalczanie skutków⁸¹ jest najszerzym pojęciem użytym w definicji „przeciwdziałania COVID-19”, które obejmuje wiele kategorii budynków. Podobne stanowisko zajęła M. Siwik⁸², przyjmując, że: „uproszczona ścieżka

inwestycyjna może obejmować także np. wszelkie zakłady pracy (jako że skutkiem społeczno-gospodarczym COVID-19 z pewnością będzie wzrost bezrobocia), budynki wielorodzinne (które z jednej strony mogą powstawać jako miejsca przeznaczone do odbywania kwarantanny przez osoby zarażone lub narażone na zarażenie, ale także jako miejsca zamieszkania, dla osób, które na skutek kryzysu gospodarczego straciły mieszkania) i inne budynki, które będą mogły zostać wykorzystane w celu zwalczania społeczno-gospodarczych skutków COVID-19”. Moim zdaniem do kategorii tej można zaliczyć ponadto ośrodki terapii i rehabilitacji dla osób, które przeszły COVID-19, sanatoria, noclegownie dla osób bezdomnych, placówki zajmujące się udzielaniem pomocy społecznej.

7. Kompetencje organów a ocena ziszczenia się przesłanki przeciwdziałania COVID-19

Z uwagi na tak szeroki zakres deregulacji wskazuje się⁸³ na ryzyko nadużyć, tj. ukrywanie pod hasłem przeciwdziałania COVID-19 inwestycji, które faktycznie mają służyć zupełnie innym celom i nie mają żadnego związku z COVID-19.

Nie powinno budzić żadnych wątpliwości to, że treści obowiązujących przepisów prawnych nie można zmieniać w drodze wykładni, która pozostaje sprzeczna z ich brzmieniem (wykładnia contra legem). Przedmiotowa regulacja z pewnością miała służyć takim celom, jak budowa szpitali tymczasowych, ale nie była tylko do nich ograniczona, o czym dowodnie świadczy treść art. 12.

O robotach budowlanych prowadzonych w ramach przeciwdziałania COVID-19 zrobiło się głośno za sprawą inwestycji w Janowie, w gminie Stare Babice w otulinie Kampinoskiego Parku Narodowego, realizowanej pod nazwą „Zdrowa i ekologiczna zieleń – mazowiecki niepubliczny kompleks zwalczania COVID-19 oraz eliminowania skutków społeczno-gospodarczych wywołanych COVID-19”⁸⁴. Stała się ona obiektem nieprzychylnego zainteresowania ze strony mediów oraz organów samorządowych⁸⁵ z uwagi na zarzuty naruszenia ustawy o ochronie środowiska⁸⁶ oraz ustawy prawo wodne⁸⁷, których art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 nie wyłączył⁸⁸, a co za tym idzie – wskazuje się na nadużycie tej regulacji.

Podaje się⁸⁹ że skala inwestycji covidowych to około 0,3% spośród 170 000 inwestycji, o których realizację ubiegano się w okresie obowiązywania art. 12 ustawy, tj. blisko 510

przypadków, z tym że do urzędów wciąż napływają informacje o prowadzeniu takich robót⁹⁰.

Jest symptomatyczne – co trafnie dostrzega R. Suwaj⁹¹, że: „Ustawa nie powołała organu, który mógłby dokonać oceny, czy inwestycja rzeczywiście związana jest z przeciwdziałaniem epidemii, a organy działające już takich kompetencji nie posiadają”. Jak dodaje: „Nikt więc nie jest uprawniony do oceny, czy prowadzona inwestycja realizuje cel przeciwdziałania COVID-19. Ponadto ustawodawca nie wymaga, aby inny organ potwierdził oświadczenie złożone przez inwestora, nie daje też podstawy do weryfikacji jego zgodności ze stanem faktycznym”. Jak twierdzi M. Sługocka⁹²: „Należy przyjąć, że inwestor wie najlepiej, jaki efekt ma przynieść dane zamierzenie budowlane, i świadomie wybiera określony tryb postępowania”. Wymaga podkreślenia, że nie jest to żadne *novum*, gdyż taka zasada, zgodnie z którą to inwestor, w sposób wiążący dla organów, określa przeznaczenie inwestycji, obowiązuje nie tylko w przypadku inwestycji covidowych, ale dotyczy ona wszystkich inwestycji budowlanych, co zostało zaakcentowane w orzecznictwie NSA wydanym na gruncie przepisów prawa budowlanego, gdzie stwierdzono⁹³, że: „Przepisy art. 35 p.b. nie uprawniają organu do ingerencji w złożony projekt budowlany ani też do własnej odmiennej interpretacji, co do tego, czego dotyczy projekt, innej, niż to przewidział inwestor i projektant”. Z całą pewnością uprawnień w tym zakresie nie mają również organy nadzoru budowlanego, gdyż jak wskazuje NSA w innym orzeczeniu⁹⁴: „kompetencje organów nadzoru budowlanego muszą być wprost w ustawie określone, a nie dorozumiane na podstawie ich charakteru”, co wynika z zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁹⁵ podkreśla się, że: „Wymóg podstawy prawnej dla działania organów władzy publicznej oznacza, iż organy te mogą działać wyłącznie na podstawie upoważnień przewidzianych w prawie. Brak regulacji prawnej upoważniającej do podjęcia danego działania należy uznać za równoznaczny z zakazem tego działania”. Trzeba zaznaczyć, że takie stanowisko zajmują również organy nadzoru budowlanego. W odpowiedzi na wniosek autora niniejszego opracowania, dotyczący udzielenia informacji publicznej,

PINB dla m.st. Warszawy wyraził pogląd że: „organy nadzoru budowlanego pozbawione są co do zasady uprawnień do weryfikowania, czy dane zamierzenie inwestycyjne jest związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, zwanej COVID-19”⁹⁶.

Gdyby nawet hipotetycznie (choć błędnie) przyjąć, że organy są uprawnione do badania, czy inwestycja faktycznie jest prowadzona w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, to w moim przekonaniu dokonanie takiej oceny

ex ante w ogóle nie jest możliwe, gdyż badaniu musiałyby podlegać intencje inwestora, których udowodnienie w zasadzie pozostaje niemożliwe. Oceny takiej należałoby dokonać ewentualnie *ex post* – po zrealizowaniu inwestycji i rozpoczęciu jej użytkowania, choć i w tym przypadku wymagana byłaby daleko idąca ostrożność, zwłaszcza że nikt nie jest w stanie określić, jak długo będzie trwała pandemia i jak długo konieczne staną się działania, które jej zapobiegają. Trudno będzie zatem stawiać zarzut inwestorowi, że w związku z ustaniem epidemii nie zrealizował celu zapobiegania COVID-19.

8. Inwestycje covidowe a odpowiedzialność karna i administracyjnoprawna inwestora

8.1 Niemożność pociągnięcia inwestora do odpowiedzialności za podanie nieprawdziwych informacji w związku z zasadą *nullum crimen sine lege*

Nieprzyznanie organom architektoniczno-budowlanym prawa do weryfikacji informacji składanych przez inwestorów na podstawie art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 skutkuje tym, że szuka się obecnie innych sposobów reakcji na te informacje. Jednym z nich są zawiadomienia do prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa z art. 233 k.k. w związku ze złożeniem nieprawdziwej informacji o prowadzeniu robót budowlanych na podstawie art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19.⁹⁷

Analizując zasadność takich zawiadomień, należy zwrócić uwagę, że ustawa o przeciwdziałaniu COVID-19 nie przewidywała obowiązku składania informacji o rozpoczęciu prac budowlanych pod rygorem odpowiedzialności karnej, co jest warunkiem pociągnięcia do takiej odpowiedzialności na podstawie art. 233 § 1 k.k.⁹⁸. Wydaje się zatem, że próby znalezienia podstawy prawnej do ukarania inwestorów za skorzystanie z rozwiązań prawnych, jakie dawał art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, okazały się nieskuteczne, gdyż takiej podstawy nie ma, poza pewnymi wyjątkami, gdy przy realizacji inwestycji covidowych doszło do naruszenia przepisów ustaw, których art. 12 nie wyłączył – np. w przypadku naruszenia ustawy o ochronie środowiska i dokonania zniszczeń w świecie roślinnym lub zwierzęcym⁹⁹, chociaż i w takiej sytuacji w pierwszej kolejności należy rozważyć, czy nie mamy do czynienia z kontratypem stanu wyższej konieczności¹⁰⁰. Nie można bowiem pomijać tego, że funkcja gwarancyjna jest jedną z najważniejszych w prawie. Wyznacza ona granicę między uprawnieniem państwa a prawami obywateli¹⁰¹, chroniąc obywateli przed zbyt dużą ingerencją ze strony władzy. W doktrynie¹⁰² zwraca się również uwagę, że z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wynika „konieczność ustawowej podstawy do karnoprawnej ingerencji w obszar wolności i praw człowieka” w myśl zasady *nullum crimen sine lege* i *nulla poena sine lege*.

8.2. Kwalifikacja inwestycji covidowych jako samowoli budowlanych w związku z zawężającą wykładnią art. 12 ustawy

Nie tylko zarzuty karne¹⁰³ kierowane pod adresem inwestorów w związku z prowadzeniem inwestycji covidowych uważam za chybione, lecz również próby zatrzymania tych inwestycji uznawanych za samowole budowlane¹⁰⁴, w oparciu o zawężającą wykładnię art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, zgodnie z którą przedmiotowa deregulacja została zastrzeżona wyłącznie dla organów państwa i miała służyć budowie szpitali tymczasowych w sytuacji zagrożenia życia i zdrowia¹⁰⁵ bez możliwości wykorzystania inwestycji (nawet pomocniczo) na jakiegokolwiek inne cele niż zwalczanie COVID-19¹⁰⁶. Taka wąska wykładnia w ostatecznych konsekwencjach musiałaby prowadzić do stwierdzenia, że *de facto* nawet szpitale powstałe w oparciu o art. 12 ustawy musiałyby być uznane za samowole budowlane, gdyby pacjentów z COVID-19 leczono w tych szpitalach również na choroby współistniejące – z czym oczywiście nie można się zgodzić.

Nie powinno budzić żadnych wątpliwości to, że treści obowiązujących przepisów prawnych nie można zmieniać w drodze wykładni, która pozostaje sprzeczna z ich brzmieniem (wykładnia *contra legem*). Przedmiotowa regulacja z pewnością miała służyć takim celom, jak budowa szpitali tymczasowych, ale nie była tylko do nich ograniczona, o czym dowodnie świadczy treść art. 12. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że ustawodawca w art. 12 ust. 1 ustawy, wyliczając akty prawne, których stosowanie zostało wyłączone do tzw. inwestycji covidowych, *in fine* wskazał: „a w przypadku konieczności poszerzenia bazy do udzielania świadczeń zdrowotnych”¹⁰⁷, także przepisów wydanych na podstawie art. 22 ust. 3, 4 i 4a ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej” – co jednoznacznie przesądza o tym, że możliwość szybkiego i niczym nieskrępowanego poszerzenia bazy do udzielania świadczeń zdrowotnych nie była jedyną, ale jedną z wielu *ratio legis* tej deregulacji. Nie można się zatem zgodzić z tym, żeby inwestycje prowadzone w trybie art. 12 ustawy, które nie realizują celu poszerzenia bazy do udzielania świadczeń



→ zdrowotnych, traktować jako samowole budowlane¹⁰⁸, skoro ustawodawca przesłankę przeciwdziałania COVID-19 zdefiniował znacznie szerzej – o czym była już mowa.

Nie może uchodzić uwagi, że w orzecznictwie¹⁰⁹ ugruntowany został pogląd, zgodnie z którym warunkiem uznania inwestycji za samowolę budowlaną¹¹⁰ jest jednoznaczna i niebudząca żadnych wątpliwości ocena, że w danej sprawie mamy do czynienia z obiektem budowlanym, którego realizacja, w chwili rozpoczęcia robót budowlanych, wymagała uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej, a inwestor rozpoczął realizację inwestycji bez takiego pozwolenia/zgłoszenia – w przypadku inwestycji covidowych taka ocena nie jest możliwa¹¹¹.

8.3. Artykuł 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 jako możliwa pułapka dla inwestorów

Warto w tym miejscu wskazać, że początkowo organy państwa zachęcały inwestorów do podejmowania inwestycji przeciwdziałających COVID-19. Przykładem może być budowa realizowana w Tarnowie¹¹² na obszarze przeznaczonym pod zieleń. Przed jej rozpoczęciem inwestor wystąpił z zapytaniem do Ministerstwa Rozwoju odnośnie do możliwości budowy 47 domów w ramach ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19. Zapytanie to zostało przekazane do prezesa Krajowego Zastobu Nieruchomości¹¹³, który w odpowiedzi napisał, że: „*wyraża poparcie dla każdego przejawu działalności gospodarczej prowadzącej do budowy mieszkań na wynajem o relatywnie niskim czynszu, wpisującej się w czynności związane ze zwalczaniem skutków społeczno-gospodarczych wywołanych chorobą COVID-19*”¹¹⁴. Dzisiaj inwestycja znajduje się na zaawansowanym etapie¹¹⁵, a KZN¹¹⁶ nadal wyraża dla niej poparcie, odpierając zarzuty „*jakoby Krajowy Zastob Nieruchomości aprobował wykorzystanie prawa nie do takich celów, do których zostało ono uchwalone*”, twierdząc, że przedmiotowe domy „*w pierwszym etapie swojej działalności będą służyć jako budynki do odbywania kwarantanny, dzięki czemu spełnią swoją rolę w zapobieganiu, zwalczaniu i przeciwdziałaniu COVID-19, a po ustaniu epidemii posłużą jako mieszkania i budynki przeznaczone do zamieszkania dla osób, które w czasie i po ustaniu kryzysu gospodarczego straciły domy i mieszkania*”.

Inna interpretacja tego samego prawa wobec podmiotów realizujących podobne projekty¹¹⁷ może budzić pewne wątpliwości z punktu widzenia równości wobec prawa i narażać

Skarb Państwa na poważne roszczenia odszkodowawcze inwestorów, którzy działali w zaufaniu do obowiązujących przepisów. W orzecznictwie TK¹¹⁸ wskazuje się bowiem, że: „*Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa (...) zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawiało się ono swoistą pułapką dla obywatela i by mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane pod rządami obowiązującego prawa i wszelkie związane z nimi następstwa będą także i później uznane przez porządek prawny*”. Gdyby inwestycje covidowe zostały potraktowane jako samowole budowlane wymagające legalizacji¹¹⁹, art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 stałby się dla inwestorów taką pułapką, gdyż inwestorzy byłiby obowiązani przedłożyć dokumenty potwierdzające zgodność inwestycji z aktami prawnymi, które art. 12 wyłączał (w szczególności z planem zagospodarowania przestrzennego). W konsekwencji taka legalizacja, jako *ab ovo* niemożliwa, byłaby wyłącznie pozorną szansą na uniknięcie rozbiórki. Z kolei, gdyby nawet inwestycja była zgodna z obecnie obowiązującym prawem i nadawała się do legalizacji, to procedura ta łączyłaby się dla inwestora z ogromnymi kosztami opłaty legalizacyjnej (art. 49d ust. 1 i 2 P.b.), co pozostaje trudne do przyjęcia, tym bardziej że budowa jest oparta na prawie.

Oczywiście, można się spierać o zasadność wprowadzonych regulacji, ale spór ten powinien dotyczyć wyłącznie płaszczyzny legislacyjnej – tzn. tego, czy istniała potrzeba wprowadzenia tak szerokiej deregulacji w zakresie inwestycji budowlanych prowadzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Za niemające dostatecznych podstaw należy natomiast uznać zarzuty kierowane pod adresem podmiotów, które działając na podstawie wprowadzonych przepisów oraz zgodnie z ich treścią, prowadzą inwestycje w trybie uproszczonym, gdyż podmioty te działają zgodnie z prawem – bez względu na to, jak to prawo oceniamy. Zarówno literalna, jak i celowościowa wykładnia przepisów art. 12 w zw. z art. 2 ust. 2 w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 przemawia za legalnością tych działań. Takie stanowisko zajął również Główny Urząd Nadzoru Budowlanego w interpretacji art. 12 ustawy¹²⁰ – o czym będzie mowa poniżej.

9. Utrata mocy obowiązującej art. 12 ustawy

9.1. Brak przepisów przejściowych

Artykuł 12 ustawy obowiązywał do końca 4 września 2020 r.¹²¹, a ustawodawca nie uchwalił przepisów przejściowych regulujących sytuację prawną tych inwestycji, które zostały rozpoczęte w okresie obowiązywania art. 12, ale nie

zostały w tym czasie ukończone¹²², co uznane zostało za poważną lukę prawną¹²³.

Lukę tę próbuje się wypełnić w drodze wykładni, która nie zawsze ma podstawy prawne. Co do zasady, wskazuje się, że roboty budowlane prowadzone w okresie od 8 marca do 4 września 2020 r. są legalne, ale niekiedy podaje się

w wątpliwość możliwość kontynuowania budowy po dniu 4 września 2020 r. bez uzyskania pozwolenia na dokończenie budowy¹²⁴, w związku z koniecznością stosowania obecnie obowiązujących przepisów. Taka interpretacja jest wewnętrznie sprzeczna, gdyż to właśnie obecnie obowiązujące przepisy prawa budowlanego nie przewidują możliwości uzyskania pozwolenia na budowę w przypadku, jeżeli roboty budowlane zostały już rozpoczęte. Wynika to wprost z art. 35 ust. 5 pkt 2 P.b. NSA¹²⁵ zwraca uwagę, że: „Zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę musi dotyczyć obiektu budowlanego, który jeszcze nie istnieje. Jeżeli obiekt budowlany został nawet częściowo wybudowany, to nie ma sprawy administracyjnej polegającej na określeniu warunków, jakie należy zachować, budując ten obiekt”¹²⁶. Ponadto w orzecznictwie administracyjnym podkreśla się, że „Zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę może nastąpić tylko przed rozpoczęciem robót budowlanych”¹²⁷. Co więcej, przyjmuje się, że: „Decyzja o pozwoleniu na budowę wydana po stwierdzeniu rozpoczęcia robót budowlanych z naruszeniem przepisu art. 28 ust. 1 p.b. dotknięta jest sankcją nieważności”¹²⁸. Obowiązujące prawo nie przewiduje również możliwości wydania pozwolenia na realizację części zamierzenia inwestycyjnego, tj. oddzielnie na fundamenty, ściany, poszczególne kondygnacje czy dach, o czym stanowi art. 33 ust. 1 P.b. Powstałaby zatem sytuacja patowa, gdyż z jednej strony roboty wykonane do 4 września korzystałyby z ochrony prawnej i zakazu rozbiórki, a z drugiej dokończenie budowy nie byłoby możliwe. W przestrzeni publicznej pozostałyby zatem nieukończone budowy szpecące okoliczny krajobraz, które by nikomu nie przynosiły żadnej korzyści.

Próba nałożenia na inwestora, który legalnie rozpoczął prowadzenie prac budowlanych, obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę na ich kontynuowanie leży również w sprzeczności z konstytucyjnymi zasadami *lex retro non agit* oraz z zasadą ochrony praw nabytych. Zwraca na to uwagę NSA¹²⁹, wskazując, że: „zgodnie z zasadą *lex retro non agit* do zdarzeń prawnych zaistniałych w określonym czasie stosuje się przepisy prawa wówczas obowiązujące. Tym samym późniejsze przepisy nowelizujące określone regulacje prawne nie znajdują do nich zastosowania. Jednocześnie nowe prawo nie może prowadzić do formułowania odmiennych ocen prawnych tych zdarzeń niż wynikające z treści przepisów prawa obowiązujących w czasie ich zajścia”. NSA¹³⁰ podkreśla również, że: „W przypadku braku przepisów intertemporalnych jest zasadą, że w zakresie prawa materialnego zastosowanie znajdą przepisy obowiązujące w dacie zdarzenia”¹³¹.

9.2. Interpretacja wydana przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego

W zakresie kwestii intertemporalnych trafna wydaje się interpretacja art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 opublikowana przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego po utracie mocy obowiązującej tego przepisu. W interpretacji tej wyrażono pogląd, że: „budowa obiektu budowlanego,

o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy COVID-19, rozpoczęta po dopełnieniu obowiązku, o którym mowa w art. 12 tej ustawy, powoduje, że nie trzeba uzyskiwać dla niej pozwolenia na budowę czy dokonywać zgłoszenia. Nie zmienia tego także utrata mocy przez art. 12 ww. ustawy”¹³². Ponadto GUNB informuje, że w przypadku gdy inwestor rozpoczął roboty budowlane w okresie obowiązywania art. 12, jednak nie zakończył ich przed utratą mocy ww. przepisu z uwagi na brak przepisów przejściowych regulujących powyższą sytuację, przysługując należy, że roboty budowlane rozpoczęte w okresie obowiązywania art. 12 są legalne, jednak by je kontynuować lub zakończyć, należy spełnić wymagania, jakie aktualnie przepisy prawa przewidują dla danych robót budowlanych (np. ustanowić kierownika budowy, dokonać zawiadomienia o zakończeniu budowy czy uzyskać pozwolenie na użytkowanie – gdy przepisy tego wymagają)”¹³³.

W mojej opinii wykładnia prawa zaprezentowana przez GUNB respektuje zarówno obowiązujące przepisy szeroko pojętego prawa budowlanego¹³⁴, jak i zasadę ochrony praw nabytych oraz reguły intertemporalne, dlatego powinna się stać drogowskazem postępowania w inwestycjach covidowych. Przytoczona wykładnia opiera się bowiem na tzw. zasadzie retrospektywności przepisów obecnie obowiązujących. W orzecznictwie TK¹³⁵ przyjmuje się, że: „O tym, że przepisy mają charakter retrospektywny, a nie retroaktywny, mówi się wówczas, gdy nowe przepisy stosuje się do sytuacji prawnych zastanych w chwili wejścia w życie nowelizacji, o ile nie wywołują one skutków dla stosunków i sytuacji prawnych w zakresie, w jakim istniały one przed ich wejściem w życie”.

9.3. Prawo do realizacji inwestycji covidowych jako prawo nabyte korzystające z ochrony prawnej

Aby odnieść powyższe uwagi do omawianego zagadnienia, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na to, że w piśmiennictwie¹³⁶ wskazuje się, iż proces inwestycyjno-budowlany obejmuje swym zakresem kilka spraw realizowanych etapowo. K. Małysa-Sulińska¹³⁷ wyróżnia następujące etapy procesu inwestycyjno-budowlanego: 1) określenie przeznaczenia terenu, sposobu jego zagospodarowania oraz warunków zabudowy, 2) uzyskanie zgody na prowadzenie robót budowlanych, 3) wykonywanie robót budowlanych, 4) oddanie obiektu do użytkowania. Warto podkreślić, że co do zasady każdy z tych etapów jest zrealizowany w ramach odrębnej sprawy administracyjnej¹³⁸. W ramach każdej z tych spraw inwestor nabywa określone prawa lub obowiązki¹³⁹.

W przypadku inwestycji covidowych należy przyjąć, że prawa związane z określeniem przeznaczenia terenu, sposobu jego zagospodarowania oraz warunków zabudowy, a także uzyskania zgody na prowadzenie robót budowlanych inwestor nabył z chwilą przystąpienia do realizacji inwestycji w okresie obowiązywania art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 lub z chwilą złożenia w tym okresie informacji, o której mowa w art. 12 ust. 2 i 3 ustawy,



- jeżeli rozpoczęcie robót nastąpiło później¹⁴⁰. Należy zatem stanowczo stwierdzić, że te prawa zostały w pełni ukształtowane w trakcie obowiązywania art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19. W momencie rozpoczęcia budowy¹⁴¹ (ewentualnie złożenia informacji o rozpoczęciu budowy) urzeczywistnił się bowiem stan faktyczny, który wywołał nieodwracalne skutki prawne w postaci uzyskania prawa do realizacji zamierzonej inwestycji bez konieczności uzyskania pozwolenia na budowę (ewentualnie zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych). Prawo to korzysta z ochrony prawnej, jaką niesie zasada *lex retro non agit* oraz zasada ochrony praw nabytych¹⁴².

9.4. Obowiązki inwestora prowadzącego roboty budowlane przy inwestycji covidowej po utracie mocy art. 12 ustawy

Wspomniana zasada retrospektywności pozwala stosować obecnie obowiązujące przepisy prawa budowlanego do etapu procesu inwestycyjno-budowlanego będącego w toku, tj. do

Nie jest wykluczone, że ustawodawca określi w drodze ustawy zasady udzielenia zgody na użytkowanie inwestycji covidowych. Mając jednak na uwadze to, że realizacja tych inwestycji nie wymagała zgodności z przepisami P.b., warunkami technicznymi, ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawą o ochronie zabytków, to pozwolenie na użytkowanie również nie może być uzależnione od zgodności inwestycji z tymi przepisami

etapu wykonywania robót budowlanych. W praktyce oznacza to, że obecnie inwestor powinien się stosować do większości przepisów rozdz. 5 P.b. dotyczących prowadzenia robót budowlanych, tj. w szczególności do obowiązku: umieszczenia na terenie budowy tablicy informacyjnej¹⁴³ oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia¹⁴⁴, ustanowienia kierownika budowy również w przypadkach określonych w art. 42 ust. 1 pkt 2 lit b i c.¹⁴⁵, wykonania geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej¹⁴⁶, prowadzenia dziennika budowy¹⁴⁷. Inwestor zyskał również prawo do ubiegania się o możliwość wejścia do sąsiedniego budynku, lokalu lub na teren sąsiedniej nieruchomości, jeżeli pozostaje to niezbędne do wykonania robót budowlanych¹⁴⁸.

W tym miejscu nasuwa się pytanie, czy do robót budowlanych rozpoczętych w oparciu o art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu

COVID-19 mają obecnie zastosowanie przepisy rozdz. 5a P.b. regulujące postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy. W mojej ocenie bez wątplenia wyłączona tu została możliwość stosowania przepisów art. 48-49i oraz art. 50 ust. 1 pkt 1,3 i 4 P.b., gdyż przepisy te dotyczą robót budowlanych wykonywanych bez wymagane go pozwolenia na budowę albo zgłoszenia lub z naruszeniem tych aktów, z tej prostej przyczyny, że inwestycje covidowe ich nie wymagały, o czym była mowa wyżej. Rozważenia wymaga natomiast możliwość zastosowania art. 50 ust. 1 pkt 2 P.b., który stanowi, że organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych wykonywanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia, lub zagrożenia środowiska.¹⁴⁹ *Ratio legis* rozwiązań prawnych dotyczących inwestycji covidowych polegała na tym, aby inwestycje te prowadzone były możliwie szybko. Okoliczność ta musi być brana pod uwagę także teraz, a może przede wszystkim teraz, gdy sytuacja epidemiczna jest znacznie poważniejsza niż w okresie obowiązywania art. 12, a wręcz kryzysowa. Organy, kierując się zasadą proporcjonalności¹⁵⁰, zamiast wstrzymywać takie inwestycje, powinny obligować inwestorów do zmiany sposobu wykonywania robót stwarzających zagrożenie. W przeciwnym wypadku, tj. w sytuacji gdyby doszło do wstrzymania robót budowlanych, gdy zagrożenie mogło być wyeliminowane w inny sposób, działanie organów nadzoru budowlanego mogłoby być kwalifikowane z art. 231 k.k.¹⁵¹. Ponadto należy mieć na uwadze to, że ingerencja organów nadzoru budowlanego w oparciu o art. 50 ust. 1 pkt 2 P.b. jest uprawniona tylko w przypadku konkretnego, a nie potencjalnego zagrożenia. Jak wskazuje bowiem NSA¹⁵²: „Brak jest podstaw, aby przyjąć, że samo naruszenie przepisów techniczno-budowlanych, nawet takich, których celem pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego, stanowi już o tym, że została spełniona przesłanka zastosowania art. 50 ust. 1 pkt 2 p.b. (...) Utożsamianie naruszenia przepisów technicznych ze wskazanymi ustawowymi przesłankami wydania postanowień i decyzji oznaczałoby wyjaśnianie wyrażen ustawowych przez przepisy wykonawcze, bez wyraźnej do tego delegacji”. „Wystąpienie takiego niebezpieczeństwa musi być wykazane w sposób niebudzący wątpliwości i znajdować odzwierciedlenie w zgromadzonym materiale dowodowym”¹⁵³. Realizacja inwestycji covidowych z pominięciem przepisów technicznych (co zostało dopuszczone przez art. 12 ustawy) nie może być zatem samoistną przesłanką do ingerencji organów nadzoru budowlanego.

9.5. Przystąpienie do użytkowania inwestycji covidowych

Odnosząc się do ostatniej kwestii poruszonej w interpretacji GUNB, tj. dopuszczenia inwestycji covidowych do użytkowania, możemy rozważyć dwa możliwe podejścia. Pierwsze z nich, prezentowane w orzecznictwie administracyjnym¹⁵⁴, że inwestycja powinna zostać dopuszczona do użytkowania w oparciu o regulacje prawne obowiązujące w chwili, w której inwestor zyskał uprawnienie do jej realizacji, oraz drugie,

wskazane w powołanej wyżej interpretacji GUNB, że należy stosować przepisy obowiązujące w chwili dopuszczenia do użytkowania. Opowiadając się za pierwszym stanowiskiem, należałoby stwierdzić, że przystąpienie do użytkowania odbywa się z pominięciem przepisów P.b. (z uwagi na wyłączenie tych przepisów w art. 12 ustawy), co oznacza, że po zakończeniu budowy inwestor może rozpocząć użytkowanie bez konieczności dopełnienia jakichkolwiek formalności.

Gdyby natomiast przyjąć drugi pogląd, ową kwestię należałoby przeanalizować przez pryzmat art. 54 ust. 1 P.b.¹⁵⁵. Przepis ten stanowi, że: „Do użytkowania obiektu budowlanego, na którego budowę wymagana jest decyzja o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i art. 57, po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. Przepis art. 30 ust. 6a stosuje się”. Analiza tych regulacji prowadzi do stwierdzenia, że inwestycje covidowe im nie podlegają, ponieważ nie wymagały i nie wymagają pozwolenia na budowę ani zgłoszenia budowy oraz związanej z nimi dokumentacji, w związku z czym brakuje dokumentów, z którymi organy nadzoru budowlanego miałyby konfrontować zgodność wykonanych robót, do czego są obowiązane na podstawie art. 57-59f P.b. w postępowaniu dotyczącym oddania budynku do użytkowania¹⁵⁶. W orzecznictwie¹⁵⁷ utrwalony jest pogląd, że: „jedną z przesłanek wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie jest funkcjonowanie w obrocie prawnym decyzji o pozwoleniu na budowę. Nie ulega bowiem wątpliwości, że istotą prowadzenia postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest ustalenie, czy wybudowany obiekt może być użytkowany w sposób, który został określony w decyzji o pozwoleniu na budowę”¹⁵⁸. „Udzielenie pozwolenia na użytkowanie (czy to w drodze wymaganej prawem decyzji organu, czy też niezgłoszenia przez tenże organ sprzeciwu od przedłożonego zawiadomienia o zakończeniu budowy) wieńczy cały proces inwestycyjny. Jego celem jest zweryfikowanie, czy zrealizowany obiekt jest zgodny z obiektem zaprojektowanym, na który organ administracyjny udzielił pozwolenia budowlanego, a więc z tym, co zakładano na etapie wstępnym inwestycji”¹⁵⁹. Przytoczone orzecznictwo nie powinno pozostawiać wątpliwości co do tego, że *de lege lata* obowiązek zawiadomienia organów nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy i uzyskanie zgody na użytkowanie (milczącej lub w formie decyzji) dotyczy tylko tych obiektów budowlanych, co do których faktycznie wydano pozwolenie na budowę lub skutecznie zgłoszono budowę.

Obecnie obowiązujące przepisy nie przewidują żadnych kryteriów (przesłanek), na podstawie których organy nadzoru budowlanego miałyby dopuszczać do użytkowania inwestycji covidowe, gdyż nie uwzględniają one ich specyfiki – w konsekwencji żadna taka inwestycja nie uzyskałaby pozwolenia na użytkowanie z przyczyn wyłącznie formalnych, a luki w tym zakresie nie da się uzupełnić w drodze regulacji pozaustawowych.

Nie jest wykluczone, że ustawodawca określi w drodze ustawy zasady udzielenia zgody na użytkowanie inwestycji covidowych. Mając jednak na uwadze to, że realizacja tych inwestycji nie wymagała zgodności z przepisami P.b., warunkami technicznymi, ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawą o ochronie zabytków, to pozwolenie na użytkowanie również nie może być uzależnione od zgodności inwestycji z tymi przepisami. Organ mogłyby natomiast badać, czy użytkowanie obiektu nie stwarza zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi, ponieważ art. 12 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 odwoływał się do tej okoliczności. Przesłanka ta mogłaby być weryfikowana w oparciu o ekspertyzę techniczną dostarczaną przez inwestora.

9.6. Zmiana sposobu użytkowania inwestycji covidowych po ustaniu epidemii

De lege lata brakuje również regulacji prawnych, które by określały możliwy sposób użytkowania obiektów zrealizowanych w ramach art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 w przyszłości. W trudnej sytuacji będą zatem inwestycje zrealizowane na terenach wyłączonych z zabudowy lub zrealizowanych niezgodnie z warunkami technicznymi, gdyż utrudniona będzie możliwość zmiany sposobu użytkowania tych inwestycji¹⁶⁰. Dla takich przypadków *de lege ferenda* zasadne w moim przekonaniu wydaje się wprowadzenie regulacji analogicznej do art. 49g P.b.¹⁶¹, tj. uproszczonego postępowania dotyczącego zmiany sposobu użytkowania, w którym by inwestor był zobowiązany przedłożyć takie dokumenty, jak: oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, geodezyjną inwentaryzację powykonawczą obiektu budowlanego, ekspertyzę techniczną sporządzoną przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane, wskazującą, czy stan techniczny obiektu budowlanego nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi oraz pozwala na bezpieczne użytkowanie obiektu budowlanego zgodne z zamierzonym sposobem użytkowania. Uważam, że tego typu przepisy muszą zostać wprowadzone, aby uregulować status prawny inwestycji covidowych¹⁶².

10. Ocena rozwiązań prawnych przyjętych w art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19

Rozwiązania prawne przyjęte w art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 oceniam pozytywnie jako odpowiadające zaistniałym potrzebom sytuacji kryzysowej. Uważam, że organy administracji, a zwłaszcza organy nadzoru budowlanego

powinny, w zakresie swoich uprawnień, wspierać prowadzone inwestycje covidowe i dołożyć wszelkich starań, by jak najszybciej mogły zostać one ukończone i służyć celom w jakich miały powstać.



→ Walkę z tzw. inwestycjami covidowymi uznaję za niepożądaną nie tylko dlatego, że w świetle prawa wydaje się ona skazana na porażkę, ale przede wszystkim z tej przyczyny, że w obecnej sytuacji, kiedy Polska zmaga się z drugą falą epidemii, zasadzie pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej¹⁶³ powinna towarzyszyć zasada pogłębiania zaufania władzy publicznej do obywateli, ponieważ konieczne pozostaje współdziałanie państwa z podmiotami prywatnymi. Organ państwa mają instrumenty prawne do tego, by inwestycje prowadzone pod szyldem przeciwdziałania COVID-19 zostały faktycznie na ten cel przeznaczone, o ile intencje inwestorów budzą wątpliwości. Dnia 9 października 2020 r.¹⁶⁴ został ponownie¹⁶⁵ dodany do ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 art. 11h¹⁶⁶, który daje możliwość wydawania poleceń przedsiębiorcom w drodze decyzji administracyjnych wydawanych przez Ministra Zdrowia lub Prezesa Rady Ministrów. Właśnie na tej podstawie wydawane są polecenia budowania szpitali tymczasowych¹⁶⁷ oraz czasowego udostępniania obiektów¹⁶⁸. Nie ma przeszkód, aby podobne polecenia wydać inwestorom, którzy poinformowali o rozpoczęciu robót budowlanych lub zmianie sposobu użytkowania w oparciu o art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19. Takie propozycje pojawiają się w przestrzeni publicznej¹⁶⁹ i powinny zostać uwzględnione.

O konieczności prowadzenia inwestycji budowlanych w celu przeciwdziałania COVID-19 najlepiej świadczy to, że ustawodawca w pewnym stopniu na nowo przywrócił (de)

regulację z art. 12 – tym razem w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi¹⁷⁰, do której dodano art. 46c ust. 3-7¹⁷¹. W moim przekonaniu regulacja ta jest jednak zbyt wąska. Uważam, że nadal prawo do skorzystania z uproszczonych regulacji powinien mieć każdy – oczywiście w celu przeciwdziałania COVID-19. By zapobiec natomiast kolejnym kontrowersyjnym inwestycjom¹⁷², wystarczyłoby dodać jeden wymóg – zgodę wojewody na zabudowę terenów, które w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego są zabudowy wyłączone, oraz na prowadzenie robót budowlanych przy obiektach budowlanych wpisanych do rejestru zabytków. W pozostałych przypadkach należałoby dopuścić rozwiązania obowiązujące do dnia 4 września 2020 r., tym bardziej że w okresie pandemii i pracy zdalnej urzędów uzyskanie pozwolenia na budowę na zasadach ogólnych jest bardzo utrudnione, a w wielu przypadkach wręcz niemożliwe. Galopująca epidemia nakłada na wszystkich coraz surowsze rygory sanitarne oraz potrzebę samoizolacji. Jak zatem można te wymogi spełnić? W obecnym stanie prawnym niestety zdaje się to niemożliwe, co prowadzi do coraz bardziej dotkliwego lockdownu.

Z uwagi na dynamikę sytuacji w analizowanym temacie należy wskazać, że poczynione przez autora wywody zachowują aktualność na dzień sporządzenia niniejszego opracowania, tj. na dzień 26 listopada 2020 r.

ADRIAN GOŁĄB

Autor jest studentem V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Był stypendystą Prezesa Rady Ministrów, Ministra Edukacji Narodowej oraz laureatem Nagrody Edukacyjnej Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa

Covid investments carried out according to Article 12 of the Act on counteracting COVID-19 – selected issues

SUMMARY:

The article is one of the first legal complex elaborations that discuss, as comprehensively as possible, issues related to covid investments conducted in connection with counteracting COVID-19, which frequently generate a great deal of heated debate in Poland. In the article the reasons and scope of the introduced simplified legal regulations are presented. Then the author discusses issues related to the rights and obligations of investors and the competencies of architectural and construction authorities. Particular attention was paid to discussing the prerequisite for the application of the simplified procedure – counteracting COVID-19, and the competence of the authorities to assess this prerequisite and the legal situation of investors who have not completed their investments due to ceasing to have effect of Article 12 of the COVID-19 Act (called also "Anti-crisis Shield"). The author also presents his own proposals related to handing over the investment to use and changing the way of use after the end of the epidemic. The summary of the work is as follows: All covid investments carried out in connection with counteracting COVID-19 are legal, and investors, despite the loss of binding force of Article 12 of the COVID-19 Act, can complete investments and start using them. The author draws conclusions on the basis of the jurisprudence of the courts and the Constitutional Tribunal, legal regulations and the literature.

Keywords: Covid investments, Article 12, coronavirus disease 2019, counteracting, Construction law, transitional provisions, building, competent authority, warranty function, lex retro non agit, legal compliance.

Słowa kluczowe: inwestycje covidowe, artykuł 12, COVID-19, przeciwdziałanie, Prawo budowlane, przepisy przejściowe, budowa, organ, funkcja gwarancyjna, lex retro non agit, zgodność z prawem

Przypisy:

- ¹ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. poz. 374 z późn. zm. (dalej: ustawa o przeciwdziałaniu COVID-19 lub ustawa).
- ² Raport Światowej Organizacji Zdrowia z dnia 25 stycznia 2020 r., https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200125-sitrep-5-2019-ncov.pdf?sfvrsn=429b143d_8, dostęp: 26.10.2020 r.; zob. też: M. Tomaszczak, M. Paśko Ras, Koronawirus: To już się dzieje, Poznań 2020 r.
- ³ Przebieg prac nad projektem ustawy, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=265>, dostęp: 25 października 2020 r.
- ⁴ 400 posłów głosowało za, 11 przeciw, a 7 wstrzymało się od głosu, Senat nie wniósł żadnych poprawek. Szerzej zob. Przebieg prac nad projektem..., op. cit.
- ⁵ Art. 37 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 w zw. z ogłoszeniem ustawy w dniu 7 marca 2020 r. zob. <https://dziennikustaw.gov.pl/DU/rok/2020/pozycja/374>, dostęp: 21.11.2020 r.
- ⁶ Autor posługuje się pojęciem „inwestycje covidowe” w rozumieniu inwestycji polegające na projektowaniu, budowie, przebudowie, remoncie, utrzymaniu i rozbiorce obiektów budowlanych, w tym zmianie sposobu użytkowania, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 realizowane na podstawie art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19. Autor jako wykraczające poza ramy niniejszego opracowania pominął inwestycje realizowane na podstawie art. 12b ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 dodanego ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, Dz.U. poz. 695 z późn. zm. – zob. art. 73 oraz realizowane w związku z art. 30 ust. 5i ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz.U. nr 89, poz. 414 z późn. zm., Dz.U. z 2020 r., poz. 1333, tj. z dnia 3 sierpnia 2020 r. (dalej: Pb.).
- ⁷ Dz.U. poz. 374.
- ⁸ Zob. K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 21 i n.
- ⁹ M. Bursztynowicz wskazuje, że w powołanym przepisie „posłużono się pojęciami zdefiniowanymi w ustawie, której stosowanie wyłączono”. Wydaje się, że w zakresie tych pojęć należy, choćby posiłkowo, posługiwać się definicjami z art. 3 oraz art. 71 ust. 1 Pb. Szerzej zob. M. Bursztynowicz, *Pojęcie inwestycji budowlanych związanych z przeciwdziałaniem COVID-19*, LEX/el. 2020. Zob. też: W. Piątek, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 34-37 i pow. tam lit.; T. Asman, Z. Niewiadomski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 54-63 i pow. tam lit.
- ¹⁰ M. Kiełbowski, *Budownictwo w czasach koronawirusa*, <http://www.codozasady.pl/budownictwo-w-czasach-koronawirusa/>, dostęp: 2.11.2020 r.; *Anti-crisis Shield. The impact of new regulations on conducting business in Poland*, https://psik.org.pl/images/publikacje-i-raporty---publikacje/covid-19/CMS_Anti-crisis-shield---CMS-Poland-publication-3-April-2020-English-version.pdf, s. 19-20, dostęp: 22.11.2020 r.
- ¹¹ Zgoda inwestycyjna w szerokim rozumieniu: decyzja o warunkach zabudowy, decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzja pozwolenia na budowę, brak sprzeciwu do zgłoszenia. Zob. też M. Kiełbowski, *Budownictwo...*, op. cit.
- ¹² Szerzej na temat procesu budowlanego zob. K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne...*, op. cit.
- ¹³ Zob. art. 28-30 Pb.
- ¹⁴ Zob. art. 29 ust. 1 i ust. 3 Pb., w t.j. obowiązującym do dnia 2 sierpnia 2020 r. – zob. art. 30 ust. 1.
- ¹⁵ Art. 6 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 59 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 80, poz. 717, z późn. zm., Dz.U. z 2020 r., poz. 293, tj. z dnia 24 lutego 2020 r. (dalej u.o.p.i.z.p.).
- ¹⁶ Art. 4 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 52 u.o.p.i.z.p.
- ¹⁷ Art. 33 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 32 ust. 4 pkt 2 Pb.
- ¹⁸ Art. 18 ust. 1 pkt 1 Pb.
- ¹⁹ Powołany za: J. Ojczyk, *Specustawa wyłączyła prawo budowlane – „osiedle dla osób na kwarantannie” nie do zatrzymania*, <https://www.prawo.pl/biznes/obchodzenie-prawa-budowlanego-dzieki-specustawie-antycovidowej,503039.html>, dostęp: 30.09.2020 r.
- ²⁰ Tak też: M. Kiełbowski, *Budownictwo...*, op. cit.
- ²¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz.U. nr 75, poz. 690 z późn. zm., Dz.U. z 2019 r., poz. 1065, tj. z dnia 7 czerwca 2019 r. (dalej: Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych) w zw. z art. 7 Pb.
- ²² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych, Dz.U. nr 74, poz. 836 w zw. z art. 7 Pb.
- ²³ Zob. art. 22 ust. 3, 4 i 4a ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. nr 112, poz. 654 z późn. zm., Dz.U. z 2020 r., poz. 295, tj. z dnia 25 lutego 2020 r.; rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą, Dz.U. poz. 595 z późn. zm.
- ²⁴ Zob. J. Ojczyk, *Koronawirus pozwoli ominąć przepisy budowlane*, <https://www.prawo.pl/biznes/koronawirus-pozwoli-ominac-przepisy-budowlane,498340.html>, dostęp: 2.11.2020 r.; M. Dyga, *COVID pozwala budować wszystko, gdzie się da*, <https://www.rp.pl/Nieruchomosci/309259932-Martyna-Dyga-COVID-pozwala-budowac-wszystko-gdzie-sie-da.html>, dostęp: 27.10.2020 r.; J. Ojczyk, *Specustawa...*, op. cit.; *Koronawirus (Covid-19) a prawo budowlane*, [http://bpcc.org.pl/pl/aktualnosci/koronawirus-\(covid-19\)-a-prawo-budowlane](http://bpcc.org.pl/pl/aktualnosci/koronawirus-(covid-19)-a-prawo-budowlane), dostęp: 2.11.2020 r.; Z. Józwiak, *Obiekty budowane na czas epidemii to problem na lata*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/nieruchomosci/artykuly/1469279,obiekty-budowane-na-czas-epidemii-koronawirus.html>, dostęp: 2.11.2020 r.; M. Woś, *Nadzór budowlany bezsilny wobec COVID-owych inwestycji*, <https://www.prawo.pl/samorzad/specustawa-covid-owa-naciagane-budowy-nie-do-zatrzymania,503528.html>, dostęp: 16.10.2020 r.; Szerzej na ten temat M. Bursztynowicz, *Pojęcie...*, op. cit.; Stanowisko Instytutu Biznesu w sprawie art. 12 ust. 1 ustawy zawartej w tzw. Tarczy Antykryzysowej 2.0 z dnia 8 października 2020 r., <https://instytutbiznesu.com.pl/wp-content/uploads/2020/10/IB-20201008-STANOWISKO-w-sprawie-ustawy-antycovidowej.pdf>, dostęp: 25.10.2020 r.
- ²⁵ Por. § 32 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. nr 100, poz. 908 z późn. zm., Dz.U. z 2016 r., poz. 283 tj. z dnia 7 marca 2016 r.
- ²⁶ Zob. art. 34 ust. 3 pkt 4 Pb., w t.j. obowiązującym do dnia 2 sierpnia 2020 r. – zob. art. 34 ust. 3 pkt 3.
- ²⁷ Art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. nr 162, poz. 1568 z późn. zm., Dz.U. z 2020 r., poz. 282, tj. z dnia 21 lutego 2020 r. (dalej u.o.z.o.z.).
- ²⁸ Art. 37c oraz art. 37g w zw. z art. 37h u.o.z.o.z.
- ²⁹ Art. 41 ust. 4 Pb.
- ³⁰ Zob. art. 18 ust. 1 pkt 2 Pb.
- ³¹ Art. 18 ust. 1 pkt 3 Pb.
- ³² Art. 43 Pb.
- ³³ Art. 45a ust. 1 pkt 1 Pb., w t.j. obowiązującym do dnia 2 sierpnia 2020 r. – zob. art. 42 ust. 2 pkt 3.
- ³⁴ Zob. art. 45a ust. 1 pkt 3 lit a i art. 45b Pb. W t.j. obowiązującym do dnia 2 sierpnia 2020 r. – zob. art. 42 ust. 2 pkt 2.
- ³⁵ Zob. art. 45 ust. 1 Pb., w t.j. obowiązującym do dnia 2 sierpnia 2020 r. – zob. art. 42 ust. 2 pkt 2.
- ³⁶ Art. 57 ust. 1 pkt 5 Pb.
- ³⁷ Art. 56 Pb.
- ³⁸ Art. 54 Pb.
- ³⁹ Art. 55 Pb.
- ⁴⁰ Art. 71 Pb.
- ⁴¹ Art. 71 ust. 2 pkt 4 Pb.
- ⁴² J. Ojczyk, *Koronawirus...*, op. cit.; H. Szukalska, *Zamiast szpitali wieżowce i deweloperskie osiedla w lesie. Kto skorzystał na ustawie antycovidowej*, <https://oko.press/zamiast-szpitali-wiezowce-i-deweloperskie-osiedla-w-lesie-kto-skorzystal-na-ustawie-antycovidowej/>, dostęp: 2.11.2020 r.
- ⁴³ Uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) dla Senatu w sprawie specustawy dotyczącej koronawirusa, data: 6.03.2020 r., <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/uwagi-rpo-do-specustawy-ws-koronawirusa-dla-senatu>, dostęp: 2.11.2020 r.
- ⁴⁴ M. Kiełbowski, *Budownictwo...*, op. cit.; O. Jakubowski, *Ograniczenie stosowania procedur w zakresie ochrony zabytków w trakcie pandemii COVID-19*, http://www.skz.pl/sites/default/files/informacja_jakubowski.pdf, dostęp: 7.11.2020 r.
- ⁴⁵ H. Szukalska, *Zamiast...*, op. cit.; J. Ojczyk, *Koronawirus...*, op. cit.
- ⁴⁶ Zgodnie z art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem,



→ przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 568. (dalej: ustawa nowelizująca) art. 12 otrzymał nowe brzmienie: „1. Do projektowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i rozbioru obiektów budowlanych, w tym zmiany sposobu użytkowania, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186, z późn. zm.), ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 i 471) oraz aktów planistycznych, o których mowa w tej ustawie, ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 282), a w przypadku konieczności poszerzenia bazy do udzielania świadczeń zdrowotnych także przepisów wydanych na podstawie art. 22 ust. 3, 4 i 4a ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej. 2. Prowadzenie robót budowlanych oraz zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 wymagają niezwłocznego poinformowania organu administracji architektoniczno-budowlanej. 3. W informacji, o której mowa w ust. 2, należy określić: 1) rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia – w przypadku prowadzenia robót budowlanych; 2) dotychczasowy i zamierzony sposób użytkowania obiektu budowlanego lub jego części – w przypadku zmiany sposobu użytkowania. 4. Jeżeli prowadzenie robót budowlanych, o których mowa w ust. 2, powoduje zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, organ administracji architektoniczno-budowlanej, w drodze decyzji podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, niezwłocznie ustala wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń ich prowadzenia. 5. W przypadku prowadzenia robót budowlanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, których rozpoczęcie, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, inwestor jest obowiązany zapewnić objęcie kierownictwa oraz nadzoru nad tymi robotami przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane w odpowiednich specjalnościach, o których mowa w art. 15a tej ustawy. 6. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, nie stosuje się: 1) warunków uzyskania opinii o celowości inwestycji, o której mowa w art. 95d ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, jeżeli budowa, przebudowa lub remont są inwestycją w rozumieniu art. 95 ust. 1 tej ustawy; 2) przepisów § 6 ust. 1 pkt 1 lit. b, c oraz f, pkt 2 i 3 rozporządzenia wydanego na podstawie art. 134 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.)”.

⁴⁷ Zob. art. 101 ustawy nowelizującej.

⁴⁸ Por. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 299 z dnia 26 marca 2020 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/0ED4D419861EFC71C12585370038D29C/%24File/299.pdf>, (dalej: uzasadnienie do projektu ustawy), s. 7-8, dostęp: 8.11.2020 r.

⁴⁹ Zob. art. 12 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 po zmianie ustawą nowelizującą.

⁵⁰ Por. uzasadnienie do projektu ustawy, s. 7-8.

⁵¹ Zob. art. 12 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 po zmianie ustawą nowelizującą.

⁵² Ibidem.

⁵³ Por. art. 50 ust. 1 pkt 2 Pb.

⁵⁴ Zob. art. 82 ust. 2 Pb.

⁵⁵ Por. art. 50 ust. 1 pkt 2 Pb.

⁵⁶ Zob. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 14 lutego 2006 r., I FSK 588/05, LEX nr 193106.

⁵⁷ Por. postanowienie NSA z dnia 7 sierpnia 2013 r., I OZ 692/13, LEX nr 1416659; postanowienie NSA z dnia 15 lutego 2013 r., II OSK 3025/12, LEX nr 1282966.

⁵⁸ Por. wyrok NSA z dnia 1 lipca 2014 r., II GSK 656/13, LEX nr 2007082.

⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 7 września 2017 r., I OSK 1478/16, LEX nr 2375498.

⁶⁰ K. Grzelak, *Prawo budowlane w obliczu koronawirusa*, <https://prawodlasa-morzadu.pl/2020-04-16-prawo-budowlane-w-obliczu-koronawirusa>, dostęp: 27.10.2020 r.; *Realizacja inwestycji na podstawie art. 12 ustawy COVID-19 – problemy praktyczne*, <https://konstruktywnie.com/realizacja-inwestycji-na-podstawie-art-12-ustawy-covid-19-problemy-praktyczne/>, dostęp: 8.11.2020 r.; *Prawo budowlane a COVID-19*, <http://urbanistyczno-budowlany.pl/prawo-budowlane-a-covid-19>, dostęp: 7.11.2020 r.; *Jak się buduje w dobie koronawirusa?*, <https://biznes-interia.pl/nieruchomosci/news-jak-sie-buduje-w-dobie-koronawirusa,nld,4469375>, dostęp: 2.11.2020 r.

⁶¹ Por. M. Siwik, *Realizacja inwestycji budowlanych na podstawie specustawy ws. COVID-19*, <https://bogdanchudoba.pl/realizacja-inwestycji-budowlanych-na-podstawie-specustawy-ws-covid-19/>, dostęp: 27.10.2020 r.; W. Wojtowicz, *Ustawa COVID-owa to dziesiątki inwestycji z pominięciem planowania*, <http://urbnews.pl/ustawa-covidowa-to-dziesiatki-inwestycji-z-pominięciem-planowania/>, dostęp: 8.11.2020 r.

⁶² „Postępowanie jurysdykcyjne zmierzające do ustalenia konkretnego prawa lub obowiązku materialnoprawnego imiennie oznaczonego adresata w drodze zewnętrznego aktu administracyjnego (w szczególności decyzji administracyjnej)”. Szerzej zob. W. Federczyk, M. Klimaszewski, B. Majchrzak, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2018, s. 3 i n; T. Woś, *Postępowanie jurysdykcyjne*, [w:] T. Woś (red. nauk.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 49-52.

⁶³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.), Dz.U. nr 30, poz. 168 z późn. zm., Dz.U. z 2020 r., poz. 256, t.j. z dnia 18 lutego 2020 r.

⁶⁴ Por. art. 12 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19. Szerzej: M. Dyga, *COVID...*, op. cit.

⁶⁵ Do ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, Dz.U. poz. 374, dodano ustawą nowelizującą, Dz.U. poz. 568, art. 31d., zgodnie z którym: „Inwestor jest obowiązany do poinformowania organu administracji architektoniczno-budowlanej o prowadzeniu robót budowlanych oraz zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, które nastąpiły przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 568). Przepis art. 12 ust. 3 stosuje się”.

⁶⁶ Art. 12 ust. 5 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 po zmianie ustawą nowelizującą.

⁶⁷ Por. uzasadnienie do projektu ustawy, s. 7-8.

⁶⁸ Zob. art. 12 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 po zmianie ustawą nowelizującą.

⁶⁹ *Prawo budowlane a COVID-19...*, op. cit.; K. Grzelak, *Prawo...*, op. cit.

⁷⁰ Por. art. 15 u.o.p.i.z.p.

⁷¹ Por. uzasadnienie do projektu ustawy, s. 7-8.

⁷² J. Ojczyk, *Ministerstwo Rozwoju oburza się na budowę willi pod szyldem walki z COVID-19*, <https://www.prawo.pl/biznes/budowa-osiedla-w-lesie-be-mowskim-i-art-12-specustawy-covidowej,503061.html>, dostęp: 27.10.2020 r.; H. Hendrysiak, *COVID-owe budowy – informują niezwłocznie, że „budowa trwa od pół roku”*, <https://www.prawo.pl/samorzad/powiaty-nie-maja-nadzoru-nad-inwestycjami-budowlanymi-w-ramach,503438.html>, dostęp: 2.11.2020 r.

⁷³ Inny pogląd, opowiadający się za szerokim gronem adresatów ustawy, prezentowany jest w następujących publikacjach: M. Kiełbowski, *Budownictwo...*, op. cit.; Stanowisko Instytutu Biznesu..., op. cit.; M. Woś, *Nadzór...*, op. cit.; J. Ojczyk, *Specustawa...*, op. cit.; Ocena skutków regulacji do projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Druk nr 265 z 1.03.2020 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/A327A8E6A5F134BFC125851E00782C2E/%24File/265.pdf>, dostęp: 31.10.2020 r.; M. Wybranowski, *Uproszczenie procesu budowlanego: miało pomóc w walce z kryzysem, a może zniszczyć zabytki*, <https://forsal.pl/gospodarka/artykuly/7770094,uproszczenie-procesu-budowlanego-mialo-pomoc-w-walce-z-kryzysem-a-moze-zniszczyc-zabytki.html>, dostęp: 2.11.2020 r.; K. Kosowska, *Koronawirus a branża budowlana*, <https://www.wizjerprawni.pl/porada/koronawirus-branza-budowlana/>, dostęp: 27.10.2020 r.

⁷⁴ Szerzej na ten temat M. Bursztynowicz, *Pojęcie...*, op. cit.

⁷⁵ *Zmiany w procesie budowlanym w związku z COVID – 19*, <https://www.garrigues.com/pl/pl-PL/news/zmiany-w-procesie-budowlanym-w-zwiazku-z-covid-19>, dostęp: 27.10.2020 r.

⁷⁶ M. Bursztynowicz, *Pojęcie...*, op. cit.; M. Siwik, *Realizacja...*, op. cit.

⁷⁷ Pojęcie „kwarantel” jest propozycją autora na nazwanie obiektu przeznaczonego do tymczasowego zakwaterowania osób w celu odbycia obowiązkowej lub dobrowolnej kwarantanny.

⁷⁸ Por. uzasadnienie do projektu ustawy, s. 1.

⁷⁹ M. Kiełbowski, *Budownictwo...*, op. cit.; K. Grzelak, *Prawo...*, op. cit.; *Zmiany w procesie...*, op. cit.

⁸⁰ M. Bursztynowicz, *Pojęcie...*, op. cit.

⁸¹ M. Wąsiński, D. Wnukowski, *Skutki pandemii COVID-19 dla gospodarki światowej*, Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych 2020, Nr 84, <https://www.pism.pl/file/7c1db3e4-ac8e-4c61-9599-dbe30224f6ed>, dostęp: 26.10.2020 r.

- ⁸² M. Siwik, *Realizacja...*, op. cit.
- ⁸³ J. Ojczyk, *Koronawirus...*, op. cit.; *Zmiany w procesie...*, op. cit.; K. Grzelak, *Prawo...*, op. cit.; M. Siwik, *Realizacja...*, op. cit.; *Koronawirus (Covid-19) a prawo...*, op. cit.; K. Fryc, *Posłanka Pomaska interweniuje w sprawie covidowej budowy w Mechelinkach*, <https://trojmiasto.wyborcza.pl/trojmiasto/7,35612,26464533,poslanka-agnieszka-pomaska-interweniuje-w-sprawie-covidowej.html>, dostęp: 4.11.2020 r.
- ⁸⁴ P. Osowski, *Deweloper ruszył w budowę w środku lasu. Lawina pism do prokuratury*, <https://www.tvp.info/49819721/deweloper-ruszy-l-budowa-w-srodku-lasu-lawina-pism-do-prokuratury>, dostęp: 26.10.2020 r.; K. Kamieniarz, *Deweloper wkracza do lasu. Inwestycja w otulinie rezerwatu w oparciu o przepisy związane z COVID-19*, <https://tvn24.pl/tvnwarszawa/okolice/warszawa-las-bemowski-deweloper-chce-postawic-osiedle-w-rezerwie-tlumaczy-ze-to-dla-osob-w-kwarantannie-4687583>, dostęp: 27.10.2020 r.
- ⁸⁵ Housemarket.pl, *Deweloper oddał budynek mieszkańcom śląskich DPS-ów. Na wypadek zarażenia COVID-19*, https://www.housemarket.pl/deweloperzy/103/deweloper_oddal_budynek_mieszkancom_slaskich_dps_ow_na_wypadek_zarazenia_covid_19_24719.html, dostęp: 21.09.2020 r.
- ⁸⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. nr 62, poz. 627 z późn. zm., Dz.U. z 2020 r., poz. 1219, t.j. z dnia 9 lipca 2020 r.
- ⁸⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, Dz.U. poz. 1566 z późn. zm., Dz.U. z 2020 r., poz. 310, t.j. z dnia 26 lutego 2020 r.
- ⁸⁸ W. Wojtowicz, *Ustawa COVID-owa...*, op. cit.; H. Szukalska, *Zamiast...*, op. cit.
- ⁸⁹ Z. Józwiak, *Nadzór budowlany zweryfikuje jednak wątpliwe inwestycje*, <https://serwis.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/1492797,nadzor-budowlany-inwestycja-w-trybie-specustawy-o-covid-19.html>, dostęp: 27.10.2020 r.; W. Wojtowicz, *Inwestycje na podstawie Tarczy COVID-owej*, <https://urbnews.pl/inwestycje-na-podstawie-tarczy-covidowej-sprawdzamy/>, dostęp: 27.10.2020 r.
- ⁹⁰ Odpowiedź Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 28 października 2020 r. na interpelację poselską nr 11980, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTBUUK35/%24FILE/11980-o1.pdf>, dostęp: 21.11.2020 r.; H. Hendrysiak, *COVID-owe...*, op. cit.; W. Wojtowicz, *Inwestycje...*, op. cit.
- ⁹¹ Powołany za: J. Ojczyk, *Specustawa...*, op. cit. Tak samo: M. Siwik, *Realizacja...*, op. cit.; K. Kamieniarz, *Deweloper...*, op. cit.
- ⁹² M. Sługoćka, *Skutki specustawy ws. koronawirusa dla branży budowlanej*, LEX/el. 2020.
- ⁹³ Wyrok NSA z dnia 16 września 2016 r., II OSK 3103/14, LEX nr 2143540.
- ⁹⁴ Postanowienie NSA z dnia 17 listopada 2011 r., II OW 118/11, LEX 1152204.
- ⁹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138, LEX nr 41207.
- ⁹⁶ Odpowiedź Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (PINB) dla m. st. Warszawy z dnia 13.08.2020 r. (znak PINB.OKiKW.0133.5.2020.EM) na wniosek autora z dnia 10.08.2020 r. o udostępnienie informacji publicznej dot. art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19.
- ⁹⁷ RSJ House, *Oświadczenie RSJ HOUSE odnośnie budowy „wieżowca” w centrum Wieliszewa*, <http://toioowo.eu/wieliszew-oswiadczenie-rsj-house-odnosnie-budowy-wiezowca-w-wieliszewie/>, dostęp: 26.10.2020 r.; *Kontrowersje wokół budowy w Wieliszewie. Stanowisko spółki RSJ House*, <https://wydarzenia.interia.pl/mazowieckie/news-kontrowersje-wokol-budowy-w-wieliszewie-standowisko-spolki-rs-nld,4767212>, dostęp: 1.10.2020 r.
- ⁹⁸ Zob. art. 233 § 1, 2 i 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. nr 88, poz. 553 z późn. zm., Dz.U. z 2020 r., poz. 1444, t.j. z dnia 25 sierpnia 2020 r. (dalej: k.k.). Zob. też J. Ojczyk, *Specustawa...*, op. cit.
- ⁹⁹ W. Wojtowicz, *Ustawa COVID-owa...*, op. cit.
- ¹⁰⁰ Zob. art. 26 k.k. Więcej na ten temat: W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część Ogólna*, Kraków 2014, s. 362-369.
- ¹⁰¹ Stanowisko Instytutu Biznesu..., op. cit.
- ¹⁰² Szerzej na temat W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie...*, op. cit., s. 44-45.
- ¹⁰³ „Domy dla osób w kwarantannie” w środku lasu. Prokuratura chce wstrzymanie prac, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-09-14/budujacy-domy-dla-osob-w-kwarantannie-prokuratura-wnosi-o-wstrzymanie-prac/>, dostęp: 27.10.2020 r.; TVN24, *Nad morzem powstają domy „przeciwdziałające COVID-19”. Budowę sprawdza prokuratura*, <https://tvn24.pl/pomorze/koronawirus-w-polsce-mechelinki-nad-morzem-powstaja-domki-przeciwdzialajace-covid-19-budowe-sprawdza-prokuratura-4712607>, dostęp: 26.10.2020 r.; K. Fryc, *Posłanka...*, op. cit.
- ¹⁰⁴ Miasto przyjrzy się inwestycjom realizowanym w związku z COVID-19, https://www.krakow.pl/aktualnosci/243216,29,komunikat,miasto_przyjrzy_sie_inwestycjom_realizowanym_w_zwiazku_z_covid-19.html, dostęp: 27.10.2020 r.; K. Fryc, *Posłanka...*, op. cit.; M. Kursa, *Kolejne covidowe osiedle domów*
- jednorodzinnych powstaje tuż przy Lesie Wolskim w Krakowie*, <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,26420520,covidowe-osiedle-w-parku.html>, dostęp: 28.10.2020 r.; M. Kursa, *Biura w wiacie śmietnikowej nie będzie. Konserwator zabitytków hamuje inwestycje „lex COVID”*, <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,26424788,biura-w-altanie-smietnikowej-nie-bedzie.html>, dostęp: 8.11.2020 r.
- ¹⁰⁵ Stanowisko Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii ws. inwestycji budowlanych realizowanych na podstawie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologia/stanowisko-ws-inwestycji-budowlanych-realizowanych-na-podstawie-ustawy-o-szczegolnych-rozwiazaniach-zwiazanych-z-zapobieganiem-przeciwdzialaniem-i-zwalczaniem-covid-19-innych-chorob-zakaznych-oraz-wywolanych-nimi-sytuacji-kryzysowych>, dostęp: 10.11.2020 r.
- ¹⁰⁶ Odpowiedź Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii..., op. cit.
- ¹⁰⁷ Zob. art. 12 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 w brzmieniu po zmianie ustawą nowelizującą.
- ¹⁰⁸ Odpowiedź Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii..., op. cit.; K. Fryc, *Posłanka...*, op. cit.; M. Kursa, *Biura...*, op. cit.
- ¹⁰⁹ Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2019, II OSK 1823/17, LEX nr 2694197; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Łodzi z dnia 3 czerwca 2020 r., II SA/Łd 79/20, LEX nr 3018586; wyrok NSA z dnia 3 marca 2020 r., II OSK 184/19, LEX nr 3034192.
- ¹¹⁰ Por. art. 48-50 Pb.
- ¹¹¹ W wyroku NSA z dnia 22 czerwca 2016 r., II OSK 2543/14, LEX nr 2083545 wskazano, że: „W orzecznictwie sądowym przyjmuje się regułę, że wykonywanie wszelkich robót budowlanych, zgodnie z art. 28 ust. 1 p.b., wymaga pozwolenia na budowę, jeżeli nie podlegają wyłączeniu wynikającemu z art. 29-31 p.b. Reguła ta nie ma jednak charakteru bezwzględnie obowiązującego. Wskazuje się w orzecznictwie sądowym, że regulacja prawna p.b. nie obejmuje wszelkich zdarzeń w zakresie robót budowlanych. Przy wątpliwościach interpretacyjnych kwalifikacji robót budowlanych należy dać pierwszeństwo regulacji przyjętej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, pamiętając, że p.b. wprowadza ograniczenia prawa własności, o których mowa w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, oraz o przyjętej w art. 4 p.b. regulacji, że każdy ma prawo do zabudowy nieruchomości, do której służy mu tytuł prawny. Przy wykładni przepisów p.b. należy uwzględnić również zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zachowując racjonalne proporcje przy ocenie wykonanych robót budowlanych. Zastosowanie wobec inwestora sankcji z art. 48 ust. 1 p.b., wymaga precyzyjnego wskazania, że wykonane roboty budowlane są niezgodne z przepisami tej ustawy i stanowią ich naruszenie”.
- ¹¹² Szerzej na ten temat: P. Ogórek, *Tarnów. Osiedle 47 domów w ramach „lex covid”. Deweloper nawet nie ukrywał, że to na cele mieszkaniowe*, <https://gazetakrakowska.pl/tarnow-osiedle-47-domow-w-ramach-lex-covid-deweloper-nawet-nie-ukrywal-ze-to-na-cele-mieszkaniowe/ar/c3-15237365>, dostęp: 25.10.2020 r.
- ¹¹³ Ibidem.
- ¹¹⁴ Ibidem.
- ¹¹⁵ Ibidem.
- ¹¹⁶ Stanowisko Krajowego Zespołu Nieruchomości (skrót: KZN) z dnia 20.10.2020 r., https://www.radiokrakow.pl/resource/www_files/file/0e-2d006943e81d61f4ff3885c9faa743.pdf, dostęp: 10.11.2020 r. Zob. też: B. Maziarski, *Wybuduje 44 domy w ramach lex covid bez konieczności zdobywania zezwoleń*, <https://www.radiokrakow.pl/wiadomosci/tarnow/wybuduje-44-domow-w-ramach-lex-covid-i-nie-ma-sobie-nic-do-zarzucenia/>, dostęp: 10.11.2020 r.
- ¹¹⁷ Zob. H. Hendrysiak, *COVID-owe...*, op. cit.; RSJ House, *Oświadczenie RSJ HOUSE...*, op. cit.
- ¹¹⁸ Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138, LEX nr 41207 i pow. tam orzecznictwo.
- ¹¹⁹ Zob. art. 48 ust. 1 i 50 ust. 1 Pb.
- ¹²⁰ Interpretacja Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (dalej: GUNB), „W sprawie art. 12 ustawy COVID-19”, s. 2, https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/pliki/dokumenty/w_sprawie_art_12_ustawy_covid-19.pdf?552, dostęp: 25.10.2020 r.
- ¹²¹ Zob. art. 36 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19.
- ¹²² *Realizacja inwestycji na podstawie...*, op. cit.
- ¹²³ Ibidem.
- ¹²⁴ K. Fryc, *Posłanka...*, op. cit.



- ¹²⁵ Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2014 r., II OSK 2693/12, LEX nr 1485600.
- ¹²⁶ Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 września 2019 r., II SA/GI 1145/19, LEX nr 2723488.
- ¹²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2019 r., VII SA/Wa 1145/18, LEX nr 2628247; zob. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lutego 2018 r., VII SA/Wa 928/17, LEX nr 2479073.
- ¹²⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2018 r., II SA/Kr 226/18, LEX nr 2483829; zob. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 grudnia 2017 r., VII SA/Wa 408/17, LEX nr 2463082.
- ¹²⁹ Wyrok NSA z dnia 10 września 2020 r., I GSK 209/18, LEX nr 3064239; wyrok NSA z 21 lipca 2020 r., I GSK 632/20, LEX nr 3071855.
- ¹³⁰ Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2020 r., II GSK 1016/18, LEX nr 3064316.
- ¹³¹ Zob. też wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 maja 2018 r., III SA/GI 228/18, LEX nr 2511216.
- ¹³² Interpretacja Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego..., op. cit.
- ¹³³ Ibidem.
- ¹³⁴ K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne...*, op. cit., s. 23-26.
- ¹³⁵ Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2013 r., P 44/10, OTK 2013, nr 4, poz. 39, LEX nr 1311514.
- ¹³⁶ K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne...*, op. cit., s. 22-23 i pow. tam lit.
- ¹³⁷ Ibidem, s. 23.
- ¹³⁸ Ibidem, s. 22-23.
- ¹³⁹ Ibidem, s. 23.
- ¹⁴⁰ Takim przykładem może być inwestycja pn. „Przebudowa wraz z instalacjami wewnętrznymi c.o., elektryczną i teletechniczną, wejścia do pawilonu „K” Sądu Okręgowego w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 – budynek przy ul. Przy Rondzie 7 w Krakowie, na działce nr 446/6 obr. 5 Śródmieście”. W informacji z dnia 26.08.2020 r. (znak AU-01-2-670.4.28.2020.MCU) wskazano termin rozpoczęcia robót na 21.10.2020 r. Zob. Zestawienie inwestycji realizowanych w oparciu o tzw. ustawę antycovidową, https://www.radio-krakow.pl/resource/www_files/file/24888af832bc92aabb77e0227bea3539.pdf, Lp. 34, s. 9 (nienumerowana), dostęp: 13.10.2020 r. Zob. też: „W Krakowie powstaje 77 inwestycji budowanych w ramach „lex covid-19””, <https://www.radiokrakow.pl/wiadomosci/krakow/w-krakowie-powstaje-77-inwestycji-budowanych-w-ramach-lex-covid-19/>, dostęp: 13.10.2020 r.
- ¹⁴¹ Por. art. 41 ust. 1 i 2 P.b.
- ¹⁴² Por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 maja 2018 r., III SA/GI 228/18, LEX nr 2511216. Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd, jaki ukształtował się w orzecznictwie TK, że: „zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte in abstracto zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie”. Orzeczenie TK z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992, nr 1, poz. 7, LEX nr 25282; wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK 1999, nr 5, poz. 100, LEX nr 37395.
- ¹⁴³ Art. 45a ust. 1 pkt 3 lit a P.b.
- ¹⁴⁴ Art. 45a ust. 1 pkt 3 lit b P.b.
- ¹⁴⁵ Zob. art. 42 ust. 1 pkt 2 lit a, b i c P.b.
- ¹⁴⁶ Art. 43 P.b.
- ¹⁴⁷ Art. 45 ust. 1 pkt 1 P.b. Należy zwrócić uwagę na to, że co do zasady przed rozpoczęciem robót budowlanych inwestor powinien wystąpić o ostemplowanie dziennika budowy. W związku z tym, że obecnie inwestycje covidowe są w toku i organy architektoniczno-budowlane mogą odmawiać ostemplowania dzienników budowy, wydaje się, że inwestor może prowadzić taki dziennik budowy również bez jego urzędowego ostemplowania.
- ¹⁴⁸ Art. 47 P.b.
- ¹⁴⁹ Zob. art. 50 ust. 1 pkt 2 P.b.
- ¹⁵⁰ Zob. art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm. Zob. też: A. Cizyńska, J. Karakulski, K. Kos, J. Pyłko, *Prawo konstytucyjne wraz z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2017, s. 65.
- ¹⁵¹ Zob. art. 231 k.k.
- ¹⁵² Wyrok NSA z dnia 29 września 2015 r., II OSK 543/15, LEX nr 1987296.
- ¹⁵³ Wyrok NSA z dnia 13 marca 2019 r., II OSK 877/18, LEX nr 2651029; zob. też wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 września 2016 r., II SA/Sz 748/16, LEX 2136179; wyrok NSA z 22 października 2015 r., II OSK 13/15, LEX nr 1987020.
- ¹⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 26 września 2008 r., II OSK 1096/07, ONSAiWSA 2009, nr 5, poz. 92, LEX nr 523199; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 marca 2020 r., II SA/Gd 657/19, LEX 2861038.
- ¹⁵⁵ Art. 54 ust. 1 P.b.
- ¹⁵⁶ D. Kafar, A. Kornecka, J. Kornecki, K. Szocik, *Prawo budowlane 2020 – proces inwestycyjny po zmianach*, Warszawa 2020, s. 144.
- ¹⁵⁷ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 października 2019 r., II SA/Łd 294/19; LEX nr 2744722; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2018 r., VII SA/Wa 2176/17, LEX nr 2485871; wyrok WSA w Krakowie z dnia 4 października 2019 r., II SA/Kr 585/19, LEX nr 2736151; wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 maja 2018 r., VII SA/Wa 1875/17, LEX nr 2525695; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 października 2019 r., II SA/Gd 253/19, LEX nr 2736009; wyrok NSA z dnia 25 września 2019 r., II OSK 2188/18, LEX nr 2778718.
- ¹⁵⁸ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 października 2019 r., II SA/Łd 294/19, LEX nr 2744722.
- ¹⁵⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2018 r., VII SA/Wa 2176/17, LEX nr 2485871.
- ¹⁶⁰ W. Wojtowicz, *Ustawa COVID-owa...*, op. cit.; M. Kursa, *Biura...*, op. cit.; K. Fryc, *Posłanka...*, op. cit.; H. Szukalska, *Zamiast...*, op. cit.
- ¹⁶¹ Por. D. Kafar, A. Kornecka, J. Kornecki, K. Szocik, *Prawo budowlane 2020...*, op. cit., s. 141-144.
- ¹⁶² Zob. P. Ogórek, *Tarnów...*, op. cit.; P. Ogórek, *Kraków. Absurdalne inwestycje w ramach LEX COVID. Nadbudowa strychu, przebudowa pergoli, osiedle domków*, <https://krakow.naszemiasto.pl/krakow-absurdalne-inwestycje-w-ramach-lex-covid-nadbudowa-ar/c1-7944185>, dostęp: 27.10.2020 r.; Ł. Jeżak, *Budowa piekarni w ramach zwalczania COVID-19? Urzędnicy są bezbronni*, https://biznes.lovekrakow.pl/aktualnosci/budowa-piekarni-w-ramach-zwalczania-covid-19-urzednicy-sa-bezbronni_38106.html, dostęp: 15.10.2020 r.
- ¹⁶³ Zob. Wyrok TK z dnia 17 grudnia 1997 r., K 22/96, OTK 1997, nr 5-6, poz. 71, LEX nr 31039; „Zasada (nie)zaufania obywateli do Państwa”, <http://jefferson.org.pl/aktualnosci/zasada-nie-zaufania-obywateli-do-panstwa>, dostęp: 21.11.2020 r.; Zob. też – zasada zaufania organu do przedsiębiorcy – art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. poz. 646 z późn. zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 1292, tj. z dnia 12 lipca 2019 r.
- ¹⁶⁴ Zob. art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19, Dz.U. poz. 1747.
- ¹⁶⁵ Należy wskazać, że podobny przepis dot. poleceń obowiązywał już od 8 marca do 4 września 2020 r. – zob. art. 11 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, Dz.U. poz. 374. Więcej na ten temat: P. Jaźwiński, *Decyzja premiera, by spółki Skarbu Państwa budowały szpitale, ma podstawę prawną? Tak, w ustawie antycovidowej*, <https://konkret24.kc.pl/zdrowie,110/decyzja-premiera-by-spolki-skarbu-panstwa-budowaly-szpitala-ma-podstawe-prawna-tak-w-ustawie-antycovidowej,1036353.html>, dostęp: 8.11.2020 r.
- ¹⁶⁶ Zob. art. 11h ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19, Dz.U. poz. 1842, tj. z dnia 20 października 2020 r.
- ¹⁶⁷ Szerzej zob. P. Jaźwiński, *Decyzja...*, op. cit.
- ¹⁶⁸ Zob. Informacja nt. podpisania umowy na udostępnienie MCK w Katowicach na potrzeby szpitala tymczasowego oraz przekazania obiektu – raport bieżący 17/2020, [http://biznes.pap.pl/pl/news/espi/info/3000108,polskie-to-warzystwo-wspierania-przedsiębiorczosci-sa-\(17-2020\)-informacja-nt-podpisania-umowy-na-udostepnienie-mck-w-katowicach-na-potrzeby-szpitala-](http://biznes.pap.pl/pl/news/espi/info/3000108,polskie-to-warzystwo-wspierania-przedsiębiorczosci-sa-(17-2020)-informacja-nt-podpisania-umowy-na-udostepnienie-mck-w-katowicach-na-potrzeby-szpitala-), dostęp: 20.11.2020 r.; *Budowa szpitala tymczasowego w EXPO Kraków*, <https://expokrakow.com/pl/aktualnosci/budowa-szpitala-tymczasowego-w-expo-krakow.html>, dostęp: 19.11.2020 r.
- ¹⁶⁹ Interpelacja Rafała Komarewicza, wiceprzewodniczącego Rady Miasta Krakowa, z dnia 26 października 2020 r. dot. inwestycji w ramach ustawy lex COVID-19, http://dt.bip.krakow.pl/interpelacje/kadencja_8/Tresc_Mi%C4%99dzysesyjna_Rafa%C5%82%20Komarewicz_2020-10-27.PDF, dostęp: 21.11.2020 r.
- ¹⁷⁰ Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. nr 234, poz. 1570 z późn. zm., Dz.U. z 2020 r. poz. 1845, tj. z dnia 20 października 2020 r.
- ¹⁷¹ Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 – podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 3 listopada 2020 r., Druk nr 683, [http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/na-zwa/683_u/\\$file/683_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/na-zwa/683_u/$file/683_u.pdf), s. 18-19, dostęp: 26.11.2020 r.; Zob. również M. Sewastianowicz, *Prof. Suwaj: Inwestycje covidowe dla każdego, kto prowadzi działalność prozdrowotną*, <https://www.prawo.pl/samorzad/inwestycje-budowlane-w-czasie-epidemii-wywiad-z-prof-suwajem,504224.html>, dostęp: 7.11.2020 r.
- ¹⁷² W. Wojtowicz, *Ustawa COVIDowa...*, op. cit.; K. Fryc, *Posłanka...*, op. cit.; H. Hendrysiak, *COVID-owe...*, op. cit.

Glosa do wyroku WSA w Bydgoszczy

z dnia 18 listopada 2015 r.,
II SA/Bd 1013/15

Prof. dr hab. ALEKSANDER LIPIŃSKI

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który uzależnia przeznaczenie nieruchomości od wykonania badań geotechnicznych i geologiczno-inżynierskich dla ustalenia warunków posadowienia budynków, sporządzony jest z naruszeniem zasad określonych ustawą, co oznacza konieczność stwierdzenia jego nieważności.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Gminy (...) na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oddala skargę.

Glosa

Stan faktyczny, który stał się podstawą głosowanego wyroku, był stosunkowo prosty, aczkolwiek wielowątkowy. Ramy glosy pozwalają się odnieść wyłącznie do niektórych spośród nich. Rada gminy uchwaliła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który zabronił lokalizowania na objętym nim obszarze wielu rodzajów przedsięwzięć, a w dodatku uzależnił sposób zagospodarowania terenu od badań geotechnicznych i geologiczno-inżynierskich dla ustalenia warunków posadowienia budynków. Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym powołał się m.in. na art. 34 ust. 3 pkt 4 Prawa budowlanego¹, który przewiduje, że obowiązek przeprowadzenia takich badań może być nałożony na inwestora w postępowaniu w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę, w zależności od potrzeb. Decyduje o tym projektant konstrukcji obiektu budowlanego, a weryfikuje organ administracji architektoniczno-budowlanej. Plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego, nie może uzależniać realizacji jego ustaleń od przyszłych analiz dokonanych przez bliżej nieokreślone podmioty. Obciążenie inwestora obowiązkiem rozpoznania geotechnicznych warunków posadowienia obiektu budowlanego oznacza również przerzucenie na niego obowiązków spoczywających na organie planistycznym. Oddalając skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze, sąd administracyjny podzielił argumentację wojewody i wskazał, że nałożenie na inwestora obowiązków w zakresie rozpoznania geotechnicznych warunków posadowienia obiektu budowlanego oznacza nie tylko przekroczenie zakresu umocowania ustawowego wynikającego z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², ale także przerzucenie na inwestorów obowiązku organu planistycznego w zakresie rozpoznania terenu pod kątem przydatności do zabudowy na etapie uchwalenia planu miejscowego. Przedstawione wyżej oceny są trafne, aczkolwiek argumentacja sądu pozostaje nieco powierzchowna i wymaga rozbudowania.

Problematyka związana z ustaleniem przydatności terenów do zagospodarowania (zwłaszcza zabudowy) ma ogromne znaczenie praktyczne i odnosi się do znacznej części terytorium kraju. Wśród uwarunkowań, które ze względu na stan podłoża gruntowego wykluczają bądź ograniczają budowlane wykorzystywanie nieruchomości gruntowych, wyróżnia się te mające charakter naturalny, jak i te będące konsekwencją działalności człowieka. Do czynników naturalnych można zaliczyć zwłaszcza występowanie tzw. ruchów masowych ziemi³ (bądź stanu zagrożenia nimi). Wbrew pozorom problem nie jest banalny, gdyż na terenie kraju zlokalizowano ponad 20 tys. takich zjawisk bądź terenów zagrożonych ich wystąpieniem⁴. Przyczyny ich powstawania w zasadzie mają charakter naturalny, ale bezspornie działalność człowieka, zwłaszcza ta polegająca na wykonywaniu robót ziemnych (w tym budowlanych), uaktywnia wystąpienie wspomnianych zjawisk. Przydatność terenów do zabudowy może nadto ulec ograniczeniu w wyniku działalności człowieka. Najczęściej dochodzi do tego z powodu wydobywania kopalin ze złóż, zwłaszcza metodą podziemną. Niektóre wpływy takiej działalności ujawniają się po wielu latach. Dodatkowa trudność polega na tym, że

nie zawsze istnieje dokumentacja takiej działalności, zwłaszcza że ta ostatnia bywa niekiedy prowadzona zgodnie z prawem. Na terenach zagłębi węglowych zjawisko tzw. biedaszybów ma charakter nie tylko historyczny. Innym przykładem bywają stare składowiska odpadów. Co prawda, postępowanie z odpadami poddane zostaje niezwykle rygorystycznej regulacji prawnej, ale w istocie zaczęła się ona pojawiać dopiero niespełna ćwierć wieku temu. Nie ulega wątpliwości, że lokalizacja niektórych starych składowisk odpadów nie jest znana. Powstaje zatem pytanie, jak te oraz inne (o podobnym charakterze) zależności powinny być uwzględnione w procedurze planistycznej, w istocie zmierzającej do uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Związana z tym regulacja pozostaje rozproszona.

Zarówno w studium, jak i w planie miejscowym należy zapewnić warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi (w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin), racjonalnego gospodarowania gruntami, uwzględnienia obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb ich eksploatacji, zapewnienie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, uwzględnienie potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom, a także innych potrzeb w zakresie ochrony ziemi (art. 72 ust. 1 pr.o.ś.). Wymagania te „określa się” (czyli muszą być określone) na podstawie opracowania ekofizjograficznego, tzn. dokumentacji sporządzonej na potrzeby studium oraz innych dokumentów planistycznych, charakteryzującej poszczególne elementy przyrodnicze na danym obszarze i ich wzajemne powiązania (ust. 4-5). Szczegóły określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych⁵. Podstawą ich sporządzania są m.in. kompleksowe badania i pomiary terenowe oraz analizy materiałów archiwalnych, a w szczególności dokumentacji geologicznych (hydrogeologicznych, geologiczno – inżynierskich, złóż kopalin). Elementem opracowania pozostaje część kartograficzna, której zakres uzależniony jest od analizowanej problematyki wybranych elementów przyrodniczych lub określenia wielkości i zasięgu konkretnych zagrożeń. Trafnie też opracowanie ekofizjograficzne oceniono jako „podstawowe źródło informacji o środowisku na potrzeby” wspomnianych dokumentów planistycznych⁶. Oznacza to m.in., że rzetelnie sporządzone opracowanie ekofizjograficzne powinno dostarczyć informacji o przydatności terenu do zabudowy bądź jego możliwych ograniczeniach. Warto też dodać, że co prawda prawo do informacji geologicznej w przeważającej mierze przysługuje Skarbowi Państwa, ale korzystanie z niego (z wyjątkami niemającymi znaczenia dla tematu) jest bezpłatne (art. 99-100 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁷). Kopie decyzji dotyczących dokumentacji geologicznych przysyła się organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego (art. 94 ust. 1 pkt 1 pr.g.g.). Inaczej mówiąc, jeżeli dla danego terenu

istnieje informacja geologiczna określająca jego przydatność do zabudowy (bądź jej ograniczenia), organ wykonawczy gminy ma prawo jej nieodpłatnego wykorzystania.

Treść opracowania ekofizjograficznego może posłużyć jako uzasadnienie i wyjaśnienie rozwiązań przyjętych w planie miejscowym (wyroki NSA: z dnia 9 maja 2012 r., II OSK 405/12; z dnia 24 maja 2012 r., II OSK 539/12). Jest ono dokumentem o charakterze analityczno-instrukcyjnym, pełni funkcję informacyjną (prawomocny wyrok WSA z dnia 5 maja 2013 r., II SA/Bk 837/12). Oceny te nie wyczerpują istoty problemu. Wiele wskazuje na to, że funkcją wspomnianego opracowania pozostaje zgromadzenie informacji o środowiskowych uwarunkowaniach zamierzonych studiów oraz planów miejscowych w sposób pozwalający na osiągnięcie celów wspomnianych dokumentów (tak trafnie WSA w prawomocnym wyroku z dnia 4 października 2007 r., II SA/Lu 267/07). Oczywiście jest bowiem, że te ostatnie muszą uwzględniać środowiskowe uwarunkowania dotyczące stanu nieruchomości. Przykładem może być wiedza o przydatności nieruchomości do zabudowy ze względu na stan podłoża gruntowego.

Uchwalenie studium oraz planu miejscowego co do zasady musi być poprzedzone strategiczną oceną oddziaływania na środowisko (art. 46 ust. 1 pkt 1 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 środowisko⁸). Jej elementem jest tzw. prognoza oddziaływania na środowisko, która m.in. „określa, analizuje i ocenia” „istniejący stan środowiska” (art. 51 ust. 2 pkt 2 lit. „a” u.o.o.s.). Informacje zawarte w prognozie „powinny być opracowane stosownie do stanu współczesnej wiedzy i metod oceny oraz dostosowane do zawartości i stopnia szczegółowości projektowanego dokumentu” (art. 52 u.o.o.s.). Pomimo milczenia ustawy należy przyjąć, że źródłem tych informacji powinno się stać opracowanie ekofizjograficzne⁹. Odpowiedź na pytanie, czy w sprawie rozstrzygniętej głosowanym wyrokiem wymagania te zostały spełnione, nie jest natomiast możliwa. Skoro jednak rada gminy zdecydowała się uzależnić zabudowę od sporządzenia dokumentacji geotechnicznej i geologiczno-inżynierskiej, to ze znacznym prawdopodobieństwem można przyjąć, że zarówno opracowanie ekofizjograficzne, jak i strategiczna ocena oddziaływania na środowisko były co najmniej nierzetelne.

Uzależnienie posadawiania budynków od sporządzenia wspomnianych dokumentacji budzi również inne zastrzeżenia. Oba te rodzaje dokumentacji po części pełnią wprawdzie tę samą funkcję, ale zasady ich sporządzania są całkowicie odmienne. Podstawą sporządzenia dokumentacji geotechnicznej jest Prawo budowlane oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych¹⁰. Co do zasady, ustalenie wspomnianych warunków nie wymaga uzyskania zgody jakiegokolwiek organu administracji, nie ma potrzeby wykazania się jakimikolwiek kwalifikacjami

zawodowymi, a sporządzona dokumentacja geotechniczna nie podlega zatwierdzeniu.

Dokumentacja geologiczno-inżynierska jest natomiast jednym z rodzajów dokumentacji geologicznych i powstaje w wyniku prac geologicznych¹¹. Ich szczególnym rodzajem są „roboty geologiczne”¹². Przeważnie wykonywanie tych ostatnich musi być poprzedzone zatwierdzeniem projektu robót geologicznych (art. 79 i nast. pr.g.g.). Wykonywanie prac i robót geologicznych wymaga wykazania się stosownymi kwalifikacjami zawodowymi (art. 50 pr.g.g. i nast.), a ich wyniki, wraz z interpretacją, określeniem stopnia osiągnięcia mierzonego celu oraz uzasadnieniem, przedstawia się w dokumentacji geologicznej. Między innymi określa ona budowę geologiczną, warunki geologiczno-inżynierskie i hydrogeologiczne podłoża budowlanego lub określonej przestrzeni, a także przydatność badanego terenu do realizacji zamierzonych przedsięwzięć (art. 88, art. 91 pr.g.g.). Szczegółowe wymagania, jakim powinna odpowiadać taka dokumentacja, określają przepisy wykonawcze¹³. Ściśle rzecz biorąc, o dokumentacji geologicznej można jednak mówić dopiero po jej zatwierdzeniu przez organ administracji geologicznej (art. 93 pr.g.g.). Bez trudu daje się zatem zauważyć, że wykonanie stosownych badań i sporządzenie dokumentacji geologicznej wymaga czasu i wiąże się z kosztami.

Badania geotechniczne nie podlegają natomiast żadnemu szczególnemu reżimowi prawnemu. Źródłem wątpliwości staje się jednak art. 3 pkt 7 pr.g.g., wedle którego Prawa geologicznego i górniczego nie stosuje się do ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych bez wykonywania robót geologicznych. W praktyce oznacza to, że wszelkie badania geotechniczne wykonywane poniżej powierzchni terenu (gdyż bezspornie mają na celu poznanie budowy geologicznej kraju) są robotami geologicznymi, podlegającymi reżimowi Prawa geologicznego i górniczego. W świetle wspomnianego art. 3 pkt 7 pr.g.g. brakuje podstaw, by zakładać, że wymagania Prawa budowlanego i wydanego na jego podstawie rozporządzenia wykonawczego mają charakter szczególny i wyłączają stosowanie Prawa geologicznego i górniczego. Lektura rozporządzenia z 2012 r. prowadzi natomiast do wniosku, że niektóre czynności mieszczące się w badaniach geotechnicznych obejmują badania wykonywane poniżej powierzchni terenu (zob. np. § 6 ust. 2 – wiercenia i sondowania). Rozporządzenie przewiduje, że w niektórych przypadkach należy dodatkowo sporządzić „dokumentację geologiczno-inżynierską”, co rzecz jasna wymaga spełnienia wymagań przewidzianych Prawem geologicznym i górnicznym. Nie jest natomiast tajemnicą, że w praktyce częstokroć badania geotechniczne w istocie polegają na niezgodnym z prawem wykonywaniu robót geologicznych (dalsze szczegóły wykraczają poza ramy tematu, a więc można je pominąć).

Prawo budowlane nie przesądza natomiast o tym, kiedy wymaga się sporządzenia dokumentacji geotechnicznej czy też geologiczno-inżynierskiej. Wiadomo, że projekt budowlany powinien zawierać, w zależności od potrzeb, wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki

posadawiania obiektów budowlanych. (art. 34 ust. 3 pkt 4 pr.bud.). Ustalenie geotechnicznych warunków posadawiania (obiektów budowlanych) polega przede wszystkim na zaliczeniu obiektu budowlanego do odpowiedniej kategorii geotechnicznej, co rzutuje na zakres czynności wymaganych przy ustalaniu wspomnianych warunków geotechnicznych. O szczegółach przesądza przede również stopień skomplikowania warunków gruntowych (§ 2-3 cytowanego rozporządzenia z 2012 r.). Zdaniem NSA dokumentacja geotechniczna powinna być opracowana tylko wówczas, gdy uzna to za konieczne projektant konstrukcji obiektu budowlanego, a z art. 34 ust. 3 pkt 4 pr.bud. nie wynika, że organ wydający pozwolenie na budowę może nałożyć na wnioskodawcę obowiązek przeprowadzenia badań (wyroki: z dnia 23 stycznia 2013 r., II OSK 1740/11; z dnia 8 grudnia 2015 r., II OSK 910/14 z dnia 18 stycznia 2017 r., II OSK 1510/16; z dnia 5 marca 2018 r., II OSK 2125/17), co jednak budzi wątpliwości. Zgodzić się należy z oceną, że organ administracji architektoniczno-budowlanej nie dysponuje podstawą do orzeczenia nakazu ustalenia sporządzenia wspomnianej dokumentacji. Jeżeli jednak, orzekając w sprawie pozwolenia na budowę, dojdzie do wniosku, że w danej sprawie zachodzą „potrzeby” określone cytowanym przepisem, a projekt budowlany wspomnianych warunków nie określa, brakuje podstaw do jego zatwierdzenia. Wiele wskazuje na to, że w takiej sytuacji wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego należy ocenić jako niespełniający wymagań ustawowych (tak trafnie: WSA w prawomocnym wyroku z dnia 18 października 2017 r., II SA/Bd 490/17).

Uzależnienie lokalizacji przedsięwzięcia od wykonania badań geologicznych oraz sporządzenia dokumentacji geologiczno-inżynierskiej może wynikać z przepisów szczegółowych. Przykładem niech będzie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu przeprowadzania oceny terenu przeznaczonego pod lokalizację obiektu jądrowego, przypadków wykluczających możliwość uznania terenu za spełniający wymogi lokalizacji obiektu jądrowego oraz w sprawie wymagań dotyczących raportu lokalizacyjnego dla obiektu jądrowego¹⁴ (rozwiniecie szczegółów wykracza poza ramy glosy).

Z punktu widzenia głosowanego wyroku warto zwrócić uwagę na to, że zaskarżony plan miejscowy uzależniał sposób zabudowy nieruchomości od „wykonania badań geotechnicznych i geologiczno-inżynierskich”, co literalnie rzecz biorąc, oznaczało konieczność wykonania obu rodzajów tych badań. Bez podstawy prawnej zatem plan kształtował również wymagania określające treść wniosku o pozwolenie na budowę, a także właściwość rzeczową organów administracji architektoniczno-budowlanej. Nie ma natomiast wątpliwości, że „właściwość” organu państwa to nic innego jak jego zdolność prawna do działania w określonej kategorii spraw i w określonych formach prawnych¹⁵. Może ona być kształtowana wyłącznie ustawą. Warto wreszcie zwrócić uwagę na to, że plan nie wymagał żadnego spośród dokumentów przewidzianych w § 7 rozporządzenia z 2012 r. (opinia geotechniczna, dokumentacja badań podłoża gruntowego, projekt geotechniczny,

→

→ dokumentacja geologiczno-inżynierska). Trafnie natomiast orzecznictwo przyjmuje, że „określenie kategorii geotechnicznej powinno być wyraźne, a nie dorozumiane, ponieważ klasyfikacja ta ma bezpośredni wpływ na warunki gruntowe (...) i możliwość posadawiania na tych warunkach gruntowych odpowiednich obiektów budowlanych” (prawomocny wyrok WSA z dnia 18 października 2017 r., II SA/Bd 490/17).

Warto wreszcie zwrócić uwagę na to, że zaskarżony plan wymagał przeprowadzenia badań (geologiczno-inżynierskich,

geotechnicznych), ale w żaden sposób nie wiązał przeznaczenia terenu z ich wynikami. Nie da się bowiem wykluczyć, że ujawniony w ten sposób stan środowiska wykluczy możliwość zagospodarowania nieruchomości w przewidziany planem sposób. Przykładem może być ujawnienie (dotychczas nieznanych) zagrożeń naturalnych (np. osuwiskowych) bądź antropogenicznych (np. zanieczyszczeń środowiska, wpływów historycznej eksploatacji górniczej).

prof. dr hab. ALEKSANDER LIPIŃSKI

Autor jest profesorem Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie

Przypisy:

¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r., aktualny tekst jednolity Dz.U. 2020, poz. 1333 (dalej cyt. jako „pr.bud”).

² Aktualny tekst jednolity Dz.U. 2020, poz. 293 (dalej cyt. jako „u.pzp”).

³ Zdefiniowanych jako „powstające naturalnie lub na skutek działalności człowieka osuwanie, spęsznianie lub obrywanie powierzchniowych warstw skał, zwietrzliny i gleby” (art. 3 pkt 32a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2020, poz. 1219, dalej cyt. jako „pr.o.ś”).

⁴ Zob. P. Marciniak, I. Laskowicz, Z. Zimna, D. Grabowski, W. Rączkowski, *Problematyka osuwiskowa w działalności służby geologicznej i administracji publicznej*, Przegląd Geologiczny vol. 63, 2015 nr 12/1, s. 1364 i nast.; T. Wojciechowski, *Podatność osuwiskowa Polski*, Przegląd Geologiczny vol. 67, 2019 nr 5, s. 320 i nast.

⁵ Dz.U. nr 155, poz. 1298.

⁶ A. Fogel, *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko gminnych aktów planowania przestrzennego*, Samorząd Terytorialny 2014 nr 9, s. 17.

⁷ Dz.U. 2020, poz. 1064 ze zm.

⁸ Aktualny tekst jednolity Dz.U. 2020, poz. 283 ze zm. (dalej cyt. jako „u.o.ś”).

⁹ I. Derucka, *Rola opracowań ekofizjograficznych w praktyce planistycznej*, Administracja 2010 nr 1, s. 112; K. Gruszecki, *Komentarz do art. 72 ustawy – Prawo ochrony środowiska*, Lex/el 2019, teza 4.

¹⁰ Dz.U. 2012, poz. 463, dalej cyt. jako „rozporządzenie z 2012 r.”.

¹¹ Przede wszystkim zalicza się do nich projektowanie i wykonywanie badań oraz innych czynności, w celu ustalenia budowy geologicznej kraju, a w szczególności poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin, wód podziemnych oraz kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, określenia warunków hydrogeologicznych i geologiczno-inżynierskich (art. 6 ust. 1 pkt 8 pr.g.).

¹² Przede wszystkim zaliczają się do nich, wykonywane w ramach prac geologicznych, czynności poniżej powierzchni terenu (art. 6 ust. 1 pkt 11 pr.g.).

¹³ Zob. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2016 r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej, Dz.U. 2016, poz. 2033.

¹⁴ Dz.U. 2012, poz. 1025.

¹⁵ Ocena ta nie budzi wątpliwości w literaturze i orzecznictwie. Zob. np. K. Klonowski, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.) *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 19*, LEX/el 2019; uchwałę 7 sędziów NSA z dnia 17 kwietnia 2012 r., II OPS 1/12.

Comment on the judgment of the Voivodship Administrative Court of 18 November 2015, II SA/Bd 1013/15

SUMMARY:

The local development plan, which makes the use of the real estate conditional on the performance of geotechnical and geological-engineering surveys to determine the foundation conditions for buildings, is drawn up in violation of the principles set out in the act, which means that it must be declared invalid.

Keywords: local development plan, geological investigations, destiny of the terrain

Słowa kluczowe: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, badania geologiczne, przeznaczenie terenu

Dochód w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej

Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 728/19, orzeczenie opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (www.orzeczenia.nsa.gov.pl)

ARKADIUSZ FRYDRYKIEWICZ, AGNIESZKA FRYDRYKIEWICZ-KOWNACKA

Teza orzeczenia¹:

Pożyczka nie stanowi dochodu w rozumieniu przepisów ustawy o pomocy społecznej.

Po raz kolejny na wokandę sądu administracyjnego trafiła sprawa z zakresu pomocy społecznej, gdzie kluczowym zagadnieniem była kwestia dochodu w rozumieniu ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej². Rozstrzygając sprawę, Wojewódzki Sąd Administracyjny³ w Warszawie musiał odpowiedzieć na pytanie, czy pożyczka jest dochodem w rozumieniu art. 8 ust. 3 u.p.s. Wydawać by się mogło, że odpowiedź na tak postawione pytanie pozostaje prosta, gdyż orzecznictwo sądów administracyjnych wypracowało utrwaloną linię orzeczniczą w tym zakresie⁴, opowiadając się za stanowiskiem, że kwotę pożyczki należy wliczyć do dochodu potencjalnego beneficjenta pomocy społecznej. W głosowanym wyroku WSA w Warszawie przełamał tę linię orzeczniczą, uznając, że kwoty pożyczki nie traktuje się jako dochodu. Upředzając dalsze rozważania, autorzy glosy już w tym miejscu odnoszą się krytycznie do zapadłego rozstrzygnięcia.

Stan faktyczny

Pradziadek skarżącego został umieszczony w domu pomocy społecznej. Dochód pensionariusza nie pozwalał na pokrycie kosztu pobytu w całości. Dlatego też organ I instancji wszczął z urzędu postępowanie w stosunku do zstępnych pensionariusza, w tym skarżącego (PJ.) stosownie do przepisu art. 61 ust. 1 u.p.s.

Decyzją pierwszoinstancyjną obciążono PJ. częścią opłaty za pobyt pradiadka w domu pomocy społecznej za te miesiące, w których dochód jego przekraczał 300 proc. kryterium dochodowego. Na dochód PJ. składała się także kwota 20 000 zł z tytułu zaciągniętej pożyczki.

Samorządowe kolegium odwoławcze⁵ jako organ II instancji utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. Od tej decyzji odwołał się PJ., zarzucając m.in. obu decyzjom nieprawidłowe stosowanie przepisów prawa materialnego, co skutkowało uznaniem, że pożyczka jest dochodem rodziny, a nie jej kosztem.

WSA w Warszawie przychylił się do stanowiska skarżącego i na podstawie przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶ uchylił decyzję sko w całości oraz poprzedzając ją decyzję organu I instancji (również w całości).

Argumentacja WSA w Warszawie

WSA w Warszawie, wydając głosowany wyrok, odstąpił od dotychczasowej linii orzeczniczej sądów administracyjnych w sposób w pełni świadomy, czemu dał wyraz w uzasadnieniu.

Swoje rozważania WSA w Warszawie rozpoczął od wskazania, że kredyt nie jest wymieniony jako źródło przychodu w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁷. Ponadto dla potrzeb art. 8 ust. 11 u.p.s. WSA

w Warszawie uznał za konieczne przyjęcie definicji dochodu z pod. doch. fiz. Sam dochód zaś powinien mieć charakter przysparzający. Sąd stwierdził, że zarówno wykładnia językowa, systemowa, jak i celowościowa przeczą linii orzeczniczej „zgodnie z którą przez pojęcie «dochodu» rozumieć należy wszelkie dochody bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, z wyłączeniem odliczeń i pomniejszeń enumeratywnie w przepisach wymienionych (art. 8 ust. 3 i 4 u.p.s.) oraz że

→

→ wskazane w ustawie wyjątki nie przewidują wyłączeń jakiejkolwiek grupy przychodów z tego tylko tytułu, że nie podlegają one opodatkowaniu”.

Sąd wskazał, że „niedopuszczalne jest takie ustalenie znaczenia normy, przy którym pewne jej zwroty traktowane są jako zbędne. Zdaniem składu orzekającego, powoływane w tej mierze orzeczenia sądowe abstrahują od tej zasady, nie uwzględniając w wykładni definicji „dochodu” zawartej

w ustawie o pomocy społecznej, wszystkich składających się na nią zwrotów normatywnych. W ocenie Sądu definicja ta podkreśla przysparzający charakter świadczenia spełniającego prawne kryteria dochodu”.

Podsumowując swoje stanowisko, WSA w Warszawie wypowiedział uogólniający pogląd, że aby świadczenie było uważane za dochód w rozumieniu u.p.s., musi podlegać obciążeniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

Stanowisko glosatorów

Glosatorzy krytycznie oceniają wydane przez WSA w Warszawie orzeczenie. WSA w Warszawie odstąpił od ugruntowanego poglądu dotyczącego zaliczania do dochodu na gruncie u.p.s. kwot pożyczek⁸. Argumenty przedstawione w uzasadnieniu głosowanego wyroku nie przekonują do przyjęcia poglądu forsowanego przez Sąd.

Zgodnie z przepisem art. 8 ust. 3 u.p.s. za dochód uważa się sumę miesięcznych przychodów z miesiąca poprzedzającego złożenie wniosku lub w przypadku utraty dochodu z miesiąca, w którym wniosek został złożony, bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pomniejszoną o:

1. miesięczne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych;
2. składki na ubezpieczenie zdrowotne określone w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ubezpieczenia społeczne określone w odrębnych przepisach;
3. kwotę alimentów świadczonych na rzecz innych osób.

Art. 8 ust. 4 u.p.s. wymienia różnego rodzaju świadczenia, które podlegają wyłączeniu od zaliczenia do dochodu. Niewątpliwie ten długi i zróżnicowany katalog wyłączeń przesądza o tym, że ma on charakter zamknięty. Ponadto ustawodawca nie posłużył się standardowym wyrażeniem „w szczególności”, który by pozwolił na wykładnię rozszerzającą tego przepisu. Niewątpliwie celem ustawodawcy było uregulowanie kwestii wyłączeń w sposób wyczerpujący, co pozostaje częstym zabiegiem legislacyjnym normującym wyjątki od reguły.

Przedmiotowy katalog wyłączeń jest w większości bardzo precyzyjny. Wielokrotnie odnosi się wprost do przepisów regulujących konkretne świadczenia. Jedynym składnikiem tego katalogu wyłączeń, który wymaga pogłębionej interpretacji, jest ten z art. 8 ust. 4 pkt 1) u.p.s., tj. jednorazowe pieniężne świadczenie socjalne. Pojęcie to obejmuje nie tylko świadczenia przyznane z pomocy społecznej czy ze środków publicznych. Za decydujące kryterium w tym przypadku uważa się cechę nieekwiwalentności tego świadczenia. Dla przykładu świadczeniami takimi są: zasiłek pogrzebowy, jednorazowe odszkodowanie związane z uszczerbkiem na zdrowiu wypłacone z ubezpieczenia społecznego, dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu rozpoczęcia roku szkolnego lub urodzenia dziecka, a także zapomoga z tytułu urodzenia dziecka, jednorazowe

świadczenia dla osób usamodzielnianych, a ponadto zapomogi z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, środki przekazane jednorazowo na podjęcie „działalności gospodarczej”⁹.

Nie ma wątpliwości, że w odesłaniach do konkretnych świadczeń nie ma świadczenia w postaci kwoty udzielonej pożyczki. Pożyczka nie wypełnia też cech jednorazowego pieniężnego świadczenia socjalnego, gdyż nie jest świadczeniem nieekwiwalentnym. Z tego względu kwota pożyczki nie podlega wyłączeniu na podstawie przepisu art. 8 ust. 4 u.p.s.

WSA w Warszawie łączy pojęcie „dochodu” wyłącznie z przychodami podlegającymi opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, czym skłania się ku przyjęciu pojęcia „dochodu” w rozumieniu przepisów pod. doch. fiz. Na rzecz prezentowanej przez WSA w Warszawie tezy ma przemawiać wykładnia językowa, systemowa i celowościowa, przy czym Sąd ten nie przywołuje żadnych argumentów prawnych co do wykładni systemowej i celowościowej, które by miały wspierać prezentowaną tezę.

Odnosnie do wykładni językowej nie można zgodzić się z tym, że używanie pojęć „dochód”, „przychód”, „podatek dochodowy” świadczą o konieczności sięgnięcia do przepisów pod. doch. fiz. Niejednokrotnie w polskim ustawodawstwie to samo pojęcie na gruncie różnych ustaw ma odmienne znaczenie i jest różnie definiowane. W tym kontekście w ocenie glosatorów niezgodne z wykładnią systemową jest sięganie do pojęcia „dochodu” w rozumieniu przepisów pod. doch. fiz. System pomocy społecznej jest innym systemem niż system podatkowy i kieruje się innymi zasadami. Skoro więc ustawodawca zdecydował się na uregulowanie pojęcia „dochodu” na potrzeby systemu pomocy społecznej, nie odsyłając przy tym do przepisów podatkowych, to niedozwolone pozostaje sięganie do tych ostatnich przy wykładni pojęć występujących w u.p.s. Potwierdza to np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 lutego 2018 r.¹⁰.

Tam gdzie ustawodawca chciał sięgnąć wprost do przepisów prawa podatkowego, to o tym wprost rozstrzygnął (np. w art. 8 ust. 5 u.p.s.)¹¹.

Również wykładnia celowościowa przemawia przeciwko stanowisku wyrażonemu przez WSA w Warszawie w głosowanym orzeczeniu. Należy przypomnieć, że zadaniem pomocy społecznej jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia,

zasoby i możliwości (art. 2 ust. 1 u.p.s.). Należy uznać, że skarżący oraz jego rodzina przezwyciężyli trudną sytuację życiową poprzez wykorzystanie własnych możliwości i zaciągnięcie pożyczki. W wypadku instytucji pomocy społecznej istotne jest to, aby podmiot korzystający z pomocy społecznej mógł dysponować środkami pieniężnymi. Dlatego też jedynym wyjątkiem, kiedy pożyczka nie stanowi dochodu w rozumieniu u.p.s., będzie sytuacja, w której kwota pożyczki nie pozostaje do swobodnej dyspozycji beneficjenta, by mógł je przeznaczyć na zaspokojenie elementarnych potrzeb bytowych¹². Z takimi sytuacjami mamy do czynienia wtedy, gdy kwota pożyczki może być przeznaczona tylko na konkretny cel i najczęściej przekazywana bywa wprost do podmiotu trzeciego.

WSA w Warszawie w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia przywołuje również wykładnię językową mającą świadczyć na rzecz tego, że pożyczka nie stanowi dochodu w rozumieniu przepisów u.p.s. Sąd ten uznaje, że dotychczasowa judykatura sądów administracyjnych, interpretując przepis art. 8 ust. 3 u.p.s., pomijała niektóre zwroty normatywne. Podkreśla, że kierując się wykładnią językową, należy uwzględnić wszystkie zwroty normatywne zawarte w przepisie.

Z wypowiedzianą przez Sąd zasadą należy się oczywiście bezwzględnie zgodzić. Niestety, Sąd rozpoznający sprawę

sam nie przestrzegał tej zasady. Przy wykładni przepisu art. 8 ust. 3 u.p.s. WSA w Warszawie pominął część wstępną, a mianowicie wyrażenie „suma miesięcznych przychodów (...) bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania”. Idąc tokiem rozumowania Sądu, należy zauważyć, że skoro dochodem może być tylko przychód opodatkowany podatkiem dochodowym od osób fizycznych (bo obliczając dochód na podstawie u.p.s. podatek ten należy odliczyć), to dochodem w rozumieniu u.p.s. nie mogłyby być również przychody niepodlegające opodatkowaniu na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne (art. 8 ust. 3 pkt 2 u.p.s.). Taka wykładnia prowadzi do nieakceptowalnych wniosków. Efektem tej wykładni byłoby uznanie, że kwoty pochodzące z darowizny czy też wynagrodzenie z tytułu umowy o dzieło nie stanowią dochodu w rozumieniu u.p.s. Środki pieniężne pochodzące z tych tytułów mają niewątpliwie walor przysparzający, od czego WSA w Warszawie uzależniał zaliczenie świadczenia do dochodu. Natomiast kwota otrzymanej darowizny nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym, a z wynagrodzenia za umowę o dzieło nie jest odprowadzana składka z tytułu ubezpieczeń społecznych. Chyba nie do takich wniosków chciał dojść skład orzekający.

Podsumowanie

Glosatorzy oceniają głosowane orzeczenie krytycznie. Przedmiotowy wyrok WSA w Warszawie zerwał z dotychczasową linią orzeczniczą sądów administracyjnych, ale zaproponowana przez ten Sąd wykładnia przepisu art. 8 ust. 3 u.p.s. jest nie do przyjęcia. Należy więc uznać, że pożyczka pozostaje dochodem w rozumieniu u.p.s. z zastrzeżeniem, że beneficjent może wypłaconą kwotą swobodnie dysponować.

Na marginesie glosatorzy zwracają uwagę na to, że głosowanym wyrokiem WSA w Warszawie uchylił decyzje obu organów w całości, mimo że organ I instancji w pkt 3 decyzji nie zakwalifikował skarżącego do wnoszenia opłaty za pobyt pradiadka za niektóre miesiące z powodu niskiego dochodu. Było to dla skarżącego rozstrzygnięcie pozytywne, więc uchylenie decyzji w całości okazało się błędem Sądu, gdyż przepis art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. daje sądowi możliwość uchylenia decyzji w części.

ARKADIUSZ FRYDRYKIEWICZ

Autor jest radcą prawnym, koordynatorem Zespołu Obsługi Prawnej w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Radomiu

AGNIESZKA FRYDRYKIEWICZ-KOWNACKA

Autorka jest radcą prawnym, specjalistą w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

Przypisy:

¹ Teza została zredagowana przez autorów w oparciu o uzasadnienie wyroku.

² T.j. Dz.U. 2019, poz. 1507 ze zm., dalej „u.p.s.”.

³ Dalej „WSA”.

⁴ Por. np. wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt I OSK 1631/14, LEX nr 2081127; wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2006 r., sygn. akt I OSK 700/06, LEX nr 320923; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 września 2016 r., sygn. akt II SA/Go 719/16, LEX nr 2121486; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 września 2017 r., sygn. akt II SA/Po 356/17, LEX nr 2444455; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 373/19, LEX nr 2679075.

⁵ Dalej „SKO”.

⁶ T.j. Dz.U. 2019, poz. 2325 ze zm.; dalej „p.p.s.a.”.

⁷ T.j. Dz.U. 2020, poz. 1426 ze zm.; dalej „pod. doch. fiz.”.

⁸ Rozważania poczynione w głosie dotyczące kwot uzyskanych z pożyczek dotyczą także kwot uzyskanych z kredytów.

⁹ A. Frydrykiewicz, A. Frydrykiewicz-Kownacka, *Dochód osoby prowadzącej pozarolniczą działalność gospodarczą w kontekście ubiegania się o świadczenie z pomocy społecznej – glosa* – I OSK 1313/15, I OSK 1314/15, I OSK 1315/15, Monitor Prawniczy 2020, nr 7, s. 383.

¹⁰ Sygn. akt II SA/Łd 982/17, LEX nr 2471623.

¹¹ Przepis ten brzmi: „W stosunku do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą:

1) opodatkowaną podatkiem dochodowym od osób fizycznych na zasadach określonych w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych – za dochód przyjmuje się przychód z tej działalności pomniejszony



o koszty uzyskania przychodu, obciążenie podatkiem należnym określonym w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych i składkami na ubezpieczenie zdrowotne określonymi w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, związane z prowadzeniem tej działalności oraz odliczonymi od dochodu składkami na ubezpieczenia społeczne niezaliczonymi do kosztów uzyskania przychodów, określonymi w odrębnych przepisach, z tym że dochód ustala się, dzieląc kwotę dochodu z działalności gospodarczej wykazanego w zeznaniu podatkowym złożonym za poprzedni rok

kalendarzowy przez liczbę miesięcy, w których podatnik prowadził działalność, a jeżeli nie prowadził działalności, za dochód przyjmuje się kwotę zadeklarowaną w oświadczeniu tej osoby;
2) opodatkowaną na zasadach określonych w przepisach o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne – za dochód przyjmuje się kwotę zadeklarowaną w oświadczeniu tej osoby”.

¹² Wyrok WSA w Opolu z dnia 16 kwietnia 2019 r., sygn. akt II SA/Op 32/19, LEX nr 2656155.

Income within the meaning of social welfare legislation

SUMMARY:

The gloss considers the judgment of the Voivodship Administrative Court in Warsaw, which breaks the existing line of jurisdiction on the understanding of income for social welfare purposes. That court held that a loan taken out by a beneficiary of social welfare is not an income within the meaning of social welfare legislation. The authors do not agree with this view and point to mistakes made by the Court in interpreting the law.

Keywords: social welfare, income, loan, credit

Słowa kluczowe: pomoc społeczna, dochód, pożyczka, kredyt



Glosa

do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt II GSK 3573/17

Prof. dr hab. LIDIA ZACHARKO

Teza wyroku:

Rekonstrukcja treści zastrzeżenia, o którym mowa w art. 492 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1030 ze zm.), prowadzi do wniosku, że ustawą stanowiącą inaczej niż w rozumieniu jest ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. nr 45, poz. 271 ze zm.), a ściślej rzecz ujmując, te spośród jej przepisów, które określają warunki (zarówno pozytywne, jak i negatywne), od których uzależnione jest wydanie zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. Przejęcie zezwolenia i wykonywanie wynikających z niego uprawnień nie może bowiem abstrahować od określonych ustawą obecnych warunków jego udzielenia.

I. Ustalenia faktyczne i prawne

Decyzją z dnia 19 marca 2015 r. nr 14/ZZ/2015 łódzki Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny zmienił zezwolenie z dnia 22 kwietnia 2005 r. na prowadzenie apteki ogólnodostępnej położonej przy ul. Słowackiego 12/14 w Kamieńsku w zakresie nazwy apteki i odmówił dokonania zmiany tego zezwolenia w części dotyczącej zmiany podmiotu uprawnionego do prowadzenia tej apteki z „Medycyna i Farmacja” Sp. z o.o. w Warszawie na „Cefarm Śląski” Sp. z o.o. we Wrocławiu. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że zmiana podmiotu uprawnionego do prowadzenia apteki nie może być dokonana, gdyż spowodowałaby, iż grupa kapitałowa, której spółka jest członkiem, przekroczyłaby limit aptek, o jakim mowa w art. 99 ust. 3 pkt. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. nr 45, poz. 271 ze zm.), prowadzenia na terenie województwa łódzkiego przez grupę kapitałową. Główny Inspektor Farmaceutyczny decyzją z dnia 7 października 2015 r. utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. Organ II instancji wskazał, że przepis art. 99 ust. 3 pkt. 3 ustawy – Prawo farmaceutyczne pozostaje przepisem szczególnym wobec art. 494 § 2 k.s.h., wyłączającym możliwość przejścia na skarżącą zezwolenia na prowadzenie apteki w wypadku, gdyby w wyniku połączenia spółek miało

dojść do przekroczenia limitów określonych w art. 99 ust. 3 pkt 3 ustawy – Prawo farmaceutyczne. Należy dodać, że nastąpiło połączenie firmy „Cefarm Śląski” Sp. z o.o. we Wrocławiu z firmy „Medycyna i Farmacja” Sp. z o.o. w Warszawie na podstawie art. 492 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych poprzez przeniesienie całego majątku spółki „Medycyna i Farmacja” na spółkę skarżącą.

Od powyższej decyzji strona wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zarzucając rażące naruszenie prawa materialnego, tj. art. 99 ust. 3 ustawy – Prawo farmaceutyczne poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że przepis ten odnosi się wyłącznie do sytuacji przejścia zezwolenia na następcę prawną z mocy prawa, wskutek czego ustanawia pozbawione podstawy prawnej przesłanki skuteczności przejścia zezwolenia z mocy art. 494 § 2 k.s.h., podczas gdy art. 99 ust. 3 pkt 3 ustawy – Prawo farmaceutyczne odnosi się do udzielenia zezwolenia, oraz na pominięciu w rozpatrywanej sprawie skutku prawnego wynikającego z art. 494 § 2 k.s.h., tj. pominięcia skutku następstwa ex lege.

Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 5 czerwca 2017 r., sygn. akt VI SA/Wa 3197/15 oddalił skargę w przedmiocie odmowy zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki →

ogólnodostępnej. W konkluzji Sąd I instancji stwierdził, że mimo braku wcześniejszego wyłączenia w Prawie farmaceutycznym stosowania art. 494 § 2 k.s.h. istnienie wymogu legitymowania się rękojmą należytego prowadzenia apteki przez wnioskodawcę uniemożliwiło sukcesję zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej. W skardze kasacyjnej skarżący zaskarżył powyższy wyrok w całości, wnosząc o jego uchylenie na podstawie art. 188 p.p.s.a., zasądzenie kosztów postępowania i rozpoznania skargi kasacyjnej na rozprawie. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 494 § 2 k.s.h. polegające na pominięciu w rozpatrywanej sprawie skutku prawnego wynikającego z tego przepisu (pominięcie skutku następstwa ex lege); art. 494 § 2 k.s.h. w zw. z art. 101 pkt 4 ustawy – Prawo farmaceutyczne polegające na błędnej wykładni tych przepisów wyrażającej się w przyjęciu, iż art. 101 pkt 4 ustawy – Prawo farmaceutyczne wyłącza, w odniesieniu do zezwoleń na prowadzenie aptek, skutek w postaci sukcesji generalnej praw i obowiązków ex lege, albowiem spółka będąca następcą prawnym nie może się dłużej legitymować rękojmą należytego prowadzenia apteki, która przysługiwała spółce przejętej, podczas gdy po pierwsze, art. 101 pkt 4 ustawy – Prawo farmaceutyczne ustanawia jedynie przesłankę negatywną uzyskania zezwolenia w drodze decyzji administracyjnej, po drugie, prawidłowa wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, iż procesy transformacyjne w spółkach

kapitałowych prowadzących apteki, w tym ich łączenia, nie mają wpływu na kwestię posiadania i trwania rękojmą należytego prowadzenia apteki.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 11 sierpnia 2018 r., sygn. akt GSK 3573/17, oddalił skargę, wskazując na odwoływanie się przez Sąd I instancji do nieobowiązującego w dacie wydania decyzji stanu prawnego, tj. o wyłączeniu przez art. 101 pkt 4 ustawy – Prawo farmaceutyczne stosowania w stanie faktycznym art. 494 § 2 k.s.h. Jednakże zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego powyższa wadliwość nie miała wpływu na ocenę relacji przywołanych przepisów prawa. Według Sądu należy podzielić argumentację skarżącego odnośnie do istoty i funkcji sukcesji uniwersalnej praw i obowiązków, jednakże owa zasada nie ma nieograniczonego charakteru, albowiem ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia koncesji lub ulgi może stanowić inaczej. Przejęcie zezwolenia i wykonywanie wynikających z niego uprawnień nie może abstrahować od określonych ustawą obecnych warunków jego udzielenia (zarówno pozytywnych, jak i negatywnych), gdyż stan faktyczny potwierdza zmaterializowanie się negatywnego warunku udzielenia zezwolenia, o którym mowa w art. 99 ust. 3 ustawy – Prawo farmaceutyczne, co potwierdza wyjątek od zasady sukcesji uniwersalnej praw i obowiązków, o którym mowa w art. 494 § 2 in fine k.s.h.

Wobec bezskuteczności zarzutów skargi Naczelny Sąd Administracyjny orzekł o jej oddaleniu.

II. Stanowisko polemiczne

Przedmiotem głosowanego wyroku są po pierwsze, niektóre kwestie związane z wydawaniem zezwoleń na prowadzenie aptek ogólnodostępnych i stosunku przepisów kodeksu spółek handlowych (art. 494 § 2 in fine k.s.h.) wobec przepisów ustawy – Prawo farmaceutyczne. Jeśli chodzi o pierwszy problem, stosownie do treści art. 75 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹ wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia apteki wymaga zezwolenia. Zgodnie z treścią art. 99 ust. 1 ustawy – Prawo farmaceutyczne apteka ogólnodostępna może być prowadzona tylko na podstawie uzyskanego zezwolenia na prowadzenie aptek. Udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana, cofnięcie lub stwierdzenia wygaśnięcia zezwolenia należy do wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego. Przepisy ustawy – Prawo farmaceutyczne zawierają zamknięty katalog przesłanek implikujących wydanie zezwolenia oraz jego odmowę. Zezwolenie dopuszcza przedsiębiorcę do wykonywania działalności gospodarczej pod pewnymi ściśle określonymi warunkami. Na etapie uzyskania zezwolenia przedsiębiorca zgodnie z treścią art. 100 ust. 2 pkt. 6 ustawy – Prawo farmaceutyczne jest zobowiązany złożyć oświadczenie, w którym wymienione będą wszystkie podmioty kontrolowane przez wnioskodawcę w sposób bezpośredni lub pośredni, w szczególności podmioty zależne w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W Prawie farmaceutycznym przesłanki odmowy wydania zezwolenia zostały enumeratywnie określone (tzn. wyczerpujące). Art. 99 ust. 3 ustawy – Prawo farmaceutyczne stanowi, że zezwolenia nie wydaje się, jeżeli podmiot ubiegający się o zezwolenie:

1. prowadzi lub wystąpił z wnioskiem o wydanie zezwolenia na prowadzenie obrotu hurtowego produktami leczniczymi lub
2. prowadzi na terenie województwa więcej niż 1% aptek ogólnodostępnych albo podmioty przez niego kontrolowane w sposób bezpośredni lub pośredni, w szczególności podmioty zależne w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów prowadzą łącznie więcej niż 1% aptek na terenie województwa;
3. jest członkiem grupy kapitałowej w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, której członkowie prowadzą na terenie województwa więcej niż 1% aptek ogólnodostępnych.

Przy wydaniu decyzji o odmowie wydania zezwolenia na prowadzenie apteki organ administracji publicznej nie jest uprawniony do badania innych okoliczności, niż te, które określa taksatywnie ustawodawca. Zatem prawo nie zakazuje posiadania ponad 1% aptek w województwie, ale zakazuje wydania zezwolenia podmiotom posiadającym taką

liczbę aptek. W mojej opinii nie dotyczy to procesów transformacyjnych spółek kapitałowych prowadzących apteki na podstawie udzielonego wcześniej zezwolenia. Zmiana zezwolenia następuje z mocy prawa, a organ administracji nie jest zobowiązany do wydawania w tym zakresie decyzji administracyjnych. Przepis art. 494 § 2 in fine k.s.h. jest wystarczającym przepisem do prowadzenia apteki na podstawie zezwolenia przejętej spółki.

Powyższy pogląd znajduje również oparcie w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak tam się podkreśla, *art. 99 ust. 3 cyt. ustawy określa przesłanki niewydania zezwolenia, nie określa natomiast sytuacji przejścia zezwolenia w przypadku łączenia czy podziału spółek*. W tej sytuacji faktycznej i prawnej należy wskazać art. 494 § 2 k.s.h., który stanowi, że na spółkę przejmującą albo na spółkę nowo zawiązaną przechodzą z dniem połączenia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, które zostały przyznane spółce przejmowanej albo którejkolwiek ze spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji lub ulgi stanowi inaczej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2020 r., sygn. akt II GSK 3025/17; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2020 r., sygn. akt II GSK 3291/17; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 2020 r., sygn. akt II GSK 3135/17; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lutego 2020 r., sygn. akt II GSK 2478/17).

Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd Ottona Mayera, że decyzja, na mocy której odmawia się pozwolenia (zezwoleń), stanowi ingerencję w sferę wolności i jako taka musi mieć oparcie w ustawie. Zakaz policyjny z zastrzeżeniem pozwolenia nie ma samodzielnej mocy zakazującej. Odmowa jego wydania w indywidualnej sprawie powoduje utrzymanie w mocy zakazu ustawowego, w przypadku zaś udzielenia pozwolenia następuje uchylenie powszechnego zakazu i przywracany jest stan wolności. Po uzyskaniu pozwolenia (zezwoleń) jednostka ma jedynie negatywne roszczenie wobec państwa, aby nie zakłócać jej działalności, dopóki pozwolenie pozostaje w mocy².

Na tle powyższej regulacji prawnej zaistniał dyskurs naukowy dotyczący wzajemnego stosunku art. 494 § 2 k.s.h. i przepisów ustawy – Prawo farmaceutyczne traktujących o sukcesji publicznoprawnej, który znalazł również swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Można wyróżnić dwie grupy poglądów. W pierwszej grupie mamy stanowisko wskazujące na nadrzędny charakter przepisów kodeksu spółek handlowych w stosunku do przepisów ustawy – Prawo farmaceutyczne, co oznacza że w kodeksie sukcesja odnosi się do wszystkich praw i obowiązków, w tym również wynikających z ustawy – Prawo farmaceutyczne, drugi zaś pogląd podkreśla, że art. 494 § 2 k.s.h. nie dotyczy następstwa prawnego w przypadku łączenia spółek handlowych w innych gałęziach prawa publicznego, w tym prawa administracyjnego.

K.M. Ziemiński stwierdza, że sukcesja praw wynikających z decyzji administracyjnych stanowi rzadki wyjątek od zasady nieprzenoszalności tych praw³, co m.in. potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 lutego 2007 r.

sygn. akt II OSK 350/06, LEX nr 344615, wskazując, że koncesja na prowadzenie apteki ma charakter publicznoprawnego uprawnienia podmiotowego (osobistego) i co do zasady jest wyłączona z obrotu cywilnoprawnego. Ogólnej zasady nieprzenoszalności na gruncie prawa publicznego uprawnień wynikających z koncesji, zezwoleń i licencji nie podważa przepis art. 55 ze zn. 2 kodeksu cywilnego, który wprowadził zasadę, że czynność prawna mająca za przedmiot przedsiębiorstwo obejmuje wszystko, co wchodzi w skład przedsiębiorstwa – zastrzega, że nie ma ona zastosowania, gdy co innego wynika z treści tej czynności prawnej albo z przepisów szczególnych.

Przepisy kodeksu spółek handlowych stanowią normy ogólne w stosunku do norm ustawy – Prawo farmaceutyczne (*lex specialis*), które mają zastosowanie w sytuacji, gdy ustawa – Prawo farmaceutyczne nie reguluje powyższej kwestii. Warto w tym miejscu podkreślić, że na mocy art. 1 pkt lit.a ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. wprowadzono do art. 99 ust. 2a przepis stanowiący, iż do zezwoleń na prowadzenie apteki ogólnodostępnej nie stosuje się przepisów art. 494 § 2 i art. 531 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, jednakże decyzja w niniejszej sprawie została wydana w dniu 15 marca 2015 r. J.P. Tarno⁴, H. Knysiak-Sudyka⁵ dobitnie podkreślają, że kontrolując legalność, sąd administracyjny stosuje prawo obowiązujące w dniu wydania aktu lub dokonania czynności, zmianie zaś mogą ulegać jedynie przepisy proceduralne.

Przechodząc do głównego wątku rozważań, należy skonstatować, że w razie wątpliwości co do rozumienia konkretnego przepisu prawa trzeba stosować wykładnię, która odpowiada zasadom wyrażonym w Konstytucji. Jeżeli przepis szczególny wprowadza dla określonych w nim sytuacji i w przewidzianych w nim warunkach możliwość ograniczenia praw obywatelskich, stosowanie tego przepisu w drodze analogii do sytuacji innych niż w nim wymienione, chociażby nawet sytuacje były zbliżone, jest niedopuszczalne⁶. Stosowanie analogii pozostaje rodzajem wnioskowania prawniczego, opartego na regułach wynikania logiki nieformalnej i w tym kształcie stanowi element wykładni prawa wyłącznie w jej szerokim rozumieniu⁷. Zdaniem J. Nowackiego stosowanie analogii jako narzędzia zapelniającego prawne luki może być wykorzystywane do interpretacji przepisów prawa. Pełni wówczas rolę swoistego korektora w przypadku pojawienia się wątpliwości co do znaczenia treści regulacji⁸. Jak dodaje C. Kosikowski, zasadniczym założeniem tego rozumowania jest wyciągnięcie, przy braku regulacji, wniosków o obowiązywaniu normy w zbliżonych do siebie okolicznościach faktycznych, które powinny wywołać te same konsekwencje w sferze prawa⁹. Tak więc skutkuje to stworzeniem pozoru obowiązywania normy prawnej w sytuacji, gdy faktycznie nie została w prawie uregulowana. W Prawie farmaceutycznym nie istnieje możliwość stosowania analogii, stąd zaleca się dużą ostrożność. Wdrożenie takiego rodzaju rozumowania stanowi przekroczenie interpretacji słownej przepisu prawa i umożliwia objęcie nim większej liczby stanów faktycznych. Przepisy prawa administracyjnego mają charakter *ius cogens*, a organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, →

→ stąd analogia jako metoda wykładni służąca konstruowaniu kompetencji do tworzenia nieprzewidzianych prawem regulacji, mających wpływ na prawa jednostki, w oparciu o odrębne regulacje prawne, jest niedopuszczalna. Oparte na analogii domniemania i subiektywna ocena luk w ustawie jako będących wyrazem nieracjonalności ustawodawcy nie mogą stanowić podstawy do oceny naruszeń prawa (wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2013 r. sygn. akt OSK 2451/12).

W ustawie – Prawo farmaceutyczne istnieje poważna luka prawna co do skutków naruszenia 1% prowadzenia aptek na terenie województwa oraz działań organów inspekcji farmaceutycznej. W tej sytuacji celem działalności orzeczniczej sądów administracyjnych nie jest stworzenie nowej normy prawnej czy jej modyfikacja, ale ustalenie ich treści¹⁰. W judykaturze, jak i poglądach wyrażonych w literaturze przedmiotu wykładnia językowa pozostaje wykładnią podstawową, ponieważ wykładnia celowościowa, zorientowana na dotarcie do szeroko rozumianego celu ustawy niesie za sobą niepokojące, zwłaszcza w przypadku stosowania sankcji, obawy co do możliwości daleko idącej swobody. Dlatego – jak podkreślają teoretycy – w stosowaniu owego rodzaju wykładni zaleca się rozważę¹¹.

Jak pisze A. Bielska-Brodziak, na gruncie wykładni językowej trzeba szukać takiego znaczenia analizowanego przepisu, które da się pogodzić przynajmniej z zasadą racjonalnego prawodawcy, a następnie zweryfikować je za pomocą dyrektyw wykładni systemowej i funkcjonalnej¹². Z treści art. 99 ust. 3 Prawa farmaceutycznego wynika, że warunek jednego procenta powinien być stosowany na etapie otwierania nowych aptek, a przyjęcie już istniejących aptek powinno podlegać regułom badania udziału podmiotów na rynku (co potwierdza również raport UOKiK-u). *Po przeprowadzeniu postępowania można nakazać zaprzestania nadużywania pozycji dominującej i nałożyć ewentualnie karę tylko wówczas, gdy w postępowaniu*

zostanie udowodnione, że podmiot zajmuje pozycję dominującą i wykorzystuje ją do ograniczenia lub wyeliminowania konkurencji. Mając powyższe poglądy na uwadze, należy skonstatować, że odmowa lub cofnięcie zezwolenia jako ingerencja w wolność działania przedsiębiorcy z powodu nieprzestrzegania warunków określonych przepisami prawa wymaganych do prowadzenia działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu w świetle przepisów prawa farmaceutycznego nie jest decyzją uznaniową, ale decyzją związaną. Stosowanie sankcji musi się opierać na przepisach poprawnych, precyzyjnych i jasnych, gdy chodzi o ochronę praw i wolności¹³.

Przedstawione powyżej problemy ze stosowaniem art. 99 ust. 3 potwierdzają, że mamy do czynienia z kolejną regulacją, której jasność i precyzja pozostawia wiele do życzenia. Zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Precyzja przepisu powinna się przejawiać w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Zwłaszcza w przepisach prawa farmaceutycznego ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie treści przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody¹⁴. Dlatego dziwi stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, które mając na uwadze, że regulacja prawna pozostaje wieloznaczna, nie opowiada się za rozwiązaniem uwzględniającym interes podmiotu, jak również nie uwzględnia ugruntowanej linii orzeczniczej w tym zakresie.

W literaturze przedmiotu od dłuższego czasu prowadzony jest dyskurs naukowy na temat jednolitości orzecznictwa sądów, w tym sądów administracyjnych. Zdaniem A. Skoczylasa, jednolitość orzecznictwa bywa postrzegana jako „wartość o szczególnym znaczeniu dla zapewnienia pewności i jednolitości rozstrzygnięć w tożsamych sprawach, a więc bezpieczeństwa prawnego”¹⁵, a także – jak podnosi J. Wróblewski – realizacji postulatu równości wobec prawa¹⁶. Realizacja postulatu równości wobec prawa wydaje się szczególnie istotna z uwagi na problem jego niestabilności, braku przejrzystości, niespójności unormowań, wadliwej techniki legislacyjnej, czy inflacji prawa¹⁷. W tej sytuacji sądy administracyjne poprzez dążenie do zapewnienia jednolitości orzecznictwa powinny się przyczyniać do poprawy ładu prawnego. Można wskazać na kilka podstawowych instrumentów mających zapewnić jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych. Jednym z podstawowych



czynników jest kontrola orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych na skutek wniesienia skargi kasacyjnej, orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, w tym działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ważną rolę odgrywa także edukacja prawnicza i doktryna¹⁸. Zdaniem L. Morawskiego, wykładnia sądowa stanowi kanon wykładni w praktyce innych instytucji stosujących prawo, a także kanon inspirujący wykładnię doktrynalną¹⁹.

Warto w tym miejscu podkreślić, że wskazane instrumenty nie zawsze są w pełni skuteczne. W ostatnich latach na tzw. zjawisku „inflacji prawa” zauważa się „inflację niespójnych,

niejednolitych orzeczeń sądów administracyjnych”. Należy podzielić pogląd Z. Duniewskiej, że zasada pewności prawa doznaje uszczerbku, gdy prawo pozostaje nieprzewidywalne; gdy brakuje stabilizacji tego prawa; gdy ingerencja prawodawcy w sferę praw i wolności jest nadmierna czy nieproporcjonalna w stosunku do celu, które chce osiągnąć; gdy zaskakują obywateli nowymi rozwiązaniami prawnymi bez możliwości dostosowania swoich zachowań do nowego stanu prawnego oraz gdy przedstawiciele władzy państwowej wprowadzają obywateli w błąd zapowiedziami o przyszłym stanie prawnym, a następnie nie dotrzymują tych zasad²⁰.

Konkluzje:

Zaprezentowana argumentacja nie podziela też zawartych w głosowanym wyroku z uwagi na brak szerszej argumentacji merytorycznej w odniesieniu do dotychczasowego stanowiska sądów administracyjnych w tym zakresie, jak również poglądów wyrażanych przez teoretyków prawa. Przepisy ustawy – Prawo farmaceutyczne należy interpretować ściśle zgodnie z wolą ustawodawcy. Organy administracji publicznej w przypadku odmowy wydania zezwolenia na podstawie ustawy – Prawo farmaceutyczne nie działają w granicach uznania administracyjnego²¹. W państwie

prawa przepisy prawa powinny być jasne, jednoznaczne i zrozumiałe. Jeżeli jednak tak się nie dzieje, to niejasności i wątpliwości co do ich treści nie mogą być interpretowane na niekorzyść strony (por. wyrok NSA z dnia 6 maja 1999, sygn. akt IV SA 27/97 czy wyrok NSA z dnia 6 marca 1998 r. sygn. akt SA BK 95/95).

Nasuwa się zatem pytanie retoryczne, czy zapewnia się jednostce prawo do dwuinstancyjnego postępowania sądowoadministracyjnego i gwarantuje pełną kontrolę merytoryczną nad rozstrzygnięciami sądów wojewódzkich²².

prof. dr hab. LIDIA ZACHARKO

Autorka jest profesorem w Instytucie Nauk Prawnych na Wydziale Prawa i Administracji na Uniwersytecie Śląskim, radcą prawnym, członkiem etatowym Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach.

Przypisy:

¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 584, która przestała obowiązywać w dniu 20 kwietnia 2018 r. Ustawa została zastąpiona ustawą z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, Dz.U. z 2018 r. poz. 646.

² O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, München und Leipzig 1924, s. 241 nast., a także T. Kocowski, *Policjagospodarcza*, [w:] A. Borkowski et. al. (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2000, s. 41.

³ K.M. Ziemiński, *Sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2009, nr 1, s. 12-13.

⁴ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 421.

⁵ H. Knysiak – Sudyka, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2016, s. 787.

⁶ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 38.

⁷ R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2011, s. 176.

⁸ J. Nowacki, *Analogia legis*, Warszawa 1966, s. 228.

⁹ C. Kosikowski, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2001, s. 147.

¹⁰ L. Zacharko, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lipca 2015 r., sygn.akt VI SA/Wa 399/15, „Casus”*, jesień 2016, s. 53.

¹¹ Podobnie w prawie podatkowym, zob. R. Mastalski, *Interpretacja prawa podatkowego. Źródła prawa podatkowego i jego wykładnia*, Wrocław 1989, s. 1116 i nast.; R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2011, s. 176.

¹² A. Bielska-Brodziak, *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*, Warszawa 2009, s. 197 i nast.

¹³ Por. wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002, syn. akt P 13/01, a także J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XX wieku*, Zakamycze 2004, s. 237-257.

¹⁴ Wyroki TK: z dnia 9 października 2007 r., sygn. SK 70/06; z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. akt SK 18/09, <http://www.trybunal.gov.pl/orzeczenia/>

¹⁵ A. Skoczyła, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 16.

¹⁶ J. Wróblewski, *Zagadnienia jednolitości i pewności rozumienia tekstów prawa*, Państwo i Prawo 1966, z. 3, s. 4, a także szerzej nt. A. Gomułowicz, *Aspekt prawotwórczy sądownictwa administracyjnego. Kontrowersje podatkowe*, Warszawa 2008.

¹⁷ S. Gebethner, *Propozycje doskonalenia procesu programowania (planowania) prac legislacyjnych w rządzie i Sejmie*, [w:] Tworzenie prawa w Polsce – ocena i preferowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezisie Rady Ministrów, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 72 i nast., a także L. Zacharko, *Instrumenty lepszego stanowienia prawa administracyjnego – implikacje dla jego stosowania (kilka uwag dyskusyjnych)*, [w:] *Kryzys prawa administracyjnego*, tom IV Wykładnia i stosowania prawa administracyjnego, red. nauk. D. Ryszard Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Lex a Wolters Kluwer, SEAP, Warszawa 2012, s. 161-162.

¹⁸ D. Dąbek, *Jednolitość orzecznictwa sądowoadministracyjnego*, [w:] *Jednolitość orzecznictwa sądowoadministracyjnego w sprawach samorządowych*, red. J. Filipek, Kraków 1999, s. 73 i nast.

¹⁹ L. Morawski, *Zasady wykładni*, Toruń 2010, s. 9 nast.

²⁰ Z. Duniewska, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2009, s. 119.

²¹ L. Zacharko j.w., s. 53.

²² K. Ziemiński, *Czy procedury administracyjne i sądowoadministracyjne odpowiadają współczesnym potrzebom*, [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018, s. 341.

Refleksje w 30. rocznicę odrodzenia samorządu gminnego w Polsce i I kadencji Rady Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa po wyborach 27 maja 1990 r.

(część II)

KAZIMIERZ BARCZYK

Ze współczesnej perspektywy

Po 30 latach zdumiewa skala problemów, z jakimi musieliśmy się zmierzyć w czasie I kadencji Rady Miasta Krakowa. Właściwie wszystkie obszary życia miasta i jego mieszkańców wymagały nie tylko nowych regulacji, ale przede wszystkim zupełnie nowego spojrzenia. Jedną z trwałych pamiątek aktywności Rady w pierwszym roku jej funkcjonowania było przyczynienie się do powstania Krakowskiego Centrum Rehabilitacji przy ul. Modrzewiowej na Woli Justowskiej, założonego na terenach, które by zapewne szybko zajęło budownictwo willowe, charakterystyczne dla tej dzielnicy. W kwestii ulokowania Centrum na terenie byłej jednostki wojskowej, na wniosek kolegów z tej dzielnicy z Klubu Demokratycznego, Rada podjęła 8 września 1990 r. uchwałę intencyjną nr VI/49/90. Wówczas mieliśmy autorytet i w konsekwencji moc sprawczą, chociaż nie mieściło się to w zakresie naszych kompetencji. Nadal na miejscu dawnych budynków koszarowych pamiętających czasy cesarza Franciszka Józefa I funkcjonuje Małopolski Szpital Ortopedyczno-Rehabilitacyjny im. prof. Bogusława Frańczuka (MSOR). W ostatnich latach owe obiekty szpitalne, pozostające w gestii Samorządu Województwa Małopolskiego, zostały zmodernizowane i rozbudowane. Na początku 2020 r. otwarliśmy nowy budynek, w którym funkcjonują nowoczesny blok operacyjny, oddział intensywnej terapii oraz pracownię diagnostyczne. MSOR, w którym operuje się rocznie około 1600 pacjentów, zasłużenie cieszy się opinią jednego z najlepszych polskich ośrodków ortopedii.

Kraków, z racji swojej niezwyklej historii oraz posiadanego potencjału intelektualnego, w naturalny sposób predestynowany jest do pełnienia zadań o wymiarze ponadlokalnym. Właśnie z tego powodu w czasie I kadencji Rady m.in.

z mojej inicjatywy nadaliśmy Honorowe Obywatelstwo Miasta Krakowa postaciom, których zasługi miały wymiar szerszy, a nie tylko lokalny. Na liście Honorowych Obywateli po roku 1990 znaleźli się Lech Wałęsa (przed wyborem na Prezydenta RP), Margaret Thatcher, Ronald Reagan, George Bush, którzy przyczynili się do upadku komunizmu, a także symboliczne postacie z emigracji: b. Prezydent RP na Uchodźstwie Edward Raczyński, przedwojenny minister edukacji Wacław Jędrzejewicz, gen. Stanisław Maczek oraz uczestnik „procesu szesnastu” Adam Bień, laureat Nagrody Nobla Czesław Miłosz i Piotr Skrzynecki z Piwnicy pod Baranami. Jak widać, Rada Miasta Krakowa nie tylko doceniła „współczesne” zasługi dla Polski i Krakowa, ale także czuła się zobowiązana do uhonorowania zasług poniesionych w dawno minionej rzeczywistości.

Będąc przewodniczącym Rady, organizowałem wiele konferencji. Od jesieni 1991 r. byłem posłem na Sejm i dzięki temu miałem ułatwiony dostęp do najważniejszych osób w państwie. Wcześniej i później zapraszałem do Krakowa m.in. ministrów odpowiedzialnych za ważne dziedziny dla mieszkańców i rozwoju miasta. 16 maja 1991 r. w Sali Obrad Rady Miasta Krakowa w trosce o poprawę skandalicznie zanieczyszczonego powietrza i podjęcie radykalnych działań przy wsparciu rządu zorganizowałem konferencję ekologiczną pt. „Kraków obszarem specjalnie chronionym” z udziałem prof. Macieja Nowickiego, ministra ochrony środowiska, oraz dr. Bronisława Kamińskiego, prezesa Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska. Z kolei 18 września 1991 r. zorganizowałem konferencję nt. radykalnego zwiększenia telefonizacji Krakowa z udziałem Jerzego Slezaka, ministra łączności. Wówczas mało kto w Krakowie miał telefon stacjonarny. Dlatego w imieniu

władz miasta podjąłem wówczas walkę o zbudowanie infrastruktury wielkiej centrali dla 100 tysięcy nowych telefonów.

W tamtym czasie kard. Franciszek Macharski został Honorowym Przewodniczącym Fundacji *Cor Aegrum* dla wsparcia rozpoczętej w 1989 r. budowy Kliniki Kardiologii. Ówczesne władze przeznaczyły pieniądze jedynie na wykopanie dołów pod fundamenty, które wybudowano w następnym roku dzięki darowiznom przedsiębiorstw oraz samorządów Małopolski. Na prośbę kard. Macharskiego jesienią 1991 r. złożyłem, także w imieniu Rady, skuteczną interpelację poselską o dofinansowanie tej budowy kwotą 5 mld starych złotych oraz wpisanie jej przez rząd do budżetu wieloletniego na listę inwestycji centralnych od następnego roku. W 1997 r. papież poświęcił najnowocześniejsza wówczas w Europie Klinikę Kardiologii Collegium Medicum UJ w Szpitalu im. Jana Pawła II, wybudowaną kosztem 220 mln zł. Wybitny prof. Antoni Działkowiak dokonał w niej rekordowej w skali świata liczby 500 operacji przeszczepu serca, tworząc obok śląskiej prof. Zbigniewa Religi oraz warszawskiej krakowską szkołę kardiologii i kardiologii. Ostatnio otrzymał tytuł Honorowego Obywatela Miasta Krakowa.

Nawiązaniem do starej tradycji było przywrócenie na mój wniosek Nagrody Kopernikowskiej, którą krakowska Rada Miejska ustanowiła w 1873 r. dla uczczenia czterechsetnej rocznicy urodzin Mikołaja Kopernika. Nagroda, przywrócona uchwałą Rady w połowie 1993 r., przyznawana jest co pięć lat od roku 1995 autorom wybitnych prac naukowych „w dziedzinie astronomii i innych nauk uprawianych przez Mikołaja Kopernika, m.in. geodezji, geofizyki i geografii fizycznej”. Nagrodę, wypłacaną z budżetu miasta, według przyjętego przez siebie regulaminu nagród, przyznaje Polska Akademia Umiejętności działająca aktywnie od prawie 200 lat, szczególnie w czasie zaborów, już wówczas prowadząc stacje naukowe w Rzymie, Paryżu, w tym słynną Bibliotekę Polską utrzymywaną do dzisiaj. Wysokość nagrody to równowartość trzymiesięcznego uposażenia profesora zwyczajnego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Wówczas jako przewodniczący Rady Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa byłem przewodniczącym komitetu obchodów 500. rocznicy studiów Mikołaja Kopernika w Krakowie, organizując okolicznościowe sesje m.in. z udziałem prof. Michała Hellera. Naszym pragnieniem było to, by w Krakowie zostało wybudowane *Copernicanum* w hołdzie naszemu największemu uczonemu, absolwentowi

Akademii Krakowskiej. Wówczas z prof. Januszem Bogdanowskim zaproponowaliśmy, żeby duży, okrągły fort poaustriacki zrewaloryzować i stworzyć w nim m.in. planetarium i Centrum Nauki *Copernicanum*. Samorząd Województwa Małopolskiego przy moim aktywnym zaangażowaniu buduje obecnie Małopolskie Centrum Nauki. Chciałbym, by nazywało się *Copernicanum*.

11 grudnia 1991 r. wybuchł pożar w Filharmonii Krakowskiej, w wyniku czego spłonął dach, a sala uległa znacznym zniszczeniom. Jako przewodniczący Rady Miasta Krakowa zaproponowałem zorganizowanie charytatywnego balu sylwestrowego w Sali Obrad Rady Miasta Krakowa z przeznaczeniem dochodu na odbudowę filharmonii. Ideę poparli radni z radnym seniorem, ministrem kultury Markiem Rostworowskim oraz dyrektor Filharmonii prof. Joanną Wnuk-Nazarową na czele. Wodzirejem balu był Mieczysław Świącicki z Piwnicy pod Baranami. 2 stycznia 1992 r. prasa krakowska pisała: *W Urzędzie Miasta Krakowa przewodniczący Rady Kazimierz Barczyk z małżonką wydał bal, z którego dochód przeznaczono na potrzeby Filharmonii. (...) Na odbudowę Filharmonii licytowano tort (dzieło pani Barczykowej). Oczekiwano kard. Franciszka Macharskiego, który wykonał po północy kurtuazyjny telefon, informując, że «modlił się za bal».* Dzięki hojności krakowian na odbudowę filharmonii zebraliśmy 20 mln zł.

Filharmonia Krakowska od 1945 r. mieści się w małym budynku zastępczym, Domu Ludowym wybudowanym w 1931 r. przez kard. Adama S. Sapiechę jako kinoteatr, stanowiącym własność Kurii Metropolitalnej i użyczanym Filharmonii nieodpłatnie od 75 lat. O tym, jak przeplatają się nasze sprawy, świadczy także fakt, że w ciągu ostatnich 30 lat jako wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Małopolskiego w 2009 r. wystąpiłem z apelem o budowę przez Samorząd Województwa Małopolskiego nowej, dwa razy większej Filharmonii (to wstyd, że jesteśmy jedynym miastem wojewódzkim w Polsce, które nie ma swojego gmachu filharmonii). Wówczas stanąłem na czele Komitetu Honorowego Budowy Centrum Muzyki (w tym filharmonii), z wiceprzewodniczącym prof. Krzysztofem Pendereckim, w ostatnich latach pozyskaliśmy na ten cel od wojska 12 ha atrakcyjnego terenu nad Wisłą, obok dzielnicy Kazimierz. Powstanie tam także kampus jednej z najstarszych akademii muzycznych w Europie, ponieważ Akademia Muzyczna także korzysta z zastępczego budynku po b. KW PZPR w Krakowie.

Nie ma wolności i samorządności tylko dla siebie

Jako radni królewskiego Krakowa czuliśmy także szczególną powinność i historyczną więź z Polakami na Wschodzie i z Kresami. 31 stycznia 1991 r. Rada podjęła uchwałę w sprawie współpracy Wilna i Krakowa. Była to spontaniczna odpowiedź na wydarzenia sprzed kilkunastu dni. Mieszkańcy Krakowa mieli jeszcze świeżo w pamięci wydarzenia z 13 stycznia 1991 r., kiedy to rosyjskie oddziały specjalne zaatakowały wileńską wieżę telewizyjną. Zginęło wówczas

czternastu nieuzbrojonych cywilów broniących wejścia do budynku. Atak i bohaterska obrona odbiły się szerokim echem na świecie. Wydawało się, że tzw. pierestrojka definitywnie odchodzi w przeszłość, a rządzący Związkiem Radzieckim wracają do starych metod. Trudno się więc dziwić, że w tej sytuacji Rada Miasta Krakowa nie mogła pozostać bierna i postanowiła zabrać głos, a przede wszystkim zając zdecydowane, jednoznaczne stanowisko. W uchwale





Wybory samorządowe 1990 r. Tadeusz Piekarczyk i Prezydent Krakowa – prof. Jacek Woźniakowski

Fot. Andrzej Stawiarski

czytamy m.in., że Rada wyraża gorące poparcie dla walki Republiki Litewskiej o niepodległość oraz stanowczy sprzeciw wobec wszelkich poczynąń, które usiłują przeszkodzić narodowi litewskiemu w odzyskaniu jego suwerennych praw w wybranym przez siebie ustroju opartym na poszanowaniu praw człowieka w tym także praw mniejszości narodowych.

Kraków nie ograniczył się jednak do samej deklaracji. Uchwała z 31 stycznia 1991 r. była jasną i oczywistą deklaracją gotowości do podjęcia współpracy. W jej preambule napisano: *Uwzględniając wspólne dzieje historyczne naszych miast oraz wolę ich Prezydentów, Rada Miasta Krakowa z zadowoleniem aprobuje inicjatywę nawiązania partnerskich kontaktów między Wilnem a Krakowem oraz wyraża intencję zawarcia umowy o współpracy między nimi w dziedzinach uzgodnionych przez obie strony.* Podejmując uchwałę, Rada wyrażała nadzieję, że współpraca „umożliwi wzajemne poznanie się i zrozumienie”.

Jako autorzy uchwały z 31 stycznia 1991 r. mieliśmy świadomość, że nie będzie sprawą łatwą zlikwidowanie narosłego przez lata sowieckiego dziedzictwa, ciężącego na wzajemnych relacjach narodów europejskich, które w wyniku splotu wydarzeń zapoczątkowanych paktem Ribbentrop – Mołotow znalazły się albo w granicach ZSRR, albo w strefie jego wpływów. Narody polski i litewski, mające za sobą cztery stulecia zgodnej, wyjątkowej w historii symbiozy i partnerstwa narodów zapoczątkowanego unią w Krewie w 1385 r., poprzez unią lubelską do rozbiorów Rzeczypospolitej Obojga Narodów, musiały się pod koniec XX stulecia poznawać na nowo i starać zrozumieć.

Rada Miasta deklarowała gotowość radosnego powitania w Krakowie zarówno Biura Informacyjnego Republiki Litewskiej, jak i Urzędu Konsula Honorowego Republiki Litewskiej oraz deklarowała gotowość dołożenia wszelkich starań, aby stworzyć warunki dla działalności tych instytucji. W uchwale znalazła się również skierowana do strony wileńskiej propozycja rozpoczęcia w Krakowie działalności gospodarczej, dla której deklarowano odpowiedni lokal w centrum miasta. Rada zapraszała również artystów z Litwy do udziału w programie artystycznym towarzyszącym Sympozjum Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie „Dziedzictwo kulturowe”, które miało się odbyć w Krakowie w dniach od 27 maja do 8 czerwca 1991 r. Podjęliśmy również decyzję o wysłaniu do Wilna delegacji upoważnionej do „wynegocjowania i parafowania umowy o współpracy [...] na zasadzie miast bliźniaczych”. Delegowaliśmy Ryszarda Bociana, ówczesnego wiceprzewodniczącego Rady Miasta Krakowa, przewodniczącego delegacji, oraz Zbigniewa Ferczyka, przewodniczącego Sejmiku Województwa Miejskiego Krakowskiego, Marka Cholewkę i Marię Osterwę-Czekaj, córkę wielkiego aktora i reżysera Juliusza Osterwy i matki z rodu Sapiehów. Delegacja spotkała się z Vytautą Landsbergisem, prezydentem Republiki Litewskiej, założycielem i liderem Sąjūdisu, ruchu społecznego wzorującego się na „Solidarności”. Była także obecna na posiedzeniu litewskiego Sejmiku, gdzie wiceprzewodniczący Rady Ryszard Bocian wygłosił przemówienie przyjęte przez deputowanych oklaskami na stojąco. Delegacja złożyła

także wieniec na grobie Obrońców Wieży Telewizyjnej przywieziony z Krakowa.

Efekt wizyty było podpisanie 11 lutego 1991 r. *Deklaracji braterstwa między stolicą Republiki Litewskiej, Wilnem i Stołeczno-Królewskim miastem Krakowem*. Na jej podstawie 8 kwietnia w Krakowie podpisaliśmy *Umowę o braterskiej współpracy między stolicą Republiki Litewskiej, Wilnem i Stołeczno-Królewskim Miastem Krakowem*. Dokument ten został podpisany w imieniu strony litewskiej przez Arunasa Grumadasa, przewodniczącego Rady Miasta Wilna, a w imieniu strony polskiej przez Krzysztofa Bachmińskiego, prezydenta Krakowa, oraz przeze mnie jako przewodniczącego Rady Miasta. Obie umawiające się strony deklarowały gotowość rozwijania bardzo szerokiej współpracy. Lista dziedzin objętych współpracą oraz wymianą doświadczeń była bardzo długa. Znalazły się na niej: konserwacja zabytków, ochrona środowiska i ochrona zdrowia, prywatyzacja gospodarki, demokracja i samorządność, gospodarka komunalna, planowanie przestrzenne i urbanistyka, budownictwo i konserwacja zasobów mieszkaniowych, handel, oświata, sport i turystyka, kultura, sztuka i nauka, środki masowego przekazu. W ten sposób zainicjowana została, trwająca do dziś z różną intensywnością, współpraca Krakowa i Wilna.

Finałem naszej dyplomacji samorządowej było powstanie w Krakowie przy ul. św. Krzyża restauracji Litewskiej. Krakowianie pamiętają jeszcze podawane tam kołduny i sękacz, specjał nieznany w południowej Polsce. W rewanżu w Wilnie powstał Dom Krakowski, pełniący rolę „konsulatu” kultury krakowskiej i polskiej. Stronie litewskiej zdecydowanie bardziej odpowiadała nazwa „krakowski” niż „polski”. Dopiero po trzydziestu latach mamy dobre międzypaństwowe stosunki polsko-litewskie, a przedstawiciele polskiej mniejszości są członkami litewskiego rządu.

Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski od 20 lat organizuje akcję „Podarujmy Lato Dzieciom ze Wschodu”, zapraszając co roku do Krakowa na dziesięciodniowy pobyt

100 dzieci z rodzin kultywujących polskie tradycje z Ukrainy, Białorusi, Litwy, Rosji, Rumunii, Mołdawii. Również od kilkunastu lat z mojej inicjatywy w Sejmiku Województwa Małopolskiego działa pierwsza w Polsce (i niestety nadal jedyna) Komisja ds. Współpracy z Polonią i Polkami za Granicą, blisko współpracująca m.in. z Andżeliką Borys, przewodniczącą Związku Polaków na Białorusi. Organizujemy warsztaty dla nauczycieli języka polskiego, dostarczamy tysiące podręczników do nauki języka polskiego.

Jesienią 1992 r., w trakcie krwawej, bratobójczej wojny na Bałkanach, Rada Miasta chorwackiego Osijeku zwróciła się do samorządu Krakowa z dramatycznym apelem o pomoc humanitarną. Zburzone bombami domy zagrażały życiu koczujących w nich ludzi, a do tego nadchodziła zima. Mieszkańcy Osijeku, a wśród nich żyjący tam Polacy i tysiące wygnańców z innych miast Chorwacji, cierpieli głód i biedę, czekając na pomoc. Samorząd Krakowa, odpowiadając na ów apel, zwrócił się do mieszkańców Krakowa, organizacji społecznych i przedsiębiorców o udzielenie pomocy finansowej, a do instytucji i zakładów pracy o pomoc rzeczową w postaci węgla, tarcicy i innych materiałów budowlanych. Również radni przekazali swoje diety na ten cel. Oczywiście dołożyłem się do tej akcji nie tylko organizacyjnie, ale i finansowo (diety nie przekazałem, ponieważ przez cały czas przewodniczenia Radzie zrezygnowałem z jej pobierania).

W imieniu Rady Miasta 20 listopada 1992 r. wystąpiłem do mieszkańców Krakowa z apelem o pomoc oraz napisałem list do prezydentów, burmistrzów, przewodniczących rad wszystkich większych miast z terenu historycznej Małopolski od Przemyśla po Bielsko-Białą o włączenie się do tej akcji humanitarnej. Dzięki tym działaniom wystaliśmy z Krakowa do zrujnowanego wojną Osijeku specjalny, bardzo duży transport z pomocą humanitarną. Wówczas wszyscy w Europie byliśmy zaszokowani pierwszym dużym konfliktem zbrojnym po II wojnie światowej.

Nie tylko Konferencja bezpieczeństwa i współpracy w Europie

Wielkim sukcesem samorządu Krakowa I kadencji była nominacja miasta już w grudniu 1990 r. przez Wspólnoty Europejskie na organizatora pierwszego w ich historii *Europejskiego miesiąca kultury* (EMK). Również wielkim sukcesem samorządu okazało się zorganizowanie z inicjatywy wiceprezydenta Krakowa ds. kultury prof. Jacka Purchli na przełomie maja i czerwca 1991 r. w pięknie odnowionym na ten cel Teatrze im. Juliusza Słowackiego Sympozjum *Konferencji bezpieczeństwa i współpracy w Europie*, poświęconej dziedzictwu kulturowemu i prawom człowieka. Rok wcześniej wraz z wiceprezydentem Jackiem Purchlą zabiegaliśmy o odnowienie zaniedbanego teatru, telefonowaliśmy do krakowskich ministrów o finanse na ten kosztowny remont, bo kasa miasta była pusta. W końcu wicepremier z Krakowa Jan Janowski na naszą prośbę przekazał na ten cel całą roczną rezerwę finansową będącą w gestii premiera. Pieniądze

przekazano wojewodzie krakowskiemu, który w szybkim tempie – przy współpracy miasta – przeprowadził remont. Kraków nie dysponował żadnym innym miejscem na zorganizowanie międzyrządowej konferencji KBWE (może poza Domem Ludowym, siedzibą Filharmonii). Gdy zabiegaliśmy o pieniądze, niestety słyszeliśmy często odpowiedzi, że jeśli Kraków nie ma odpowiedniego obiektu, to trzeba przenieść wielkie międzynarodowe spotkanie do Warszawy lub innej metropolii.

Wówczas drugim ważnym krokiem w otwieraniu Krakowa na świat stał się zorganizowany pod auspicjami Brukseli w czerwcu 1992 r. *Europejski miesiąc kultury*, wspaniały festiwal kultury z udziałem najlepszych zespołów artystycznych i twórców z Polski i z nieomal wszystkich krajów Europy, pierwsza tak wielka międzynarodowa impreza promująca Polskę za pośrednictwem Krakowa. Kraków przez miesiąc był

→

→ faktycznie *Europejską stolicą kultury*. A na krakowskim Rynku po raz pierwszy załopotały flagi z gwiazdami Unii Europejskiej. Wkrótce później wnioskowałem o wpisanie Krakowa

jako Europejskiej Stolicy Kultury na przełomie II i III tysiąclecia i faktycznie byliśmy Europejską Stolicą Kultury w symbolicznym 2000 roku.

Troska o pamięć

Jednym z obowiązków solidarnościowych radnych w Polsce, którym wyborcy powierzyli odpowiedzialne funkcje, było odkłamywanie historii i przywracanie pamięci m.in. o walce Polaków z niemieckim okupantem (o Armii Krajowej, Batalionach Chłopskich). Nie miałem wątpliwości, że spełniam ów obowiązek, gdy 24 kwietnia 1992 r. prowadziłem obrady, a następnie podpisałem uchwałę RMK w sprawie upamiętnienia miejsca śmierci płk. Narcyza Wiatra „Zawojny”, komendanta VI Okręgu BCh na Małopolskę i Śląsk, zamordowanego w biały dzień przez funkcjonariuszy Urzędu Bezpieczeństwa na krakowskich Plantach. Ową zbrodnię popełniono kilka lat po wojnie, prawie dokładnie 47 lat przed podjęciem przez Radę powyższej uchwały. Wykonanie pomnika „Zawojny” powierzono wówczas wybitnemu krakowskiemu artyście prof. Bronisławowi Chromemu.

Sprawą, której poświęciłem przez lata dużo czasu, jest Muzeum Armii Krajowej im. gen. Emila Fieldorfa „Nila”. Początki były skromne, gdy na przełomie lat 80. i 90. w pałacu Mańkowskich po zlikwidowanym tam Muzeum Lenina kombatan ci zorganizowali wystawę o Armii Krajowej. Gdy dawni właściciele wystąpili o odzyskanie pałacu, powstał dylemat, co dalej z eksponatami ofiarowanymi przez żołnierzy AK i ich rodziny. Na prośbę przybyłych do mnie kombatan tów zwróciłem się do gen. Zenona Bryka, dowódcy nowego powsta łego Krakowskiego Okręgu Wojskowego, o udostępnienie na ten cel pomieszczeń w dawnej austriackiej Twierdzy „Kraków”, obok Dworca PKP. Otwarcie wystawy „Muzeum Historii Armii Krajowej” w salach o powierzchni 600 m² nastąpiło oficjalnie 15 maja 1992 r., poprzedził je remont finansowany ze środków samorządowych. 2 lipca 1997 r. Rada Miasta na mój wniosek przyjęła uchwałę w sprawie wspierania rozwoju tej społecznej wystawy, a 8 marca 2000 r. w czasie kolejnej już kadencji RMK podjęła uchwałę wspólnie z Sejmikiem Województwa Małopolskiego, którego byłem radnym, o utworzeniu nowej samorządowej instytucji kultury Muzeum Armii

Krajowej w Krakowie finansowanej po połowie przez obu organizatorów. Przewodniczącym Rady Muzeum został gen. Bohdan Zieliński ps. „Tytus”, ostatni żyjący członek kierownictwa Komendy Głównej AK, a Honorowymi Przewodniczącymi prezydent na uchodźstwie Ryszard Kaczorowski oraz min. Władysław Bartoszewski, współorganizator Akcji „Żegota”, b. więzień Auschwitz. W kolejnych latach, dzięki wsparciu samorządu Krakowa i Województwa Małopolskiego oraz kilkudziesięciomilionowej dotacji z funduszy UE, wraz z kombatan tami jako przewodniczący Rady Muzeum AK święciłem sukces oddania 26 września 2011 r. nowoczesnego Muzeum. Jest to najlepszy i najpiękniejszy pomnik upamiętniający Armię Krajową, największą podziemną armię II wojny światowej oraz Polskie Państwo Podziemne będące fenomenem na skalę światową. To jedyne na świecie Muzeum Armii Krajowej, co również godne podkreślenia, które zebrało swoje zbiory w drodze darów – kilkanaście tysięcy cennych muzealiów i archiwaliów, relikwii od żołnierzy AK i ich rodzin z całego świata. Obecnie są one prezentowane na 6000 m² powierzchni wystawienniczej (dwa razy większej od Muzeum Powstania Warszawskiego).

Po obaleniu w Nowej Hucie pomnika Lenina i sprzedaży go do Szwecji w Krakowie górował jeszcze, przy al. Armii Krajowej, monumentalny pomnik marszałka Iwana Koniewa z podważaną legendą, że jego manewr ocalił miasto. Ów monument powszechnie odbierano jako symbol dominacji sowieckiej, był on obiektem apeli i żądań o jego usunięcie szczególnie ze strony kombatan tów i środowisk niepodległościowych. Pod koniec 1990 r. zaprosiłem do gabinetu Konsula Generalnego ZSRR Piotra Sardaczuka i poprosiłem go o zdemontowanie i zabranie pomnika przez Armię Czerwoną, sugerując przeniesienie go do związanego z nim miasta w Rosji. W konsekwencji w styczniu 1991 r. pomnik na prośbę Rady Narodowej z Kirowa został do nich przetransportowany, a Piotr Sardaczuk rozpoczął wkrótce w Polsce pracę w roli ambasadora niepodległej Ukrainy.

Alma Mater i jej trzecie dziecko oraz inne ważne sprawy

Przed 12 maja 1993 r. – świętem UJ w rocznicę powołania Akademii Krakowskiej, jednego z najstarszych uniwersytetów na świecie – jako przewodniczący Rady Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa (taką nazwę przyjęliśmy dla naszego samorządu) wystąpiłem z listem otwartym do prezydenta RP, premiera oraz parlamentu o uczczenie 600. rocznicy odnowienia Akademii Krakowskiej w 1400 r. przez wybudowanie dla Uniwersytetu Jagiellońskiego Trzeciego Kampusu do roku 2000 (dwa poprzednie kampusy powstały w ciągu ponad 600

lat), na miarę odnowienia przez św. Jadwigę, która wówczas przeznaczyła na ten cel swoje precjoza królewskie.

Jestem niezmiernie dumny z tego, że kilka lat później, jako poseł i minister w Kancelarii Premiera Jerzego Buzka, napisałem projekt specjalnej ustawy „Budowa Kampusu 600-lecia Odnowienia UJ” poparty i zgłoszony w Sejmie przez premiera i rząd Akcji Wyborczej „Solidarność”, w wyniku której w prawobrzeżnym Krakowie powstał za ponad miliard złotych Trzeci Kampus z salami i nowoczesnymi laboratoriami dla 20 tys.

studentów. Była to największa po wojnie inwestycja publiczna w Krakowie. Na życzenie premiera Jerzego Buzka o włączenie się samorządu Krakowa do zrealizowania kosztownych towarzyszących inwestycji infrastrukturalnych doprowadzeniem za kilkaset milionów złotych kilku kilometrów szybkiego tramwaju i ciągu ulic – z łatwością uzyskałem takie pisemne zobowiązanie od prezydenta Krakowa prof. Andrzeja Gołasia, zrealizowane przez następcę prof. Jacka Majchrowskiego. Zobowiązanie władz Krakowa do partycypowania w tak wielkiej i ważnej inwestycji znalazło się w uzasadnieniu projektu ustawy, zwiększając szanse na jej uchwalenie przez rząd, a następnie parlament, co po kilkuletnich zabiegach w końcu przeszło gładko.

Równolegle wystąpiłem do najwyższych władz RP z podobnym listem otwartym o generalne odnowienie wzgórza wawelskiego do roku 2000, kiedy to przypadała 1000. rocznica

ustanowienia Biskupstwa Krakowskiego (nie licząc niepotwierdzonych imion biskupów od końca IX wieku, z czasów państwa Wiślan oraz wielkomorawskiej misji Cyryla i Metodego). Konieczny remont generalny nastąpił po 100 latach od poprzedniego remontu. W ostatnich latach miałem satysfakcję, będąc członkiem Rady Społecznej Zamku Królewskiego na Wawelu.

Samorząd Krakowa współpracował na bieżąco ze Społecznym Komitetem Odnowy Zabytków Krakowa we wszystkich najważniejszych sprawach. Jako przewodniczący Rady Miasta, uczestniczyłem w posiedzeniach SKOZK, a później także jako jego członek. SKOZK finansowany przez Kancelarię Prezydenta RP bardzo dobrze zasłużył się w rewaloryzacji najstarszych i największych polskich zabytków, których największym zagłębiem w Polsce jest Kraków.

Konferencje jako forum dialogu

5 grudnia 1993 r. w Sali Obrad Rady Miasta Krakowa z udziałem ponad 200 osób zorganizowałem ogólnopolską konferencję centroprawicową „Konstytucja dla III RP”. Jako inicjator konferencji i przewodniczący obrad, zaproponowałem powołanie 20-osobowej Społecznej Komisji Konstytucyjnej dla opracowania Obywatelskiego Projektu Konstytucji „Solidarności”. Wyszedłem z założenia, że największy obywatelski, pokojowy ruch w dziejach świata (Mahatma Gandhi kierował tylko ruchem biernego oporu) powinien swój program ustrojowy, społeczny zapisać w formie ustawy zasadniczej. Pod opracowanym przez nas projektem we współpracy z NSZZ „S” zebraliśmy prawie 2 mln podpisów. Wokół tego ruchu

powstała Akcja Wyborcza „Solidarność”, która z premierem prof. Jerzym Buzkiem na czele przeprowadziła m.in. II etap reformy samorządowej powiatowej i wojewódzkiej.

Jedną z ostatnich konferencji organizowanych przeze mnie w Sali Obrad RMK pod koniec I kadencji odrodzonego samorządu okazała się nowatorska konferencja „Komputeryzacja w gminach małopolskich” – 27 kwietnia 1994 r. do licznych przedstawicieli gmin, dysponujących pojedynczymi komputerami, przemówił ówczesny wielki autorytet w tych sprawach Roman Kluska z nowosądeckiego Optimusa. Na kolejnej konferencji z tego cyklu samorządowców uczył młody dr Janusz Filipiak z AGH, twórca Comarchu.

Potrzeba wsparcia samorządów, czyli powołanie Stowarzyszenia Gmin Małopolski

W drugim roku kadencji, w 1991 r., coraz wyraźniej było widać, że solidarnościowi radni potrzebują rzetelnych informacji, szkoleń, wymiany doświadczeń, wspólnego formułowania opinii dla radykalnego reformowania państwa na poziomie lokalnym i wielkiej codziennej pracy pozytywistycznej z obywatelami dla wspólnego dobra. Kraków jako stolica Małopolski zaczął postrzegać jako ważną sprawę współpracę z wszystkimi samorządami historycznej Małopolski. Tak zrodziła się idea powołania Stowarzyszenia Gmin Małopolski.

10 grudnia 1991 r. jako przewodniczący Rady Miasta Krakowa zorganizowałem Zjazd Założycielski Stowarzyszenia Gmin Małopolski z udziałem umocowanych przedstawicieli 148 gmin z terenu 10 województw historycznej Małopolski od Przemyśla do Bielska-Białej, od Zakopanego po Częstochowę – powstała największa regionalna organizacja samorządu terytorialnego w Polsce.

Podczas Zjazdu przyjęliśmy m.in. uchwałę programową SGM, w której określiliśmy, że: *Stowarzyszenie będzie konsekwentnie realizować zasadniczy cel Statutu, jakim jest dążenie*

do integracji oraz gospodarczego i kulturowego rozwoju Gmin Małopolski. Fundamentem integracji są wspólne korzenie, tradycja i wiara. Te właśnie cechy oraz tolerancja charakterystyczna dla ludności zamieszkanej w Małopolsce będą podstawą działań integrujących gminy naszego Regionu. (...)

Stowarzyszenie Gmin Małopolski nawiąże współpracę z Euro-regionami. Mając świadomość, że przeszłość i przyszłość Małopolski związana jest z tradycją i przyszłością Europy, będziemy chcieć być w niej obecni (...).

Przez 10 lat, do chwili powołania samorządowego województwa, Stowarzyszenie Gmin Małopolski było prototypem przyszłego samorządowego regionu małopolskiego. Stowarzyszenie współuczestniczyło w przygotowaniu podstaw prawnych reformy powiatowej i wojewódzkiej.

Od 1991 r. Stowarzyszenie pod moim przewodnictwem zorganizowało ok. 600 merytorycznych, bezpłatnych konferencji, seminariów, szkoleń wspierających wszechstronny rozwój Małopolski. Na konferencjach gościliśmy prezydentów RP, premierów, około 30 ministrów i ponad 100 wiceministrów, →



Sala Obrad Rady Miasta Krakowa, 1991 rok – od lewej: prezydent Krakowa Krzysztof Bachmiński oraz wiceprezydenci Janusz Gładyszowski, Jacek Fitt, Jacek Purchla i Jan Friedberg
Fot. Andrzej Stawiarski

szefów urzędów centralnych, dzięki czemu samorządowcy mieli możliwość osobistego kontaktu z nimi dla wyjaśniania zagadnień związanych z nowo wprowadzanymi regulacjami oraz zgłaszania postulatów zmian w funkcjonowaniu ważnych dziedzin w Polsce.

30 stycznia 1996 r. Zarząd Stowarzyszenia Gmin Małopolski przyjął wyjątkową uchwałę o przyznaniu tytułu „Honorowego Małopolanina Wszech Czasów” Ojcu Świętemu Janowi Pawłowi II.

W drugiej połowie roku zorganizowaliśmy wyjazd samorządowy do Watykanu i Włoch dla delegacji, w skład której wchodziło około 150 prezydentów, burmistrzów, wójtów, przewodniczących Rad Gmin, marszałków Sejmików Samorządowych i radnych z całej historycznej Małopolski. 28 października 1996 r. w Sali Klementyńskiej wręczyliśmy papieżowi Janowi Pawłowi II akt nadania tytułu „Honorowego Małopolanina Wszech Czasów”.

Podczas tego spotkania Jan Paweł II powiedział ważne słowa: *Za waszym pośrednictwem pragnę pozdrowić również tych wszystkich, których reprezentujecie, a którzy są drodzy mojemu sercu. Moje życie jest zrośnięte z Małopolską od samych początków. Często w myślach wędruję do miast i wsi tej ziemi, wspominam miejsca i krajobrazy, a szczególnie ludzi. (...) Pragnę wyrazić głębokie uznanie dla wszystkich wysiłków podejmowanych przez samorządy Małopolski, a zmierzające ku obronie godności osoby ludzkiej i ponadczasowych wartości, które tym regionie Polski są bardzo mocno zakorzenione. Staram się z uwagą śledzić te działania i są mi one znane. Dziękuję za wasz wkład w rozwój rodzimej kultury i zachowanie w niej tego, co tysiącletnia, chrześcijańska*

tradycja do niej wniosła. Godne pochwały jest również wasze zaangażowanie w rozwój miast i wsi, z zachowaniem ich naturalnego piękna. Proszę Boga, aby dobro już dokonane dzięki trudowi waszemu i społeczności, które reprezentujecie, nie zostało zmarnowane.

W ramach wyjazdu samorządowego gościliśmy również we włoskim senacie, gdzie spotkaliśmy się m.in. z byłym premierem Włoch Giulio Andreottim oraz Gianfranco Martinim, przewodniczącym sekcji włoskiej Rady Gmin i Regionów Europy. Uczestniczyliśmy również we wspólnych konferencjach i warsztatach z władzami samorządowymi m.in. Rzymu i Cassino, gdzie mieści się cmentarz polskich żołnierzy poległych pod Monte Cassino. Jednym z tematów rozmów była intensyfikacja współpracy miast bliźniaczych, która powinna być istotnym samorządowym elementem przyszłego rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód.

Jako przewodniczący SGiPM oraz radny miasta Krakowa, 8 października 1998 r. podczas Międzynarodowej Konferencji Światowej Organizacji Turystyki, która odbywała się w Teatrze im. Juliusza Słowackiego w Krakowie, przedstawiłem po raz pierwszy oryginalny projekt Szlaku Budownictwa Drewnianego Małopolski, zintegrowanego z terenami podgórskimi Słowacji i Ukrainy – przemianowanego później na Szlak Architektury Drewnianej. Wyjątkowy w skali Europy Szlak Architektury Drewnianej długości ponad 1500 km jest obecnie jedną z najbardziej rozpoznawalnych atrakcji turystycznych w Małopolsce zarządzanym przez Samorząd Województwa Małopolskiego i obejmuje 254 zespołów architektonicznych od kościołów, cerkwi, kaplic i dzwonnicy po spichlerze, wiejskie chałupy i szlacheckie dwory, skanseny i wille należące do

najcenniejszych zabytków kultury. Dzięki współpracy samorządów wojewódzkich szlak został poszerzony o Podkarpacie, Śląsk i Województwo Świętokrzyskie. Małopolski Szlak Architektury Drewnianej ma najwięcej w Polsce, bo aż osiem, obiektów wpisanych na listę światowego dziedzictwa UNESCO.

Stowarzyszenie wraz z partnerami wydało ponad 150 publikacji: 70 wydawnictw książkowych (podręczników, poradników szkoleniowych), 60 wydań Wspólnoty Małopolskiej, 20 wydań „Gazety Powiatów i Województw” oraz informatorów o samorządach, ofertach inwestycyjnych i wydawnictwa podsumowujące zrealizowane projekty. Wszystkie są nadal bezpłatnie przekazywane, szczególnie do jednostek samorządu terytorialnego Małopolski (więcej informacji: www.sgpm.krakow.pl).

Wówczas uczestniczyłem także w pracach nad tworzeniem Związku Miast Polskich (1990), powołaniem Unii

Metropolii Polskich (1990), Związku Powiatów Polskich (1999) oraz w 1993 r. Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich z siedzibą w Krakowie – po reformie Federacja Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP, której nieprzerwanie od 1996 r. jestem przewodniczącym, po wygraniu tajnych wyborów w Poznaniu z ówczesnym przewodniczącym Związku Miast Polskich i jednocześnie prezydentem tego miasta.

W końcu lat 80. mogłem wreszcie powrócić do zawodu adwokata (po wygraniu przed Sądem Najwyższym skargi złożonej wraz z b. sędzią Anną Kurską z Gdańska) i prowadzić kancelarię. W tej sytuacji poświęciłem się pracy społecznej, przeznaczając na nią kilkanaście tysięcy godzin przez ostatnich 30 lat kierowania Stowarzyszeniem Gmin i Powiatów Małopolski oraz Federacją Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP.

II etap reformy samorządowej – rząd premiera Jerzego Buzka

Po raz kolejny jako poseł i samorządowiec miałem okazję pracować nad naprawą funkcjonowania samorządu i drugim etapem reformy samorządowej – wojewódzkiej i powiatowej w czasie rządu premiera Jerzego Buzka, który był orędownikiem i decydem w wprowadzeniu samorządu wojewódzkiego. Jako główny doradca do spraw samorządu premiera Jerzego Buzka (także jako sekretarz zarządu Krajowego Ruchu Społecznego AWS ds. Samorządu, głównego ugrupowania, któremu przewodniczył premier w latach 1997-2001, obradując na cotygodniowych posiedzeniach) i sekretarz stanu w Kancelarii Premiera oraz sekretarz Komitetu Społecznego Rady Ministrów w latach 1997-1999, współuczestniczyłem w przygotowaniu czterech reform społecznych. W 1998 r. wspólnie z sekretarzem stanu w KPRM prof. Michałem Kuleszą przygotowaliśmy II etap reformy samorządowej – ustawę o samorządzie wojewódzkim. Ustawa o samorządzie powiatowym została opracowana jako projekt poselski pilotowany przez parlamentarzystów Unii Wolności z prof. Ireną Lipowicz na czele. Wówczas na mój wniosek Jerzy Stępień został powołany na podsekretarza stanu w MSWiA, szczególnie wdrażając ustawę o podziale administracyjnym kraju na województwa i powiaty.

W związku z reformą samorządową trzeba też przypomnieć, że Stowarzyszenie Gmin Małopolski (po reformie Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski) współuczestniczyło w przygotowaniu i wdrażaniu podstaw prawnych reformy samorządowej wprowadzającej powiaty i samorządowe województwa w 1998 r. W 1000-letniej historii Polski samorząd wojewódzki pochodzący z demokratycznych wyborów tą reformą został wprowadzony po raz pierwszy, z wyjątkiem Sejmu Śląskiego z okresu przedwojennego. W wyniku tych reform zlikwidowana została konstrukcja „piramidy” pionowej, scentralizowanej dyspozycyjności z PRL-u na system zdecentralizowany zgodnie z zasadą pomocniczości, bez podległości władz samorządowych gmin powiatowym, a tym z kolei wojewódzkim – każdy poziom samorządu zgodnie z przyznanymi przez ustawy

kompetencjami i zadaniami w państwie prawa podlega prawu. Samorządy z każdego poziomu mają osobowość prawną, ponoszą odpowiedzialność za swoją działalność i decyzje, od których przysługuje stronom odwołanie do Samorządowych Kolegiów Odwoławczych i sądów. Zadania zlecone przez administrację rządową są wykonywane przede wszystkim w gminach, najbliższych mieszkańcom. Ważnym podmiotem tej debaty na poziomie ogólnopolskim była również Federacja Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP z siedzibą w Krakowie przy Małym Rynku – największa ogólnopolska organizacja samorządu terytorialnego w Polsce, zrzeszająca tysiąc gmin, powiatów i województw w dwudziestu regionalnych związkach.

W czasie kadencji Sejmu 1997-2001 jako poseł i samorządowiec współprzewodniczyłem wraz z Tadeuszem Wroną stuosobowemu parlamentarnemu zespołowi samorządowemu. Samorządowcy opowiadali się wówczas za reformą powiatową i wojewódzką, a Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz rząd pracowały bardzo szybko, również dzięki temu, że miały codzienny bezpośredni kontakt i możliwość konsultowania rozwiązań z ponad setką samorządowców praktyków.

W czasie przygotowywania i wprowadzania II etapu reformy samorządowej Federacja Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP została członkiem Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Wówczas była liderem w debacie nad kształtem reform. Przykładem wielkiej aktywności publicznej może być I Kongres Samorządów Terytorialnych RP, który zorganizowaliśmy w 1997 r. w Krakowie. Wzięło w nim udział blisko 700 osób: prezydentów, burmistrzów, wójtów, marszałków, przewodniczących rad gmin i sejmików, przedstawicieli samorządowych kolegiów odwoławczych i regionalnych izb obrachunkowych. Pod obrady Kongresu przedłożone zostały zagadnienia decentralizacji państwa i finansów publicznych, a w zespołach problemowych wypracowano szereg szczegółowych postulatów i stanowisk. →

→ Nie pozostało to bez echa i faktycznie znaczna ich część została przyjęta do realizacji.

Grudzień 1998 r. przyniósł jeszcze jedno ważne wydarzenie, a mianowicie I Ogólnopolską Konwencję Przewodniczących Rad Gmin, Rad Powiatów i Sejmików Województw, z udziałem ponad 1500 samorządowców obradujących w Sali Sejmu RP oraz przez łączą we wszystkich pozostałych salach gmachu. Konwencja z udziałem Marszałka Sejmu Macieja Płażyńskiego została przez premiera Jerzego Buzka ogłoszona uroczystą inauguracją działalności samorządu terytorialnego w nowym kształcie.

27 maja 1998 r., w Święto Samorządu Terytorialnego, w Auli Głównej Uniwersytetu Jagiellońskiego byłem organizatorem I Ogólnopolskiej Konwencji Powiatów Rzeczypospolitej pod patronatem premiera Jerzego Buzka i jej przewodniczyłem. Zgromadziła ona czterystu prezydentów i przewodniczących rad miast typowanych do roli siedzib powiatów, składających się co najmniej z pięciu gmin, tworzonych po uzgodnieniu sąsiednich gmin potwierdzonych uchwałami rad. W Konwencji uczestniczyli m.in. wicepremier Janusz Tomaszewski oraz ministrowie Teresa Kamińska, Zbigniew Woźniak oraz Rudolf Borusiewicz z pilotażowego nowosądeckiego programu powiatowego. W związku z Forum powstał specjalny plakat autorstwa krakowskiej artystki Ewy Barańskiej-Jamrozik, przedstawiający „trójkłowego smoka samorządowego”, współautorów reform samorządowych z karykaturami Michała Kuleszy, Jerzego Stępnia i moją (vide s. 96).

W związku z rozpoczęciem w dniu 1 stycznia 1999 r. nowej kadencji samorządów gminnych, a zarazem pierwszej kadencji samorządów powiatowych i wojewódzkich – 8 stycznia 1999 r., jako minister w Kancelarii Premiera, zorganizowałem w KPRM I Forum Młodych Radnych z udziałem ponad 450 radnych poniżej 35. roku życia. W Forum wzięli udział m.in. premier Jerzy Buzek, przewodniczący AWS Marian Krzaklewski i wicepremier Janusz Tomaszewski.

Reformy wprowadzone przez rząd Jerzego Buzka dopełniły odmianę skrajnie scentralizowanej Polski z czasów PRL, gdzie brakowało miejsca na autentyczną aktywność obywateli, rozwiązywanie wielu codziennych lokalnych i regionalnych problemów na poziomie gminy, powiatu, województwa, których oczywiście nie była w stanie zobaczyć z Warszawy żadna władza centralna. Ostatnich 20 lat pokazało, że II etap reformy samorządowej dał dużo dobrych owoców w Polsce lokalnej, regionalnej ze sprawnym wykorzystaniem wielkich funduszy UE w dziesiątkach tysięcy projektów opracowanych i realizowanych przez samorządy, a także rozliczonych w terminie, zgodnie z prawem.

Szkoda, że w tym samym czasie wielkie, zatrudniające nawet kilkaset tysięcy pracowników scentralizowane przedsiębiorstwa takie jak PKP – „państwo w państwie” czy GDDKiA nie były w stanie zorganizować przetargów i skutecznie przeprowadzić kilkudziesięciu kluczowych dla rozwoju państwa i jakości życia mieszkańców inwestycji, z których każda miała wartość milion razy większą od samorządowych. Niestety, w perspektywie unijnego budżetu 2007-2014 te molochy

nie wykorzystały co najmniej kilkunastu miliardów złotych, co było ogromnym zaniechaniem i prawie niezauważonym publicznie wieloletnim skandalem politycznym. Skrajni centraliści nie mogą być z tego dumni, ale są też sprawy, z których nie powinni być dumni skrajni decentraliści. A przecież procedury składania wniosków o fundusze UE co do zasady są podobne dla wszystkich gmin i przedsiębiorstw. Bardzo duże projekty mają jedynie więcej tomów dokumentacji.

Reformy spowodowały w znacznym stopniu odejście od archaicznego, PRL-owskiego modelu Polski resortowej. Rząd, ministrowie infrastruktury spośród kilkudziesięciu tysięcy kilometrów dróg mogli się przestać zajmować każdym samorządowym odcinkiem drogi, a zająć jedynie kilkoma procentami strategicznych, najważniejszych autostrad i dróg krajowych. Podobnie z ministrem kultury i najważniejszymi ogólnopolskimi narodowymi instytucjami kultury, a nie setkami i tysiącami mniejszych muzeów i bibliotek. Podobnie z ministrami nauki i edukacji oraz państwowymi wyższymi uczelniami, ważnymi ośrodkami badawczymi, bez kierowania 48 tys. tysiącami szkół i przedszkoli. A także najważniejszymi, strategicznymi przedsiębiorstwami, a nie zbędnym fikcyjnym nadzorem ministerstwa nad tysiącami przedsiębiorstw z małym udziałem Skarbu Państwa.

Po reformie decentralizacyjnej Jerzego Buzka należało się skoncentrować i dopełnić reformę samego centrum przez likwidację Polski resortowej w rządzie na rzecz pełnego ukształtowania pozycji i roli premiera w rozpoczętym systemie parakandlerskim, a także przez niezbędne ukształtowanie sprawnych instytucji centralnych – ukłon do całej klasy politycznej i centralistów.

Decentralizacja uwolniła władzę w centrum państwa i prawie wszystkich ministrów od strat czasu i energii na małe sprawy lokalne i regionalne. Podobnie zmorę licznych strajków generalnych i codziennych podejmowanych tylko przeciwko rządowi, z finałem ostrych protestów pod KPRM, często grożących paraliżem całego kraju. Gołym okiem widać, że prac nad reformą centrum na poważnie do tej pory nie podjęto. Stwierdzam to z żalem, bo 20 lat temu, uwzględniając reformy decentralizacyjne premiera Jerzego Buzka, w moim ówczesnym opracowaniu dla KPRM przedstawiłem kilka działań dopełniających decentralizację reformą centrum. W tym duchu opracowałem też konkretny projekt powołania w Kancelarii Premiera Rządowego Centrum Legislacji zatrudniającego dziesięć razy więcej prawników, legislatorów aniżeli Departament Legislacyjny w KPRM, dla profesjonalnego przygotowywania projektów ustaw przekładających programy wyborcze na ustawy w państwie prawa. Mam dużą satysfakcję, że Rządowe Centrum Legislacji powstało w 2000 r. Jednak jest zbyt małe i nie przejęło legislacji z resortowych departamentów w kluczowych dla państwa ustawach

Rządy, które przyszły po AWS, ze zdziwieniem zobaczyły, że to już jest zupełnie inna Polska. Skończył się czas centralnego zarządzania prawie wszystkimi pieniędzmi publicznymi. Z budżetu centralnego na dół trafiło wówczas co najmniej 30 mld zł z powodu przesunięcia ich do kas chorych połączonych

z samorządami wojewódzkimi. Również z powodu powstania powiatów i województw co najmniej 30 mld zł trafiło w ręce samorządów. Wtedy te i inne mniejsze kwoty przesunięte także do nowych samorządów stanowiły łącznie niewiele mniej niż połowa budżetu państwa. W 2001 r., po przejściu władzy przez SLD, ówczesny minister spraw wewnętrznych i administracji Krzysztof Janik stwierdził, że: *Nie było czym zarządzać, ponieważ zdecentralizowany został system zarządzania pieniędzmi publicznymi. To był przełom, o którym trochę zapominamy.*

Uczestnicząc w budowie demokratycznego państwa i samorządu po 20 latach od odwołania mnie i ponad 20 sędziów działających w solidarności ze stanowiska sędziego po wprowadzeniu stanu wojennego, doskonale pamiętałem, jak ważną sprawą w państwie dobrego prawa jest zagwarantowanie niezawisłości sędziom, niezależności sądom i pożegnanie nomenklatury. Dlatego 14 listopada 2000 r. jako poseł i jeden z liderów Samorządu Województwa Małopolskiego, w duchu prac COIU „S”, skierowałem do ministra sprawiedliwości prof. Lecha Kaczyńskiego wniosek o utworzenie w Krakowie Krajowej Szkoły Wymiaru Sprawiedliwości dla potrzeb modelu kształcenia na najwyższym poziomie, także ustawicznego, nowych sędziów i prokuratorów, wyłanianych poprzez konkurs, w którym uczestniczy kilka razy więcej kandydatów – absolwentów prawa z całej Polski. Pod tym projektem zebrałem poparcie od kilkudziesięciu posłów ze wszystkich opcji politycznych z Tadeuszem Mazowieckim i Janem Olszewskim na czele. O poparcie tego pomysłu poprosiłem również prezydenta Krakowa, który pisemnie zaoferował przekazanie na ten cel sześciokondygnacyjnego budynku, a dziekan Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego poparł wybudowanie siedziby KSSiP na terenie kampusu UJ.

U podstaw idei, wniosku o powołanie Krajowej Szkoły Sędownictwa i Prokuratury, bo taką ostatecznie nazwę ona przyjęła, leżało przede wszystkim zapewnienie obiektywnego, merytorycznego naboru kandydatów na bardzo ważne

i dobrze wynagradzane urzędy niezawisłych, niezależnych sędziów i prokuratorów, wyróżniających się najwyższą wiedzą prawniczą, w odróżnieniu od dotychczasowych lokalnych naborów, w których koneksje rodzinne, towarzyskie często miały znaczenie.

Model KSSiP radykalnie zmienił sposób wyłaniania kandydatów na sędziów i prokuratorów z kilkudziesięciu regionalnych rekrutacji w okręgach zamieszkania kandydatów z danego terenu i tam kształconych w małej grupie – na ogólnopolski konkurs kandydatów z najlepszymi ocenami z wszystkich dziedzin prawa kształconych na kilkuletniej aplikacji wspólnej dla wszystkich uczestników, kształconych przez najlepszych wykładowców teoretyków i praktyków z Polski. Kolejność lokat po zakończeniu szkoły egzaminem sędziowskim i prokuratorskim, poczynając od najwyższych ocen, uprawnia do wyboru w tej kolejności najlepszych wolnych miejsc do orzekania w Polsce.

Kolejny minister sprawiedliwości Stanisław Iwanicki w tej sprawie we wrześniu 2001 r. odwiedził Kraków i na konferencji prasowej zapowiedział, że „na wniosek posła Kazimierza Barczyka 1 października 2001 r. wyda zarządzenie o powołaniu z siedzibą w Krakowie KSWŚ”, co też nastąpiło.

W 2009 r. uroczystego otwarcia Szkoły dokonał Minister Sprawiedliwości Krzysztof Kwiatkowski, z którym 10 lat wcześniej pracowałem w rządzie Jerzego Buzka.

W nowym systemie, dopełniając reformę gminną, odeszliśmy od warszawocentryzmu i „klamkowania” o pieniądze m.in. na inwestycje w Warszawie przez samorządowców z prawie 2500 gmin, ponad 300 powiatów i 16 województw. W fasadowym systemie PRL „troska” decydentów z Warszawy „o dobro” dla każdej gminy, a nawet i wioski była nadzieją wielu głupich i naiwnych oraz nielicznych sprytnych. Obecny system oczywiście nie jest doskonały, wymaga poprawy, obiektywizacji, ale pozostaje na pewno o wiele bardziej powszechnie zrozumiały, przejrzysty i bardziej efektywny od poprzedniego.

Sytuacja samorządu terytorialnego po 30 latach

Samorządność, jak wskazuje nazwa, to samorządzenie, ale nie całkowita autonomia w państwie unitarnym – jest ona zasadą w państwach powstałych z autonomicznych regionów np. w Hiszpanii i we Włoszech. Republika Federalna Niemiec, z wielowiekową tradycją kilkuset wolnych księstw, obecnie jako państwo federalne, na co wskazuje sama nazwa, złożone z landów oraz z dwuizbowego parlamentu, według orzeczenia sprzed wielu lat Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe stało się bez zmiany konstytucji „federalnym państwem unitarnym”.

Samorządność to podejmowanie w ramach ustawowych kompetencji najważniejszych decyzji na własną odpowiedzialność przez mieszkańców i wybierane przez nich władze wsi, miast, powiatów, województwa – samodzielność zarządzania takimi własnymi sprawami przez społeczność lokalną

i regionalną. Decentralizacja w wielu państwach i Polsce wyzwołała w ludziach aktywność, branie spraw w ręce mieszkańców zarówno metropolii, jak i małych miast oraz wsi. Jest to wyzwanie dla wszystkich środowisk, ugrupowań nie tylko lewicowych i prawicowych o uwzględnienie w swoich programach ich problemów i potrzeb.

Merytoryczny, sprawny samorząd terytorialny należy do fundamentu demokratycznego państwa, jest najbliższą mieszkańcom – to tam załatwiają oni 90 proc. spraw urzędowych i podlega też największej kontroli społeczeństwa. Odbudowa polskiego samorządu, która przyniosła społecznościom lokalnym możliwość decydowania o swoich sprawach, jest w powszechnej opinii uznawana za najbardziej udaną z polskich reform. Dzięki temu zmieniliśmy Polskę, zyskując przy tym zaufanie większości Polaków, którzy zgodnie z wezwaniem





Od lewej: prof. Mirosław Stec, prof. Jacek Purchla i Zygmunt Matynia, w latach 1990–1991 zastępca kierownika Urzędu Rejonowego w Krakowie, w latach 1991–1992 pełnił funkcję delegata pełnomocnika rządu ds. reformy samorządu terytorialnego w województwie krakowskim
Fot. archiwalne Rady Miasta Krakowa z lat 1990-1991 w tym wydaniu „Casusa” i w poprzednim Andrzej Stawiarski

„Solidarności” wzięli sprawy w swoje ręce – co było mottem całej naszej transformacji, które wielokrotnie przywołuję. Systematycznie potwierdzają to badania opinii publicznej o zaufaniu mieszkańców do samorządowców, od początku co najmniej 50 proc., a obecnie aż 70 proc. Świadczy to o poparciu zdecydowanej większości społeczeństwa dla samorządu, a co też bardzo ważne zaufaniu i poparciu dla tych instytucji publicznych swojego państwa.

Z perspektywy 30 lat można stwierdzić, że samorząd gminy odegrał ogromną, trudną do przecenienia rolę w przemianie kraju oraz społeczeństwa. Dzisiejszy społeczny i gospodarczy kształt Rzeczypospolitej ukształtowały w znacznym stopniu samorządy terytorialne, a zwłaszcza samorząd gminny. Samorząd terytorialny jest najbliżej obywateli i realizuje swoje zadania dla dobra wspólnot lokalnych i regionalnych. Dobry wójt, burmistrz, prezydent, dobrzy radni są na wagę złota.

Jeszcze raz po 30 latach odrodzonego samorządu musimy się odwołać do fundamentalnego przepisu, że samorząd to przede wszystkim wspólnota mieszkańców. Powinniśmy odnowić istotę samorządu – pozycję rad gmin, powiatów, sejmików i radnych, którzy mają mandat mieszkańców, a zostali w ostatnich latach zmarginalizowani w zakresie kompetencji, a w konsekwencji odpowiedzialności za sprawy publiczne. W modelu bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów zaledwie 20-30 proc. władzy – kompetencji, a tym samym odpowiedzialności – spoczywa w rękach rad i radnych. Podobnie należy upodmiotowić obywateli, wzmocnić rolę mieszkańców i ich organizacji pozarządowych – „kuzynów samorządu” we współdziałaniu z władzami uchwałodawczymi i wykonawczymi samorządu.

Polska, podobnie jak największe kraje Europy, ma dzisiaj samorząd gminny, powiatowy i wojewódzki spełniający wymogi ratyfikowanej w całości przez nasz kraj Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, chociaż państwa zachodnioeuropejskie ratyfikowały EKST z licznymi wyłączeniami. Szczycimy się modelowym, a dla wielu państw wzorcowym samorządem terytorialnym, choć jak dla mnie ze zbyt dużą liczbą powiatów. Polskie samorządy należą do najbogatszych w skali Europy, są wielkimi posiadaczami ziemskimi i dysponują milionem hektarów ziemi. Kraków w procesie komunalizacji otrzymał tysiące domów i kilkadziesiąt tysięcy mieszkań. Wybierani od 18 lat bezpośrednio wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast mają bardzo silną władzę wykonawczą, rzadko spotykaną w Europie Zachodniej. Drugą stroną medalu tak wielkiej władzy jest wielka odpowiedzialność. Wójtom, burmistrzom, prezydentom przypisywane są sukcesy całego samorządu, jak również to oni ponoszą największą odpowiedzialność za jego niepowodzenia, a także za działania urzędników przez nich powoływanych, działających w ich imieniu. W tej sytuacji słychać coraz częściej, że coraz bardziej ciąży im odpowiedzialność, przesłuchania przez prokuratorów itp.

Przykładem skali zmian w samorządzie jest fakt, że 20 lat temu jako radny w Sejmiku Województwa Małopolskiego I kadencji uchwalałem budżet roczny (wtedy jeszcze można było być radnym i posłem) w kwocie 200 mln zł. W tym roku uchwaliśmy budżet w kwocie prawie 2 mld zł plus w samorządzie Województwa Małopolskiego rozdzielamy w ciągu roku na wszystkie podmioty dodatkowo podobnie ok. 2 mld zł z funduszy UE. Jedynie polskie samorządy regionalne w UE rozdzielają fundusze unijne dla samorządów lokalnych, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i to aż 40 proc. puli przyznanej Polsce.

Samorząd terytorialny jest prawdziwą perłą w naszym dorobku

Samorząd zmienił Polskę z państwa centralnie rządzonego w państwo rozumiane jako wspólnota obywateli. Tym samym uwolniona została energia Polaków we wszystkich dziedzinach życia. Znakomitym tego przykładem pozostaje powstanie w pierwszych latach 3 mln małych firm rodzinnych, co jest wielkim wyróżnikiem naszych ówczesnych przemian i mobilności gospodarczej milionów obywateli. Innym ważnym wyróżnikiem jest fakt, że właśnie w wyniku rewolucji solidarnościowej i realizowanej transformacji ustrojowej w Polsce, na poziomie centralnym, ale i samorządowym, nie powstała warstwa oligarchów tworząca wielki majątek w ścisłym połączeniu z wielkimi wpływami, a wręcz władzą polityczną, czemu sprzyjała skrajnie scentralizowała władza na Wschodzie – m.in. w Rosji i Ukrainie. Bardzo dobrze, że zgodnie z ustawą o samorządzie gminy nie mogły prowadzić działalności gospodarczej, mając obowiązek jedynie prowadzenia firm komunalnych obsługujących mieszkańców. Samorządy, uzyskując w drodze komunalizacji bardzo dużo nieruchomości, w tym z likwidowanych przedsiębiorstw państwowych, ustawowo nie mogły konkurować z powstającymi firmami prywatnymi, ale zainteresowane udziałem w podatkach od nich lokalnie wspierały je, jednocześnie wspierając wielką systemową przemianę ustrojową w państwie realizowaną przez rządy i parlament.

Nikt nie zaprzeczy, że ostatnie 30 lat radykalnie zmieniło polski krajobraz gospodarczy, społeczny, cywilizacyjny. A przecież krajobrazu nie można zafałszować. Chyba możliwe to było i jest jeszcze tylko w Rosji, gdzie jak powszechnie wiadomo, książę Potiomkin dla jak najlepszego przedstawienia swoich sukcesów gospodarczych wizytującej carycy Katarzynie II wzdłuż Dniepru ustawiał przenośne atrapy wiosek.

Oddaję w tym miejscu olbrzymi szacunek setkom tysięcy radnych, szefom gmin, którzy od przełomowego 27 maja 1990 r. realizowali z zapałem obywatelską, solidarnościową rewolucję ludową. Oddaję olbrzymi szacunek tym ludziom, którzy brali sprawy w swoje ręce, robili swoje i zmieniali cywilizacyjnie swoje miasta i wioski, którzy rozumieli, że bycie wójtem, burmistrzem czy prezydentem, jednym z ćwierć miliona radnych w ciągu 30 lat, nie jest wyłącznie sprawowaniem władzy i zajmowaniem stanowisk, ale prawdziwym gospodarowaniem i zarządzaniem swoimi „małymi ojczyznami”. Prof. Stanisław Mazur, rektor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, stwierdził: *Jeśli coś nam się udało po 1989 r., to najbardziej chyba odejście od centralistycznego sposobu myślenia. Samorząd terytorialny jest prawdziwą perłą w naszym dorobku, najbardziej udaną reformą w Polsce.*

Jeszcze raz podkreślam, że pierwsze kadencje samorządu pełne były entuzjazmu i romantyzmu samorządowych pionierów, zarazem działających co dzień na wskroś pozytywistycznie, liderów lokalnych społeczności, które dokonały znaczącej odbudowy i rozbudowy swoich miejscowości z budową licznych szkół, gazyfikacją, telefonizacją, budową wodociągów,

lokalnych dróg itp. To wielki konkret i zasługa milionów mieszkańców razem złożyły się na widoczny gołym okiem wielki skok cywilizacyjny, szczególnie na wsiach i małych miastach nie tylko Małopolski. Ów ogromny wysiłek społecznikowski i poprawa jakości życia został wzmocniony po 2004 r. nowymi inwestycjami wspartymi najtańszymi środkami do pozyskania w świecie – funduszami Unii Europejskiej.

Samorządy – zwłaszcza te większe – to organizmy bardzo skomplikowane, tysiące pracowników, nieruchomości, instytucji, spółek komunalnych, szkół, przedszkoli, domów kultury, szpitali, setki kilometrów wodociągów i kanalizacji, dróg, chodników, komunikacji miejskiej, obiektów sportowych, żeby wymienić tylko te najważniejsze. Metropolie są upolitycznione na całym świecie, to z natury rzeczy lokomotywy wzrostu PKB i miejsca radykalnych przemian obyczajowych budzących obawy konserwatystów.

Na pewno należy stale poprawiać profesjonalizm, jakość i sprawność funkcjonowania samorządów. Ale również trzeba poprawiać finansowanie samorządów, aby miały środki na rozwój, w tym współfinansowanie projektów UE. Samorządom, a szczególnie małym gminom z licznymi małymi szkołami brakuje środków z subwencji oświatowej ma ich prowadzenie.

Jest też bardzo dużo do zrobienia i poprawienia w funkcjonowaniu racjonalnego i sprawnego państwa – słabości ważnych instytucji na poziomie ogólnokrajowym (nie z powodu decentralizacji) – nie tylko wobec nowych wyzwań wewnętrznych, ale i zewnętrznych z zagrożeniem ze Wschodu na czele, cyberatakami, dominacją wielkich korporacji międzynarodowych, dodatkowo niepłacących podatków, pandemią COVID-19. W zwalczaniu drugiej fali pandemii rząd ustanawia jedynie ogólnopolskie ramy i wytyczne, przyjmuje odpowiedzialność za wyspecjalizowane szpitale, bezpłatne testowanie osób zakażonych, zakup strategicznych rezerw środków ochrony zdrowia, pilnowanie przez policję osób w izolacji i kwarantannie. Aby uniknąć ponownie kosztownego lockdownu z pierwszej fali wręcz ekspresowo niszczącego państwo, rząd skorzystał w rozwiązywaniu problemów z falą zakażeń ze struktur zdecentralizowanego państwa, m.in. z samorządowych gmin i powiatów (z kolorem żółtym i czerwonym), lokalnych decyzji dyrektorów 48 tys. szkół i przedszkoli w Polsce.

Nie możemy spocząć w codziennej pracy na laurach, ponieważ wciąż jest bardzo dużo do zrobienia. Poza tym świat się zmienia, a wraz z nim musi się zmieniać samorząd. Już w Konstytucji 3 maja przewidziano generalny przegląd ustawodawstwa po 25 latach, więc my teraz również powinniśmy przygotować „III etap reformy samorządowej” (po 1990 r. i 1998 r.) dla zaaktywizowania obywateli i zmniejszenia deficytu demokracji występującego w Polsce. Bezradność radnych i brak aktywności mieszkańców, ich energii blokuje rozwój samorządu, podcinając jego istotę.

Jako samorządowiec z trzydziestoletnim stażem – solidarnościowy romantyk, codzienny pozytywista – jestem dzisiaj





Rys. Ewa Barańska-Jamrozik (archiwum)

dumny z samorządu terytorialnego w Polsce, który sprawdził się w tej naszej wielkiej przemianie cywilizacyjnej i był jej lokalnym i regionalnym motorem. Patrząc na trzydzieści minionych lat, możemy z czystym sumieniem powiedzieć, że nie zmarnowaliśmy szansy jako lokalni i regionalni liderzy wraz z kilkudziesięcioma milionami mieszkańców Polski, którą dała nam historia przy obaleniu „żelaznej kurtyny” i po nim (z udziałem „Solidarności”), zjednoczeniu Europy oraz wstąpieniu Polski do NATO i UE.

Jubileusz 30-lecia odrodzonego samorządu – realizowanej z sukcesem obywatelskiej reformy ustrojowej w Polsce – to także trzydzieści bardzo ważnych lat mojego życia i równocześnie społecznej aktywności dla wspaniałego, wyjątkowego, milionowego Krakowa i prawie trzyipółmilionowej Małopolski.

30 lat temu Kraków był historycznym, zabytkowym, ale szarym i smutnym miastem. Od tego czasu stał się europejską metropolią, tętniącą życiem, z wieloma nowymi obiektami kultury i inwestycjami infrastrukturalnymi. Jednym z symboli jest fakt, że wówczas w Krakowie w obrębie Plant były

trzy-cztery restauracje, może z pięć kawiarni, a teraz jest ich około pięciuset. Musimy też mieć świadomość tego, że Kraków jest ciągle największą gminą rolną w województwie małopolskim, co również pozostaje bardzo kosztowne i obciążające nas wszystkich w budowaniu i utrzymaniu infrastruktury komunikacyjnej i komunalnej. Kraków, prawie milionowa metropolia, pozostaje obszarowo aż 50 razy większy od tego sprzed 100 lat.

Dziś, jadąc przez Małopolskę, widzimy już zupełnie inne krajobrazy, niż te, które pamiętamy z 1990 roku. Wsie, miasta i miasteczka zmieniły się nieprawdopodobnie. Dotyczy to w równym stopniu stołecznego, królewskiego miasta Krakowa, jak i Pćimia, Wolbromia, Gdowa, Koszyc czy Słomnik. Można zaryzykować twierdzenie – choć niektórym wyda się to zapewne przesadą – że skok cywilizacyjny, jaki między rokiem 1990 a rokiem 2020 dokonała Małopolska, da się porównać z przemianą dokonaną w XIII wieku w wyniku powstających masowo lokacji miast.

KAZIMIERZ BARCZYK

Autor jest pierwszym Przewodniczącym Rady Miasta Krakowa po odrodzeniu samorządu terytorialnego, Przewodniczącym Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski, Założycielem i Prezesem Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności”

Rozwój lokalny i regionalny Małopolski (bilans trzech dekad przemian)

(część II)

**Dr hab. prof. UJ KRZYSZTOF GWOSDZ,
prof. dr hab. BOLESŁAW DOMAŃSKI,
dr JAROSŁAW DZIAŁEK, ŁUKASZ FIEDEN,
AGNIESZKA GÓRNIAK, dr ROBERT GUZIK,
TOMASZ KWIATKOWSKI, AGNIESZKA ŚWIGOST-KAPOCSI**

1. Przemiany gospodarki Małopolski

1.1. Powstanie zdywersyfikowanej gospodarki regionalnej

Kluczowym procesem, który umożliwiła transformacja po 1989 roku, było powstanie prężnej i strukturalnie zdywersyfikowanej gospodarki w Małopolsce, wyrażającej się w istnieniu dynamicznych działalności gospodarczych o szerokim spektrum zaawansowania technologicznego, bazujących na różnych umiejętnościach i zasobach (zarówno tradycyjnych, jak i nowych, wykształconych w dobie tzw. gospodarki opartej na wiedzy), będących wynikiem zarówno uwolnienia przedsiębiorczości mieszkańców, uśpionej lub ograniczanej w czasach gospodarki centralnie sterowanej, jak i aktywności inwestorów zewnętrznych. Jednym z efektów rozwoju gospodarczego jest postępująca wielofunkcyjność terenów wiejskich województwa, w szczególności zaś w gęsto zaludnionych obszarach zachodniej i południowej części regionu (Uliszak 2013).

Źródeł tego względnie nowego zjawiska należy szukać wśród kilku, częściowo równoległych, a częściowo współzależnych, procesów. Po pierwsze, w przeciwieństwie do wielu innych regionów w Polsce w latach 90. Małopolska uniknęła większych problemów i trudności związanych z zapaścią całych sektorów gospodarki. Wielcy potentaci socjalistycznego przemysłu w większości przeszli udaną restrukturyzację (np. huta w Krakowie, zakłady chemiczne w Tarnowie i Oświęcimiu, ZNTK w Nowym Sączu) albo po upadłości stali się podłożem rozwoju lokalnej przedsiębiorczości (np. produkcja butów na Podhalu). Równocześnie reformy wolnorynkowe umożliwiły rozkwit lokalnej przedsiębiorczości, co w regionie Małopolskim zaowocowało m.in. rozwojem wielu skupień małych i średnich firm w przemyśle przetwórczym (m.in. produkcja żywności, mebli, innych wyrobów z drewna, obuwia), działalnościach związanych z obsługą ruchu turystycznego i innych usług rynkowych. Fenomenem Małopolski stał się

rozwój silnych firm rodzinnych, z których wiele osiągnęło pozycję czempionów krajowych i podjęło ekspansję zagraniczną. Co istotne, dotyczyło to zarówno branż klasyfikowanych jako te o niskiej i średniej technice, jak i sektorów o zaawansowanej technice i wiedzyochłonnych usługach (np. elektronika czy informatyka). Wreszcie region przyciągnął znaczący kapitał zagraniczny, który – co ważne – przy dużych nakładach (ponad 23 mld dolarów w okresie 1989-2017) również jest dosyć zróżnicowany zarówno, jeśli chodzi o branże, jak i kraje pochodzenia kapitału. Firmy zagraniczne wykazują przy tym znaczną koncentrację przestrzenną – blisko 4/5 nakładów skumulowanych jest w powiatach zlokalizowanych w obrębie Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego (zob. Poniewski i in. 2019). Atrakcyjność inwestycyjna regionu dla inwestorów zewnętrznych wiąże się z cechami regionalnego rynku zbytu (relatywnie chłonny rynek wewnętrzny i bliskość województwa śląskiego), dostępności i kwalifikacji pracowników, jakości lokalnych instytucji (tworzących sprzyjający klimat inwestycyjny), istniejących powiązań zewnętrznych (inwestycje te dodatkowo je wzmacniają) oraz dobrej dostępności komunikacyjnej i dużej atrakcyjności rezydencjonalnej dla menedżerów i pracowników firm.

1.2. Przemiany obszarów wiejskich

Wiele istotnych przemian gospodarczych zaszło w ostatnich 30 latach na obszarach wiejskich Małopolski. Małopolską wieś cechują pozytywne trendy demograficzne, wysoka przedsiębiorczość, silne więzi lokalne, przywiązanie do tradycji i religii oraz wysokie ambicje edukacyjne mieszkańców (Domański 2002, Bednarek-Szczepańska 2013). Region charakteryzuje się znaczną różnorodnością obszarów wiejskich. Północna część województwa (m.in. powiat miechowski, olkuski, proszowicki) jest najbardziej rolnicza, obszary górskie i podgórskie, głównie Podhale i Beskidy, wyróżniają się →

szeroko rozwiniętymi funkcjami turystycznymi i rekreacyjnymi. Sądeczyna słynie z sadownictwa. Gospodarstwa rolne w Małopolsce znane są z dużego rozdrobnienia i tym samym niskiej produktywności, wynikającego z ukształtowania terenu i zaszczości historycznych. Niemniej jednak w ostatnich latach widoczne stały się znaczne zmiany zarówno pod kątem specjalizacji produkcji (głównie warzywa i owoce), jak i porzucania nierentownych upraw i przekształcania ich w użytki zielone czy leśne (Uliszak 2013). Rolnicy wprowadzają również innowacje oparte na zdobytej wiedzy (szczególnie ludzie młodzi) oraz funduszach ze źródeł Unii Europejskiej. Liczne programy pomocowe (m.in. PROW) miały na celu poprawienie jakości życia na wsi poprzez rozbudowę infrastruktury technicznej i społecznej (m.in. ośrodki kultury, sportu). Część środków UE skierowano bezpośrednio do rolnictwa w celu wsparcia konkurencyjności produkcji rolnej, przetwórstwa spożywczego i leśnictwa, w szczególności podkreślając znaczenie ochrony środowiska. W. Kozak (2017) wskazuje na przetwórstwo owoców jako branżę o największym potencjale rozwojowym w regionie. Ważnym elementem wpływającym na rozwój Małopolskiej wsi pozostaje również agroturystyka i często idąca z nią w parze produkcja żywności ekologicznej, a także budowanie tożsamości lokalnej społeczności wiejskich. Istotnym instrumentem wspierania mieszkańców, w dużej mierze opartym na środkach z funduszy unijnych (m.in. program LEADER), jest odnowa wsi. Założenia procesów odnowy opierają się na animacyjnym charakterze mieszkańców decydujących o tym, jak wykorzystać istniejące zasoby, tak by poprawić ich jakość życia (w sensie materialnym i społecznym). W Małopolsce realizowane są zarówno projekty mające na celu poprawę infrastruktury, finansujące wydarzenia kulturalne i sportowe, jak i bardziej kompleksowe działania oparte na wykorzystaniu materialnego i niematerialnego dziedzictwa danego miejsca (zob. Świągost i in., 2017).

1.3. Kreowanie profilu gospodarczego regionu

Prężność gospodarki wyraża się przede wszystkim w jej zdolności do absorbowania kryzysów oraz awansu w kierunku działalności bardziej zaawansowanych technologicznie i o wyższej wartości dodanej. W szczególności na terenie Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego (KOM), głównego bieguna wzrostu gospodarczego w województwie, obserwowaliśmy w ostatnich dekadach znaczący wzrost nowych sektorów gospodarczych, w tym w szczególności tzw. sektora nowoczesnych usług biznesowych (BPO/SSC/ITO), sektora ICT oraz B+R. Kraków uzyskał pozycję ośrodka rozpoznawalnego w skali globalnej w zakresie tego sektora gospodarki, który stał się jednocześnie pod względem liczby zatrudnionych największą branżą gospodarki rynkowej w mieście. W zakresie zaawansowanych działalności usługowych rośnie także znaczenie ośrodków subregionalnych województwa – Tarnowa i Nowego Sącza, dysponujących – na tle miast o podobnej randze w Polsce – ponadprzeciętnym

potencjałem, w szczególności jeśli chodzi o cechy kapitału ludzkiego. Krakowski Obszar Metropolitalny, oprócz centrów usługowych, w ostatnich latach okazał się zdolny do wykształcenia innych zaawansowanych działalności gospodarczych – w szczególności sektora informatycznego i biotechnologicznego. Silny wzrost nastąpił także w bardziej tradycyjnych dla regionu działalnościach gospodarczych – turystyce (zwłaszcza zagranicznej) i tzw. przemysłach kultury. Istniejąca dywersyfikacja gospodarcza wzmacnia prawdopodobieństwo pojawienia się nowych rodzajów działalności. Na przykład po okresie dominacji dużych firm IT w KOM powstają małe spółki, w których odbywają się prace nad innowacjami, a rozwój podmiotów typu start-up stał się kolejnym etapem rozwoju technologicznego gospodarki (Micek i in., 2017).

W ciągu ostatnich dekad zmieniał się model, zgodnie z którym kreowano profil gospodarczy, a wraz z nim narzędzia polityki regionalnej – od stref inwestycyjnych, parków przemysłowych pierwszej generacji przez coraz bardziej wyspecjalizowane instytucje otoczenia biznesu, klastry aż po inteligentne specjalizacje. Kamieniem milowym dla wykuwania strategicznego podejścia w kształtowaniu regionalnego profilu gospodarczego stał się opracowany w 2010 roku przez Krakowski Park Technologiczny foresight „Perspektywa technologiczna Kraków – Małopolska 2020 Wyzwania rozwojowe”. Wizjonerski dokument, wypracowany w formule partycypacyjnej, oparty na konsultacjach w szerokim gronie eksperckim, niemający wówczas odpowiedników w innych województwach, wyznaczył 10 perspektywicznych dla Małopolski technologii, które miały potencjał do stania się siłą napędową rozwoju gospodarki opartej na wiedzy¹. Wskazania prognostyczne zostały szybko poddane empirycznym analizom (m.in. Kopyciński, Mamica 2011) i dyskusjom ciał opiniotwórczych (m.in. Małopolska Rada Innowacji), by stać się ostatecznie, po agregacji w trzy domeny, podstawą regionalnych inteligentnych specjalizacji (IS)², czyli modelu rozwoju pozwalającego – przy wykorzystaniu mocnych stron i przewag konkurencyjnych danego regionu oraz jego potencjału do osiągania doskonałości – skoncentrować wsparcie w zakresie polityki inwestycji na kluczowych regionalnych priorytetach, wyzwaniach i potrzebach w zakresie rozwoju opartego na wiedzy, włącznie z działaniami związanymi z ICT (Foray i in., 2012): *Technologii informacyjnych i komunikacyjnych, Nauk o życiu oraz Energii zrównoważonej*. Perspektywę rozwoju wyselekcjonowanych domen uwiarygadniały silne inicjatywy klastrowe – odpowiednio: Klaster LifeScience Kraków, Klaster Europejskie Centrum Gier oraz Klaster Zrównoważona infrastruktura. Dwie ostatnie, w tym okresie, uzyskały status Krajowego Klastra Kluczowego, potwierdzający potencjał rozwojowy i dojrzałość zarządczą.

Przyjmując koncepcję IS jako model regionalnej polityki technologicznej i innowacyjności (na styku gospodarki i nauki), region zastosował podejście inkluzyjne – katalog domen został szybko (w 2014 roku) rozbudowany do siedmiu. W przypadku trzech branż (produkcja metali i wyrobów

metalowych oraz wyrobów z mineralnych surowców niemetalicznych, elektrotechnika i przemysł maszynowy, przemysły kreatywne i czasu wolnego) był to bezpośredni wynik uzupełniających analiz wskaźnikowych w obszarach gospodarki, nauki, przemysłu i aktywności projektowej (opartych w dużej mierze na ilorazie lokalizacji – patrz np. UMWM 2016), a w przypadku czwartej (chemii) skutecznego lobbingu branży, która obejmuje ważne dla gospodarki regionu duże przedsiębiorstwa, m.in. w Tarnowie, Oświęcimiu i Alwerni. To, na tle zawężającego podejścia części innych krajowych regionów, znamionowało rozproszone wsparcie w zakresie badań i rozwoju, innowacyjności oraz większości pozostałych czynników konkurencyjności regionalnej (m.in. umiędzynarodowienia, sieciowania, kompetencji, start up-ów, instrumentów kapitałowych). Niska priorytetyzacja w ramach modelu IS została potwierdzona opublikowanym w 2015 roku uszczegółowieniem małopolskich IS (UMWM), będącym podstawą wyboru wspieranych za pośrednictwem RPO projektów z obszaru B+R+I i pomocniczym kryterium wyboru dla projektów budujących i wzmacniających pozycję konkurencyjną sektora MŚP. Uszczegółowienie trzystopniowo delimituje siedem specjalizacji do niemal 300 możliwych zastosowań technologicznych (Kwiatkowski 2019), przy czym z dostępnych opracowań ewaluacyjnych (Oleksy i i.in., 2019) wynika,

że zawężenie to jest pozorne – w praktyce nie stanowi bariery dla aplikujących o wsparcie firm.

Siedem regionalnych IS podlega stałemu monitoringowi o charakterze jakościowym i ilościowym – analizowany jest m.in. wpływ poszczególnych domen na rozwój gospodarczy regionu mierzony przychodem gmin z podatku PIT (Cholewa i in., 2016). Analizy potwierdzają zasadność utrzymania domen, ale identyfikują przy okazji potencjalne specjalizacje (poligrafia, meblarstwo) (UMWM 2016), sugerują też dekonstrukcję obecnego katalogu i oparcie go silniej na łańcuchach wartości, rozgraniczenie domen branżowych i horyzontalnych czy wpisanie specjalizacji w wyzwania i problemy, z którymi boryka się region (np. UMWM 2019). Proponuje się też (Oleksy i i.in., 2019) zawężenie obszarów wsparcia poprzez ograniczenie i doprecyzowanie dziedzin wypełniających siedem obowiązujących domen. Zbliżające się przejście między europejskimi perspektywami budżetowymi, a co za tym idzie – aktualizacja dokumentów strategicznych i programowych oraz reorganizacja struktur zarządczych – wydaje się – wobec nagromadzonej w ostatniej dekadzie bogatej, empirycznie ugruntowanej, międzynarodowej literatury dotyczącej Inteligentnych Specjalizacji – szansą na refleksję nad regionalnym modelem specjalizacyjnym i, szerzej, przyszłym profilem gospodarczym.

2. Spójność przestrzenna i mobilność

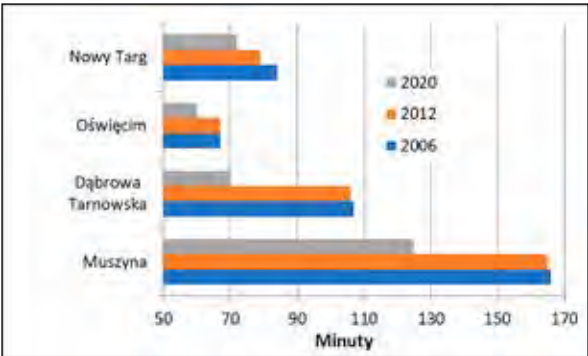
Istotną cechą Małopolski sprzyjającą jej rozwojowi w ostatnich trzech dekadach pozostaje wysoki poziom spójności terytorialnej. Mimo wielu zróżnicowań przestrzennych i różnic wynikających choćby z odmiennych uwarunkowań przyrodniczych i gospodarczych region bardzo pozytywnie wyróżnia się pod tym względem na tle innych obszarów Polski. Ma to związek z wykształconą policentryczną siecią osadniczą, bardzo dobrą siecią transportową oraz wciąż najlepiej na tle innych regionów Polski funkcjonującym systemem transportu publicznego (Guzik i in. 2019). Wszystkie te cechy w połączeniu z dobrą dostępnością przestrzenną przekładają się na wysoką mobilność transportową mieszkańców, co znajduje odzwierciedlenie w intensywnych dojazdach do pracy, szkół czy usług i sprzyja rozwojowi ośrodków usługowych. Dobra dostępność i wysoki poziom transportu publicznego oznacza też, że wiele miejscowości regionu jest atrakcyjnym miejscem zamieszkania z perspektywy dostępności do usług czy możliwości dotarcia do ośrodków miejskich wyższego rzędu. Region dzięki wysokiej pozycji i szerokim powiązaniom Krakowa z innymi ośrodkami w kraju i w Europie może się także pochwalić bardzo dobrymi powiązaniami zewnętrznymi. Od 1989 roku dostępność przestrzenna Krakowa, miast subregionalnych i powiatowych ogólnie się poprawia, jednakże dzieje się to w różnym tempie i ma przede wszystkim związek z realizacją dużych inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przez rząd i jego agendy jak choćby otwarcie autostrady A4 w kierunku wschodnim z Krakowa. Na poziomie

subregionalnym i powiatowym znaczenia nabierają inwestycje organizowane i współfinansowane przez samorząd regionalny, z największą rolą projektów realizowanych w ramach kolejnych Regionalnych Programów Operacyjnych. Poniżej na przykładach wybranych wskaźników pokazane zostały zarówno skala, jak i tempo tych przemian, wymieniono najważniejsze dokonania, a na koniec główne wyzwania i potrzeby do realizacji w najbliższych latach.

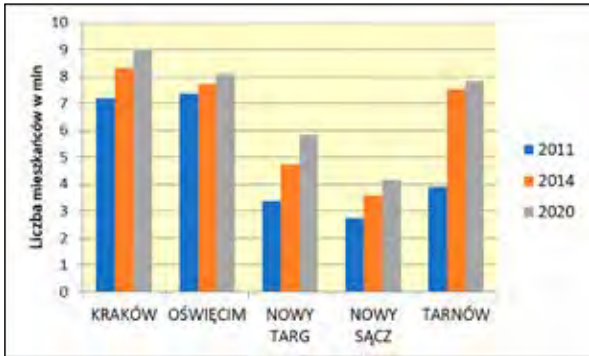
2.1. Drogi i koleje

Małopolska należy do regionów z bardzo dobrze rozwiniętą siecią drogową, a jej gęstość (159 km utwardzonych dróg publicznych na 100 km² powierzchni) lokuje region na drugiej pozycji w kraju. Główną osią transportową pozostaje korytarz autostrady A4 zapewniającej obecnie dobrą dostępność w obrębie województwa, a także łączącej Kraków i Małopolskę z innymi regionami. Budowa autostrady A4 w kierunku wschodnim skróciła czas dojazdu ze wschodnich powiatów Małopolski do jej stolicy nawet o 40 minut (ryc. 2, 4) i bardzo silnie poprawiła dostępność wschodniej części regionu (ryc. 2-4). Inne inwestycje, a w szczególności modernizacja tzw. zakopianki (droga ekspresowa S7) czy budowa obwodnic i nowych przepraw mostowych skróciły drogę do Krakowa z obrzeży regionu od kilku do kilkunastu minut. Modernizacja sieci drogowej przekłada się nie tylko na czas, ale także na komfort i bezpieczeństwo podróży.





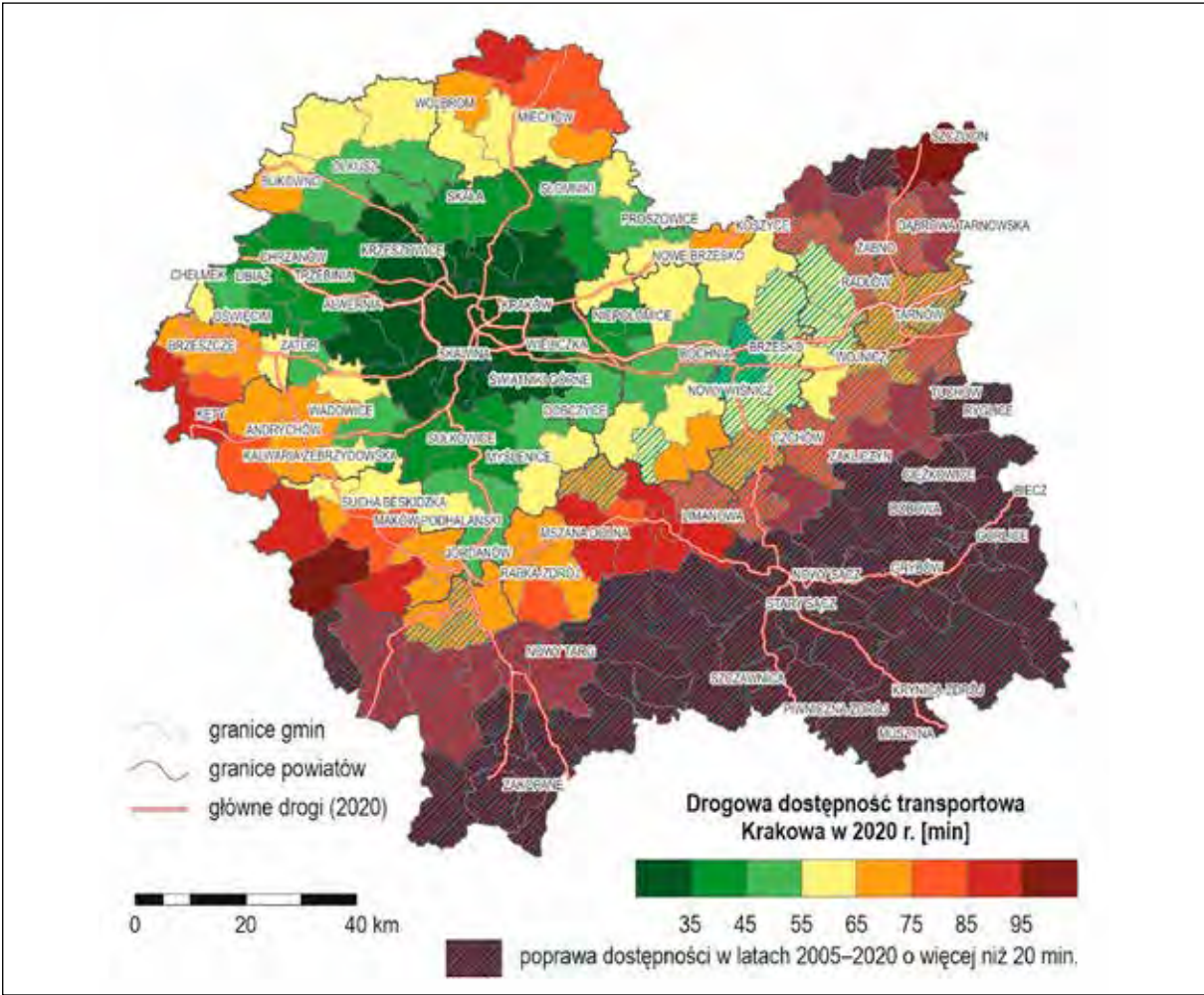
Ryc. 2. Zmiany dostępności drogowej według czasu dojazdu do centrum Krakowa z wybranych miast regionu
Źródło: opracowanie własne, dane historyczne na podstawie: Guzik (2006); Guzik i in. (2013)



Ryc. 3. Dostępność drogowa Krakowa w roku 2020 r. i jej zmiany od 2005 r.
Źródło: opracowanie własne, dane historyczne na podstawie: Guzik (2006)

W zakresie transportu kolejowego największe zmiany dotyczą powstającej sukcesywnie od 2013 roku Szybkiej Kolei Aglomeracyjnej (SKA) i powołanej przez samorząd wojewódzki spółki Koleje Małopolskie, która sukcesywnie przejmuje obsługę wszystkich połączeń lokalnych i regionalnych. SKA w 2015 roku połączyła Kraków z lotniskiem w Balicach. Trwający proces modernizacji głównych linii kolejowych w Polsce

sprawia, że Kraków i Małopolska sukcesywnie przybliżają się do innych ośrodków za przyczyną skracającego się czasu podróży. Z perspektywy regionu najważniejszą modernizacją okazał się remont linii Kraków-Rzeszów, który skrócił dojazd koleją do Tarnowa o 20 minut, a do Rzeszowa o 70 minut. Bardzo istotną zmianą, która także sprzyjała wzrostowi znaczenia kolei w przewozach pasażerskich, było uruchomienie



Ryc. 4. Zmiany dostępności drogowej według liczby mieszkańców Małopolski i ościennych województw mieszkających w izochronie 120 minut od wybranych miast regionu. Źródło: opracowanie własne na podstawie Guzik (2016).

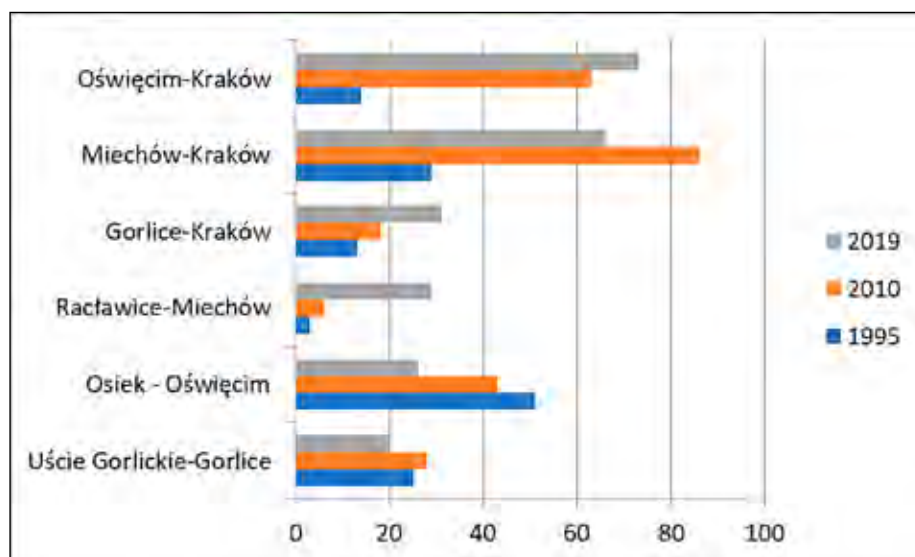
połączeń pociągami typu pendolino przez spółkę PKP Intercity w 2014 roku. Obecnie dziesięć par pociągów tego typu łączy codziennie Kraków z Warszawą. Można nimi także dojechać do Gdańska i Rzeszowa.

2.2. Transport publiczny

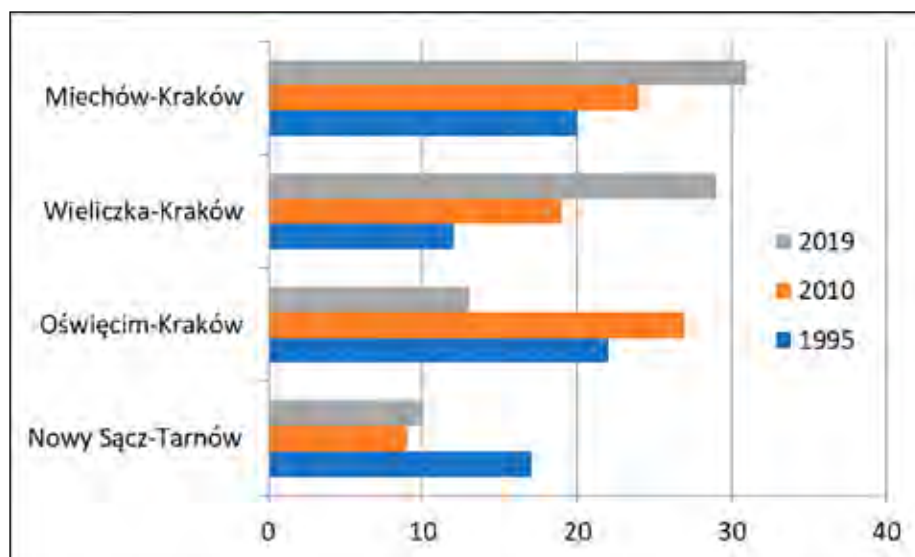
Istotną rolę tak z perspektywy kreowania zrównoważonej mobilności i zapewniania wysokiego poziomu życia i walki z wykluczeniem transportowym pełni publiczny transport zbiorowy. Wbrew ogólnopolskiej tendencji postępującej erozji dostępności komunikacyjnej wynikającej ze zmniejszania się liczby połączeń, obniżania ich jakości i pojawiania się tzw. białych plam transportowych – województwo małopolskie należy do nielicznych regionów Polski (obok woj. śląskiego), gdzie takie niekorzystne zjawiska występują marginalnie

(Rosik i In. 2017; Guzik i in. 2019). Takiej sytuacji sprzyja kilka czynników – m.in. dużo większe niż średnio w Polsce miejscowości wiejskie, co sprawia, że zderegulowany, funkcjonujący na zasadach komercyjnych transport publiczny, może funkcjonować, znajdując odpowiednią liczbę potencjalnych klientów. Sprzyja temu także gęsta sieć miejska oznaczająca krótsze, a tym samym tańsze podróże. Nie bez znaczenia pozostają silne tradycje dojazdów do pracy charakterystyczne przed 1989 rokiem dla Polski południowo-wschodniej, co przełożyło się także na tradycje dojazdów szkolnych i silniejsze powiązania przestrzenne. Funkcjonowaniu transportu publicznego sprzyja ponadto funkcja turystyczna, zapewniająca dodatkowy popyt na usługi transportowe szczególnie w okresie ferii zimowych i wakacji. Nie oznacza to jednak, że w Małopolsce nie ma miejsc, których mieszkańcy nie byłoby pozbawieni dostępu do transportu publicznego. W 2019 ro-

ku na 1827 miejscowości wiejskich regionu aż 296 nie było obsługiwanych przez transport publiczny – są to na ogół niewielkie miejscowości (100-150 mieszkańców), zamieszkane przez ogółem 7,5% mieszkańców obszarów wiejskich regionu. To niemal trzykrotnie mniejsza wartość niż w pozostałych polskich województwach (poza śląskim), a do tego w stosunku do 2010 roku zaobserwowano znaczną poprawę – wtedy takich miejscowości było aż 384. Przedstawiona na wykresie (ryc. 5) zmiana liczby połączeń na wybranych relacjach pokazuje dwie istotne tendencje: po pierwsze, po 1989 roku znacząco wzrosła liczba połączeń autobusowych (także typu bus) do Krakowa, co ma związek z erozją połączeń w transporcie kolejowym (ryc. 6), ale głównie wynika ze wzrastającej roli Krakowa jako metropolitalnego ośrodka pracy i usług. Druga tendencja to następująca konwergencja dostępności komunikacyjnej w skali lokalnej, polegająca na zmniejszeniu



Ryc. 5. Liczba bezpośrednich połączeń autobusowych na wybranych relacjach
Źródło: opracowanie własne na podstawie Guzik i in. (2010, 2019)



Ryc. 6. Liczba bezpośrednich połączeń kolejowych na wybranych relacjach. Źródło: opracowanie własne na podstawie Guzik i in. (2010, 2019)

→ liczby połączeń w obszarach z bardzo dobrą komunikacją (np. zachodnia Małopolska) do poziomu, gdzie wciąż ta komunikacja jest bardzo dobra, a zwiększaniu liczby połączeń w obszarach, gdzie przed 1989 rokiem komunikacja publiczna była bardzo słaba – co głównie dotyczyło obszarów rolniczych z brakiem lub małymi dojazdami do pracy (np. powiat miechowski, proszowski, dąbrowski).

Jak wcześniej wspomniano, Małopolska wyróżnia się na tle innych regionów bardzo dobrą komunikacją publiczną z 3-4 większą gęstością połączeń niż inne regiony Polski (Rosik i in. 2018).

W województwie małopolskim istotną rolę w funkcjonowaniu publicznego transportu zbiorowego pełni także komunikacja miejska. W regionie działa aż 11 takich tego typu lokalnych systemów, w tym największy – Komunikacja Miejska w Krakowie, obsługujący poza Krakowem 18 okolicznych gmin, w tym miasta: Krzeszowice, Niepołomice, Skawina, Słomniki, Świątyni Górne i Wieliczka. Liczba miejsc, do których docierają autobusy z Krakowa, od lat systematycznie rośnie. Duże znaczenie komunikacji miejskiej wynika z jednej strony z dużej liczby mieszkańców Małopolski mieszkających w miastach i mogących z niej korzystać, a z drugiej z obserwowanego w ostatnich latach procesu rozszerzania zasięgu linii komunikacyjnych poza obszary miast. Można dostrzec proces dezintegracji działających wcześniej struktur.

2.3. Rozwój innych form transportu

Wysoka atrakcyjność turystyczna Krakowa i całego regionu wraz z rosnącą rolą Krakowa jako ośrodka naukowego i biznesowego, a także silne więzy migracyjne łączące Małopolskę z USA i krajami UE znajdują odzwierciedlenie w dynamicznym wzroście połączeń i liczby pasażerów obsługiwanych przez lotnisko Kraków-Balice (zob. ryc. 1). O ile w rozkładzie letnim 2010 roku Kraków miał regularne połączenia do 48 miast realizowanych przez 309 połączeń tygodniowo, o tyle w rozkładzie letnim 2020, mimo trudnej sytuacji związanej z pandemią COVID-19, regularne połączenia docierają już do 94 miast Europy, Stanów Zjednoczonych (Chicago, Nowy Jork) i Bliskiego Wschodu (Dubaj, Tel Awiw-Jawa) z liczbą połączeń 463 (tygodniowo). Krakowskie lotnisko obsługiło w 2010 roku 2,8 mln pasażerów, a w 2019 liczba ta przekroczyła 8,4 mln. Rozwojowi lotniska sprzyja także duże zaplecze ludnościowe sąsiadujących województw, zwłaszcza konurbacji górnośląskiej – w izochronie 2 godzin dojazdu samochodem zamieszkuje niemal 9 mln mieszkańców kraju. Z uwagi na ograniczoną przepustowość rozbudowywanego etapami lotniska w Krakowie znaczna część wyjazdów wakacyjnych lotami czarterowymi dla mieszkańców Małopolski realizowana bywa z lotniska w Pyrzowicach.

Coraz większe znaczenie w kształtowaniu zrównoważonej mobilności mieszkańców Małopolski ma wykorzystanie rowerów jako środka transportu. Poza zmianami nawyków sprzyja temu rozbudowa infrastruktury rowerowej

w regionie. Od 2011 r. długość dróg dla rowerów powiększyła się w całym województwie trzykrotnie. Działania związane z rozwojem transportu rowerowego prowadzone w regionie można podzielić na dwie grupy: miejskie i wojewódzkie. W największych miastach poza rozbudową sieci ścieżek rowerowych tworzone są systemy wypożyczalni rowerów miejskich, np. Wavelo w Krakowie, Tarnowski Rower Miejski, Oświęcimski Rower Miejski. Przejawem poparcia tego środka transportu było zgłoszenie utworzenia Sądeckiego Roweru Miejskiego w Budżecie Obywatelskim Nowego Sącza. W skali województwa sztandarowym projektem rowerowym pozostaje stworzenie sieci dróg rowerowych Velo Małopolska. Projekt, uruchomiony w 2015 r. zakłada stworzenie spójnej sieci ok. 1000 km tras. Obecnie funkcjonuje ok. 600 km tych dróg w ramach Wiślanej Trasy Rowerowej, VeloDunajec, VeloNatura, VeloMetropolis, VeloRaba i Szlaku Wokół Tatr.

2.3. Działania na rzecz zwiększenia spójności terytorialnej

Dalszy harmonijny rozwój Małopolski wymaga w sferze transportu i mobilności troski o utrzymywanie i poprawianie spójności terytorialnej poprzez dalszy rozwój systemów transportowych regionu oraz wzmoczenia działań na rzecz transformacji tych systemów w kierunku osiągnięcia celów zrównoważonej mobilności jako nieodzownego elementu paradygmatu zrównoważonego rozwoju. Składają się na to inwestycje o charakterze infrastrukturalnym, jak i działania ukierunkowane na zmianę modelu mobilności zdominowanej przez indywidualną motoryzację na rzecz większego udziału transportu publicznego oraz lepszego wykorzystania samochodów osobowych w ramach systemów współdzielenia (*car sharing*, *car pooling*) wraz ze zamianą źródeł energii używanej w transporcie w kierunku większego wykorzystania napędu elektrycznego i hybrydowego. Osiągnięcie tych zamierzeń wiąże się z wciąż niezrealizowaną koncepcją budowy zintegrowanego, multimodalnego systemu transportu publicznego opartego na kolei, z takowym, skoordynowanym między wszystkimi przewoźnikami rozkładem jazdy oraz wyposażonym w infrastrukturę typu park & ride oraz bike & ride (zob. Guzik i in. 2019).

Niestety, w ostatnich latach obserwowane są zjawiska przeciwne, prowadzące do dezintegracji taryf biletowych. Kluczowym zatem wyzwaniem najbliższych lat staje się stworzenie możliwości planowania podróży różnymi środkami transportu publicznego (np. komunikacja miejska i kolej) z wykorzystaniem jednego, wspólnego biletu. Do najważniejszych inwestycji infrastrukturalnych o największym wpływie na poprawę dostępności przestrzennej należą trwające obecnie budowy: budowa północnej obwodnicy Krakowa, budowa trasy ekspresowej S7 między Krakowem a granicą województwa świętokrzyskiego oraz budowa drogi ekspresowej S1 Mysłowice – Bielsko-Biała, która poprawi znacząco dostępność drogową powiatu oświęcimskiego. Z inwestycji

planowanych, ale wciąż z odległą datą realizacji do najpilniejszych należą budowa drogi ekspresowej Brzesko – Nowy Sącz oraz budowa tzw. Beskidzkiej Drogi Integracyjnej Kraków – Bielsko-Biała. Wraz ze wzrostem PKB wzrasta niemal o tyle samo praca w transporcie, co oznacza, że w perspektywie 10 lat wyczerpana zostanie przepustowość kluczowych korytarzy transportowych – zwłaszcza tych wychodzących z Krakowa. Z tej perspektywy nieodzwonne już dzisiaj wydaje się podjęcie działań zmierzających do budowy trzeciego pasa autostrady A4 Kraków – Katowice oraz Kraków – Tarnów, a także budowa nowych dróg ekspresowych Kraków – Myślenice oraz Kraków – Olkusz. W zakresie inwestycji kolejowych kapitalne znaczenie ma realizacja planu budowy nowego połączenia kolejowego Kraków-Nowy Sącz/Chabówka przez Piekiełko. Rewitalizacja połączeń kolejowych wraz z modernizacją tras powinna objąć przede wszystkim linie o największym

potencjale przewozów pasażerskich. Oprócz obecnie trwających remontów takimi liniami o największym potencjale, ale też wymagającymi współpracy między Małopolską a województwem śląskim są linie kolejowe Kraków – Kalwaria Zebrzydowska – Bielsko-Biała; Sucha Beskidzka – Żywiec czy Oświęcim – Czechowice-Dziedzice – Bielsko-Biała. Odrębnym wyzwaniem pozostaje konieczność dalszej pogłębionej współpracy w zakresie transportu z sąsiadującymi regionami, a zwłaszcza z województwem śląskim, z którym bardzo silnie powiązane są powiaty zachodniej Małopolski. Chodzi o współpracę w ramach koordynacji rozkładów jazdy i integrację taryfową nie tylko między Kolejami Małopolskim a Kolejami Śląskimi, ale także o włączenie w spójny system zintegrowanego transportu pasażerskiego komunikacji miejskich przygranicznych gmin (Chrzanów, Chelmek, Oświęcim, Kęty).

3. Refleksje końcowe

Małopolska jest bez wątpienia jednym z regionów, które osiągnęły sukces po transformacji w ciągu ostatnich 30 lat. Te trzy dekady oznaczały powstanie w regionie nowej jakości, mającej jednak swe źródło w ciągłości ukształtowanych wcześniej struktur, mechanizmów i procesów. Szczególnie istotna okazała się zdolność regionu do systematycznego wzmacniania kapitału ludzkiego zarówno poprzez pozytywne trendy migracyjne, jak i wysoki poziom edukacji. Sprzyjało to przedsiębiorczości lokalnej i ułatwiało przyciąganie inwestorów zewnętrznych, co umożliwiło powstanie zdywersyfikowanej, prężnej i silnie zakorzenionej gospodarki regionalnej. Niezwykle ważną cechą jest duża spójność regionu i wykształcenie się wyraźnej, silnej i pozytywnej tożsamości regionalnej, podtrzymywanej dzięki zasiedziałości ludności i tradycjom aktywności społecznej.

Współcześnie, podobnie jak cały kraj czy szerzej Europa, Małopolska stoi w obliczu istotnych wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi, transformacją energetyczną oraz kryzysem demograficznym. Pod względem kurczących się zasobów demograficznych i starzenia się społeczeństwa sytuacja w regionie była dotąd na tle Polski stosunkowo korzystna, gdyż województwo małopolskie charakteryzowało się młodszą strukturą wieku oraz dodatnimi wskaźnikami przyrostu naturalnego i salda migracji. Prognozy demograficzne pokazują, że depopulacja w nadchodzących trzech dekadach najbardziej dotknie subregiony tarnowski i zachodni, co wymaga przygotowania tamtejszych miast i gmin wiejskich

do funkcjonowania w warunkach ograniczenia lokalnego rynku zbytu (popytu) i bazy podatkowej samorządów lokalnych. Wyzwaniem jest dalsze wzmacnianie rozprzestrzeniania się impulsów rozwojowych z Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego na całe województwo. Duże znaczenie ma tu integracja funkcjonalna w skali wewnątrzregionalnej, czemu powinny sprzyjać inwestycje poprawiające dostępność komunikacyjną, zwłaszcza południowo-wschodniej części regionu, jak również wspieranie rozwoju kapitału ludzkiego obszarów pozametropolitalnych.

Istotnym, nierozwiązanym problemem pozostaje chaos przestrzenny, pociągający za sobą niedoceniane wciąż koszty środowiskowe, ekonomiczne i społeczne. Wydaje się, że wymaga on podjęcia działań na szczeblu regionalnym, które by zachęcały, a w pewnym zakresie nawet wymuszały wykorzystanie przez gminy instrumentów planowania przestrzennego dla bardziej racjonalnego zagospodarowania przestrzeni Małopolski. Cechą współczesnej fazy rozwoju jest rosnąca złożoność i nieprzewidywalność wielu procesów. W tak turbulentnym otoczeniu jako kluczowa kompetencja jawi się zdolność adaptacyjna wspólnot lokalnych i regionalnych. Owa adaptacyjność opiera się m.in. na silnym, upodmiotowionym samorządzie terytorialnym i instytucjach publicznych, zdolnych do współpracy, wdrażania wielopodmiotowego i wieloszczeblowego zarządzania, otwartych na różnorodność i potencjał kreatywny tkwiący w mieszkańcach, przedsiębiorstwach i sektorze obywatelskim.

dr hab. prof. UJ KRZYSZTOF GWOSDZ

Autor jest pracownikiem Wydziału Geografii i Geologii (Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Zakład Rozwoju Regionalnego) Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Zajmuje się problemami rozwoju lokalnego i regionalnego, bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi, społecznymi i ekonomicznymi problemami miast oraz restrukturyzacją regionów tradycyjnego przemysłu





prof. dr hab. BOLESŁAW DOMAŃSKI

Autor jest kierownikiem Zakładu Rozwoju Regionalnego (Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego). Jego zainteresowania badawcze obejmują rozwój i politykę lokalną i regionalną, w tym politykę spójności UE, procesy postsocjalistycznej transformacji, restrukturyzację regionów przemysłowych i peryferyjnych, wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na rozwój regionalny, delokalizację działalności gospodarczej, restrukturyzację przemysłu i rewitalizację obszarów miejskich

dr JAROSŁAW DZIAŁEK

Autor jest adiunktem w Zakładzie Rozwoju Regionalnego (Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego), autorem i współautorem monografii i artykułów naukowych oraz raportów badawczych w następujących obszarach: geografia sztuki i kreatywności, zróżnicowanie przestrzenne kapitału społecznego w Polsce, rola instytucji kultury w budowaniu i wzmacnianiu zasobów kapitału społecznego oraz zarządzanie ryzykiem powodziowym

ŁUKASZ FIEDEN

Autor jest doktorantem w Zakładzie Rozwoju Regionalnego (Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego). W swych badaniach skupia się na przestrzennym zróżnicowaniu mobilności i społecznych konsekwencjach słabej dostępności transportu publicznego na obszarach wiejskich. W kręgu jego zainteresowań leży również wpływ dużych inwestycji drogowych na zmiany użytkowania gruntów oraz jakość życia mieszkańców. Stypendysta Fundacji na rzecz Nauki Polskiej.

AGNIESZKA GÓRNIAK

Autorka jest analitykiem polityk publicznych i certyfikowanym menedżerem projektów. Menedżer sektora publicznego w obszarze polityki regionalnej, autorką raportów dla firm, organizacji pozarządowych, instytucji rządowych, a także władz regionalnych i miejskich. Wieloletni pracownik Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, gdzie zarządzała zespołem Małopolskiego Obserwatorium Rozwoju Regionalnego. Absolwentka Höögskolan Dalarna w Szwecji, Uniwersytetu Ekonomicznego i Pedagogicznego im. KEN w Krakowie oraz Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej

dr ROBERT GUZIK

Autor jest geografem ekonomicznym pracującym w Zakładzie Rozwoju Regionalnego (Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego). Zajmuje się tematyką rozwoju lokalnego i regionalnego w kontekście uwarunkowań transportowych, dostępności i zrównoważonej mobilności

TOMASZ KWIATKOWSKI

Autor jest socjologiem, doktorantem w Zakładzie Rozwoju Regionalnego (Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego). Ewaluator, analityk, konsultant – autor opracowań dla firm, jednostek samorządu terytorialnego i instytucji rządowych, współpracownik Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w zakresie zarządzania polityką innowacyjności. W badaniach naukowych zajmuje się tematyką polityk klastrowych

AGNIESZKA ŚWIGOST-KAPOCSI

Autorka jest geografem, doktorantką w Zakładzie Rozwoju Regionalnego (Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego). Jej zainteresowania badawcze koncentrują się na zagadnieniach związanych z rozwojem lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem roli kobiet. W swych badaniach porusza również tematykę geografii miast oraz partycypacji społecznej

Przypisy:

¹ Wyznaczone technologie: Bezdotykowy interfejs komputerowy, Budownictwo samowystarczalne energetycznie, Czyste technologie energetyczne, Inżynieria tkankowa, Leki i technologie miejscowo niszczące nowotwory, Monitoring i kontrola stanów chorobowych, Inżynieria materiałowa i nanotechnologie dla zastosowań specjalnych, Systemy inteligentne, Uniwersalny

dostęp do informacji, Usprawnienie procesu leczenia w oparciu o analizę danych

² Koncepcja sformułowana przez grupę ekspercką Wiedza dla Rozwoju, powołaną przez Komisję Europejską (DG Research). Opisana w 2009 roku w raporcie *Smart Specialisation–The Concept* (Foray D., i in.).

Literatura:

Bednarek-Szczepańska M., 2013, *Podróż przez małopolską wieś 2050*, Studia Regionalne i Lokalne, 31, 83–93.

Bendyk E., Kosieliński S. (red.), 2010, *Perspektywa technologiczna Kraków – Małopolska 2020 Wyzwania rozwojowe*, Krakowski Park Technologiczny, Kraków.

Cholewa M., Geodecki T., Kulczycka J., Nowaczek A., Mamiczka Ł., Możdżeń M., Zawicki M., 2016, *Oddziaływanie inteligentnych specjalizacji regionalnych na rozwój gospodarczy Małopolski*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.

Ciechocińska M., 1985, *Tendencje zmian standardów warunków życia w Polsce w latach 1960-1981: próba określenia rozpiętości regionalnych*, Przegląd Geograficzny, 57, 1-2, 15-35.

Czapiński J., Panek T. (red.), 2015, *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.

Domański B., 2002, *Przemysł w rozwoju gospodarczym Małopolski*, [w:] Z. Górka i A. Jelonek (red.), *Geograficzne uwarunkowania rozwoju Małopolski*, PTG, UJ, AP, Kraków, s. 55-68.

Domański B., Guzik R., Gwosdz K., Micek G., 2009, *The transformation of Małopolska: experiences and prospects for the twenty first century*, in: P. Jakubowska, A. Kukliński, P. Żuber (eds.), *The future of regions in the perspective of global change*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 95-133.

Działek J., 2011, *Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju gospodarczego w skali regionalnej i lokalnej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Foray D., Goddard J., Beldarrain, X. G., Landabaso M., McCann P., Morgan K., Nauvelaers C., Ortega-Argiles R., 2012, *Guide to research and innovation strategies for smart specialisation (RIS 3)*, Komisja Europejska, Luksemburg.

Foray D., Paul A. D., and Bronwyn H., 2009, *Smart specialisation – the concept*, *Knowledge economists policy brief* 9 (85): 100.

Galar R., 2012, *Wizja i priorytety Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego. Podejście Top–Down*, http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Rozwoj_regionalny/SRWD/2012_02_12_Wizja_i_priorytety_DS.pdf [dostęp 25.05.2020]

Gorzela G., 2003, *Bieda i zamożność regionów*, [w:] I. Sagan, M. Czepczyński (red.), *Wymiar i współczesne interpretacje regionu*, Uniwersytet Gdański, Katedra Geografii Ekonomicznej, Gdańsk-Poznań, s. 57-77.

Guzik R., Zborowski A., Kołoś A., Micek G., Gwosdz K., Trzepacz P., Chaberk T., Kretowicz P., Ciechowski M., Dej M., Grad N., 2010, *Dostępność komunikacyjna oraz delimitacja obszarów funkcjonalnych*, [w:] Domański B., Noworól A., *Małopolskie miasta – funkcje, potencjał i trendy rozwojowe*, Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków, 88–134.

Guzik R., 2006, *Dostępność komunikacyjna gmin*, [w:] B. Domański, W. Jarczewski (red.), *Klimat inwestycyjny w województwie małopolskim*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków, 37-40.

Guzik R., 1996, *Przestrzenne zróżnicowanie poziomu życia w województwie bielskim*, praca magisterska napisana pod kierunkiem prof. dr. hab. Bronisława Kortusa, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, maszynopis [nr. Katalogowy 313].

Guzik R., Gwosdz K., Działek (red.), 2013, *Klimat inwestycyjny w województwie małopolskim*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.

Guzik R., 2016, *Dostępność komunikacyjna wybranych miast Małopolski: raport z badania dostępności w 2016 roku wraz z prognozą dostępności w latach 2020 i 2023*, Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego. Departament Polityki Regionalnej. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.

Guzik R., Kołoś A., Fieder, Ł., Kocaj, A., & Wiedermann, K., 2019, *Relacje przestrzenne i dostępność komunikacyjna : województwo małopolskie*, Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego. Departament Polityki Regionalnej. Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.

Herbst M. (red.), Borkowska S., Wiśniewski T., Wojnar K., Zając A., 2014, *Monitorowanie Społecznej Strategii Warszawy w zakresie kapitału ludzkiego*, http://strategia.um.warszawa.pl/sites/default/files/mherbst_z_zespołem_raport_kapitał_ludzki_monitoring_ssw.pdf.

Jacobs J., 2017, *Wielkie Małe Plany. Zbiór Krótkich Tesktów*, Fundacja Centrum Architektury Warszawa.

Kopczyński P., Mamica Ł., 2011, *Raport z realizacji badania pt. Weryfikacja trendów rozwojowych zachodzących w ramach kluczowych technologii przyszłości w Małopolsce wyznaczonych metodą foresightu w 2010 r.*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.

Kozak W., 2017, *Małopolska wieś – potencjał i wyzwania*, Polska – regionów, Polska – miast, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, 9, 211-218.

Kukliński A., 2007, *The future of European Regions. The problems of a brainstorming discussion. An introductory paper*, Warsaw Conference 2007, [w:] P. Jakubowska, A. Kukliński, P. Żuber (red.), *The Europe of European Regions*, Ministry of Regional Development, Warsaw

Kwiatkowski T., 2019, *Małopolskie Inteligentne Specjalizacje Kompleksowy przegląd danych monitoringowych*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.

Lodkowska G., 1985, *Przestrzenne zróżnicowanie poziomu i warunków życia ludności w Polsce w 1980 r.*, Przegląd Geograficzny, 57,3, 319–333.

Micek, Gwosdz, Kwiatkowski, Panecka-Niepsuj, 2017, *Nowe branże gospodarki w Krakowie: czynniki i mechanizmy rozwoju*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 320 · 2017, 18-45.

Oleksy K., Onysków W., Otręba-Szklarczyk A., Paluch I., Pierchala M., Roźniatowska K., Szklarczyk D., Ulatowska, R., 2019, *Raport Końcowy Ewaluacja mid-term wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Małopolskiego 2020*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.

Pawłowski K., 1996, *Nowe instytucje szkolnictwa wyższego jako narzędzia rozwoju lokalnego – przypadek Nowego Sącza*. Referat przygotowany na konferencję „Rola uniwersytetów w rozwoju społeczności lokalnych”, Łódź 14-15 czerwca 1996 [<http://repozytorium.wsb-nlu.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/11199/8726/Paw%20owski%20Krzysztof.%20Nowe%20instytucje%20szkolnictwa%20wy%20szego%20jako%20narz%20dzia%20rozwoju%20lokalnego.pdf?sequence=1>] [dostęp 25.05.2020].

Poniewski R., Łobodzińska A., Skóra M., Surmacz B., 2019, *Inwestorzy zagraniczni w Małopolsce w 2017 roku*, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków

Rosik, P., Pomianowski, W., Goliszek, S., Stępnia, M., Kowalczyk, K., Guzik, R., Kołoś A., & Komornicki, T., 2017, *Multimodalna dostępność transportem publicznym gmin w Polsce (MULTIMODACC)* →

→ (p. 303). Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego. Polska Akademia Nauk.

Rosik, P., Pomianowski, W., Kołoś, A., Guzik, R., Goliszek, S., Stępnia, M., & Komornicki T., 2018, *Dostępność gmin transportem autobusowym*. Prace Komisji Geografii Komunikacji PTC, 21(1), 54-64.

Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020, 2013, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa.

Swianiewicz P., 1997, *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa.

Świgost A., Mucha A., Sykała Ł., *Odnowa wsi w województwie małopolskim. Aktozy i kierunki działań*, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 39, 2017, 201–216.

Taleb N.N., 2013, *Antykruchość. O rzeczach, którym służą wstrząsy*, Kurhaus, Warszawa.

Uliszak R., 2013, *Wizja wsi małopolskiej – rok 2050 – spodziewane scenariusze zmian*, *Studia Regionalne i Lokalne*, 31, 67–82.

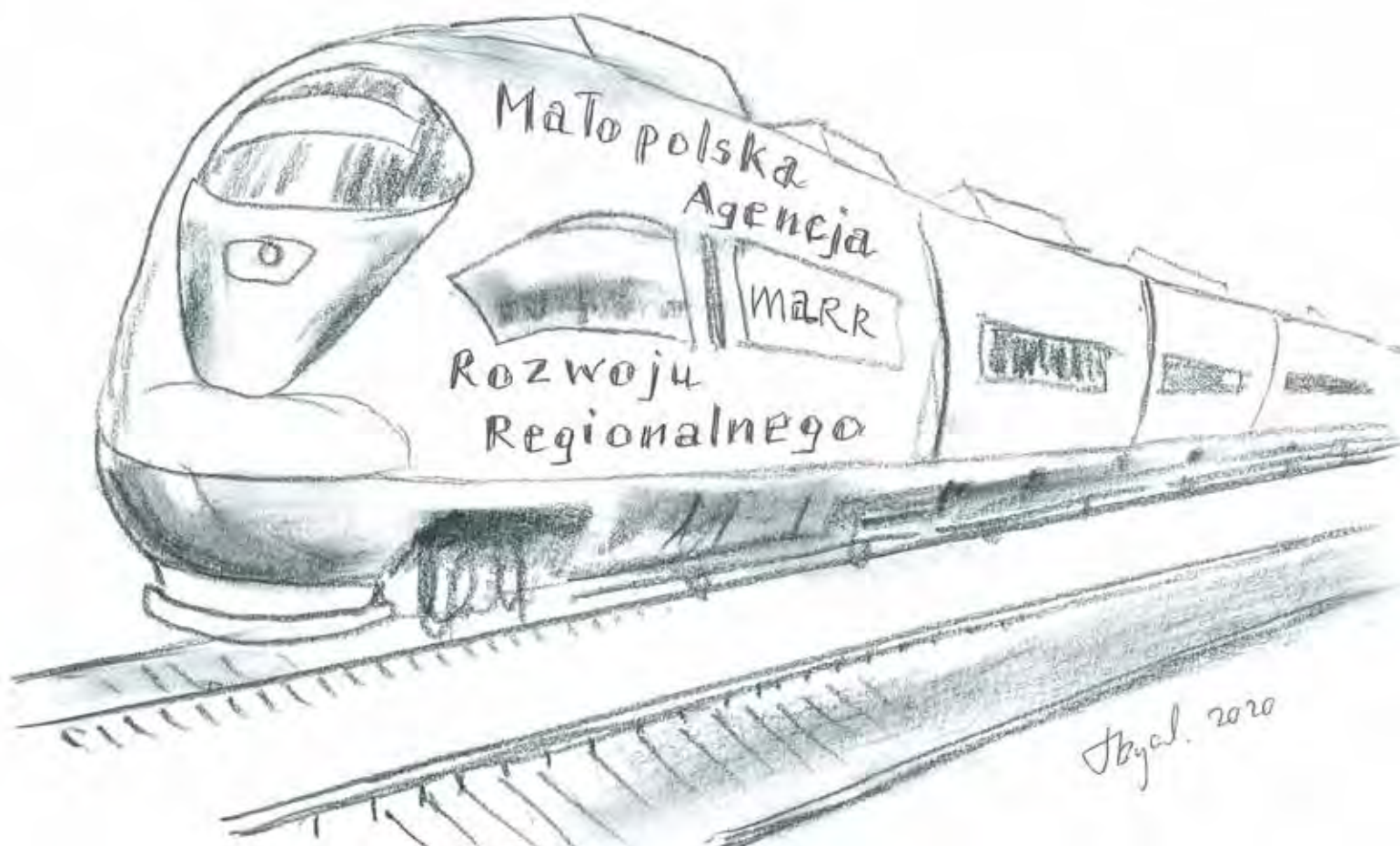
Uliszak R., 2013, *Wizja wsi małopolskiej – rok 2050 – spodziewane scenariusze zmian*, *Studia Obszarów Wiejskich* tom XXXI, 67-82.

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, 2015, *Inteligentne specjalizacje województwa małopolskiego Uszczegółowienie obszarów wskazanych w Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Małopolskiego 2014-2020*, Kraków.

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, 2016, *Analiza weryfikacyjna obszarów inteligentnej specjalizacji regionalnej województwa małopolskiego – II edycja*, Kraków

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, 2019, *Jakościowe badanie małopolskich przedsiębiorstw działających w obrębie dziedzin wytyczonych przez inteligentną specjalizację regionu – edycja 2019*, Kraków.

Ward A., 1985, *Spatial change, politics and the division of labour*, [w:] D. Gregory, I.J. Urry (red.) *Social relations and spatial structures*, Macmillan, London, s. 190-212.



Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

Opracowanie:

dr **MAŁGORZATA SZCZERBIŃSKA-BYRSKA**

Wyrok z dnia 6 marca 2019 r.
(sygn. akt K 18/17,
sentencja została ogłoszona dnia 20 marca 2019 r. w Dz.U. poz. 525):

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wniosku Rady Miejskiej w Międzyzdrojach o zbadanie zgodności:

- » art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 1115, ze zm.) z:
- » art. 167 ust. 1-3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji,
- » art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą proporcjonalności wynikającymi z art. 2 Konstytucji,
- » art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji w związku z zasadą prawa do sądu wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz w związku z art. 11 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607),

Trybunał Konstytucyjny o r z e k a:

I

Art. 36 ust. 10 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1530, 2161, 2193 i 2245 cyt. dalej u.d.j.s.t.) **w zakresie, w jakim dotyczy sytuacji, w której gmina, z przyczyn niezależnych od niej, otrzymała część wyrównawczą lub równoważącą subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej bądź dokonała wpłaty określonej w art. 29 powołanej ustawy w kwocie wyższej od należnej:**

- a. **jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 2 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
- b. **nie jest niezgodny z art. 165 ust. 2 Konstytucji.**

II

Przepis wymieniony w części I, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 31 grudnia 2019 r.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

Z UZASADNIENIA

I

Występująca z wnioskiem Rada Miejska podkreśliła, że nie kwestionuje samej idei tzw. mechanizmu wyrównania poziomego i pionowego, przewidzianego w ustawie o dochodach. Uznała jednak, że art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. w związku z pozostałymi przywołanymi przepisami tej ustawy narusza:

- 1. art. 167 ust. 1-3 w związku z art. 2 Konstytucji, gdyż powoduje, że należna gminom kwota części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej oraz kwota wpłaty, przewidzianej w art. 29 u.d.j.s.t., nie są ustalone w ustawie o dochodach, lecz wynikają z arbitralnego rozstrzygnięcia ministra do spraw finansów publicznej, tj. informacji, o której mowa w art. 33 ust. 1 u.d.j.s.t., co uniemożliwia →

- gminom określenie wysokości tych kwot na podstawie ustawy; zdaniem wnioskodawcy, art. 167 ust. 2 ustawy zasadniczej ustanawia dla gmin publiczne prawo podmiotowe do domagania się wypłaty z budżetu państwa kwoty subwencji w wysokości ustalonej przepisami prawa, a skarżona regulacja wyklucza możliwość jego realizacji; poza tym trzeba odnotować, że w art. 36 ust. 1-9 u.d.j.s.t. ustawodawca dopuścił korektę kwot części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej oraz kwoty wpłaty, wymaganej przez art. 29 u.d.j.s.t. tylko w wypadku, gdy korekta jest dokonywana na niekorzyść gmin, co uchybia zasadzie sprawiedliwości społecznej,
2. art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, ponieważ powoduje odebranie gminom prawa do otrzymania części wyrównawczej bądź równoważącej subwencji ogólnej w kwocie należnej oraz nakłada na te jednostki obowiązek uiszczenia wpłaty, określonej w art. 29 u.d.j.s.t., w wysokości wyższej niż należna, co stanowi nieproporcjonalną i nieuzasadnioną żadnymi wartościami konstytucyjnymi ingerencję w prawo własności komunalnej,
3. art. 165 ust. 2 w związku z art. 16 ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji oraz w związku z art. 11 Karty, ponieważ uchybia zasadzie sądowej ochrony samodzielności gmin przez wyłączenie możliwości ubiegania się o wypłatę części wyrównawczej bądź równoważącej subwencji ogólnej w kwocie należnej oraz o zwrot wpłaty, o której mowa w art. 29 u.d.j.s.t., uiszczonej w kwocie wyższej niż należna.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Przedmiot kontroli określony w rozpatrywanym wniosku stanowi art. 36 ust. 10 w związku z art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Decyzja o zwrocie nienależnej kwoty części subwencji ogólnej nie może być wydana po upływie 5 lat, licząc od końca roku budżetowego, za który sporządzono sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zawierające dane stanowiące podstawę do wyliczenia subwencji.

Decyzja zwiększająca kwotę wpłat od jednostki samorządu terytorialnego nie może być wydana po upływie 5 lat, licząc od końca roku budżetowego, za który sporządzono sprawozdanie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zawierające dane stanowiące podstawę do wyliczenia wpłat.

W przypadku stwierdzenia, że jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat określonych w art. 29, art. 30 i art. 70a, w kwocie wyższej od należnej – jednostce tej nie przysługuje zwiększenie odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenie wpłat.

Odnosząc się do przedstawionego przez wnioskodawcę przedmiotu kontroli, Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne poddanie go weryfikacji z punktu widzenia dopuszczalności merytorycznego rozpoznania wniosku. Zauważenia wymagały trzy zagadnienia.

Po pierwsze, jak wynika z analizy wniosku, zarzut niekonstytucyjności dotyczy wyłącznie treści art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. Rada nie przedstawiła bowiem – ani tym bardziej nie uzasadniła – żadnego zarzutu naruszenia Konstytucji lub Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. w wypadku przepisów ustawy o dochodach przywołanych związkowo, tj. art. 20, art. 21, art. 21a, art. 29 i art. 32 u.d.j.s.t. Wnioskodawca nie kwestionuje bowiem zasad ustalania kwot odpowiednich części subwencji ogólnej czy też wpłaty wyrównawczej. Jak się wydaje, powołanie tych przepisów miało jedynie na celu wyodrębnienie skarżonego zakresu unormowania zawartego w przepisie podstawowym.

Po drugie, art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. reguluje sytuację jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, a zarzuty niezgodności z aktami o wyższej mocy prawnej Rada podniosła wobec tego uregulowania jedynie w kontekście gmin, co jest zrozumiałe, uwzględniając, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może kwestionować konstytucyjność tylko takich regulacji, które dotyczą spraw objętych jego zakresem działania. Oznacza to konieczność pominięcia w niniejszym postępowaniu skarżonego przepisu w zakresie, w jakim odnosi się do powiatów i województw.

Po trzecie, należało zauważyć, że wnioskodawca uzasadnił zarzuty niekonstytucyjności art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. wyłącznie w odniesieniu do sytuacji, gdy błędne zmniejszenie poszczególnych części subwencji lub zawyżenie wpłaty wyrównawczej nie jest następstwem działań lub zaniechań gminy, lecz w szczególności omyłki ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Powoduje to konieczność ograniczenia się przy weryfikacji skarżonego przepisu do tych właśnie wypadków. Należało przy tym podkreślić, że ich wyodrębnienie pozostaje w pełni zasadne, ponieważ sam ustawodawca, określając konsekwencje sytuacji przeciwnej, w której doszło do błędnego zwiększenia poszczególnych części subwencji lub zaniżenia wpłaty wyrównawczej, wyróżnił wariant, gdy stało się tak z powodu okoliczności, na które jednostka samorządu terytorialnego nie miała wpływu.

W konsekwencji przedmiotem kontroli w rozpatrywanej sprawie jest art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. w zakresie, w jakim dotyczy sytuacji, w której gmina, z przyczyn niezależnych od niej, otrzymała część wyrównawczą lub równoważącą subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej bądź dokonała wpłaty określonej w art. 29 u.d.j.s.t. w kwocie wyższej od należnej.

Jako wzorce kontroli Rada wskazała:

1. art. 167 ust. 1-3 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającymi z jej art. 2;
2. art. 165 ust. 1 i art. 21 ust. 1 Konstytucji w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej oraz zasadą proporcjonalności wynikającymi z jej art. 2; 3) art. 165 ust. 2 w związku

z art. 16 ust. 2 Konstytucji w związku z zasadą prawa do sądu wynikającą z jej art. 2 oraz w związku z art. 11 Karty.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w wypadku szeregu przedstawionych wzorców kontroli wnioskodawca nie wywiązał się z obowiązku odpowiedniego uzasadnienia podnoszonych zarzutów, ograniczając się do przedstawienia treści poszczególnych wzorców i ewentualnie związanych z nimi wypowiedzi sądu konstytucyjnego lub przytaczając jedynie ogólnikową i niejasną argumentację. Sytuacja taka wystąpiła w wypadku: art. 16 ust. 2, art. 21 ust. 1 i art. 167 ust. 3 Konstytucji, zasady sprawiedliwości społecznej, zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zasady proporcjonalności i zasady prawa do sądu, wyrażonych lub wywodzonych z art. 2 Konstytucji, oraz art. 11 Karty. By uniknąć wątpliwości, konieczne są tu jednak dwie uwagi. Uzasadniając naruszenie:

1. art. 167 ust. 3 Konstytucji oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), Rada stwierdziła, że należne kwoty odpowiednich części subwencji ogólnej oraz wpłaty wyrównawczej powinny wynikać z ustawy o dochodach, a nie z arbitralnego rozstrzygnięcia ministra właściwego do spraw finansów publicznych zawartego w informacji, o której mowa w art. 33 ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t., co oznacza, że nie przedstawiła argumentacji przemawiającej za niezgodnością z rozważanymi wzorcami kontroli skarżonego art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t.,
2. zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), wnioskodawca odwołał się do niej w dwóch kontekstach: w powiązaniu z art. 167 ust. 1-3 oraz w powiązaniu z art. 165 ust. 1 ustawy zasadniczej; w pierwszej sytuacji za niezgodne z rozważaną zasadą Rada uznała rozwiązanie umożliwiające korektę kwot odpowiednich części subwencji ogólnej oraz wpłaty wyrównawczej na niekorzyść gmin (art. 36 ust. 1-9 u.d.j.s.t.), a jednocześnie wykluczające zmianę tych kwot na ich korzyść (art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t.), jednak nie przedstawiła dostatecznego uzasadnienia postawionego zarzutu, nie odnosząc się szczegółowo do treści zasady sprawiedliwości społecznej, w tym pomijając zupełnie problem kategorii podmiotów, w stosunkach między którymi stosuje się wynikające z tej zasady wymagania; w drugiej sytuacji wniosek w ogóle nie zawiera uzasadnienia.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że merytorycznej ocenie poddane zo-staną jedynie zarzuty naruszenia art. 167 ust. 1 i 2 oraz art. 165 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. w zakresie, w jakim dotyczy sytuacji, w której gmina, z przyczyn niezależnych od niej, otrzymała część wyrównawczą lub równoważącą subwencji ogólnej w kwocie niższej od należnej bądź dokonała wpłaty określonej w art. 29 u.d.j.s.t. w kwocie wyższej od należnej, jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 2 oraz art. 165 ust. 1 Konstytucji, a art. 165 ust. 2 ustawy zasadniczej

uznał za nieadekwatny wzorzec kontroli. Za podjętym rozstrzygnięciem przemawiała następująca argumentacja.

Jak wynika z art. 32 ust. 1 i 2 u.d.j.s.t., dane konieczne do wyliczenia kwot odpowiednich części subwencji ogólnej oraz kwot wpłat wyrównawczych stanowią dochody i wydatki wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów o finansach publicznych w zakresie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem korekt złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych w terminie do 30 czerwca roku bazowego. Minister właściwy do spraw finansów publicznych w terminie do 15 października roku bazowego informuje właściwe jednostki samorządu terytorialnego o rocznych planowanych kwotach części subwencji ogólnej i planowanych wpłatach, przyjętych w projekcie ustawy budżetowej, oraz o planowanej kwocie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (art. 33 ust. 1 pkt 1 u.d.j.s.t.), a w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy budżetowej – o rocznych kwotach części subwencji ogólnej, wynikających z ustawy budżetowej, oraz o rocznych wpłatach, wynikających z ustawy budżetowej (art. 33 ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t.). W wypadku różnicy pomiędzy kwotami wskazanymi w tych informacjach rozliczenie należności następuje na podstawie art. 33 ust. 2-5 u.d.j.s.t. Należy przy tym podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego mogą dokonać weryfikacji kwot odpowiednich części subwencji ogólnej oraz wpłat wyrównawczych jedynie w okresie między opracowaniem projektu budżetu a uchwaleniem ustawy budżetowej, a kwoty podane w informacji, o której mowa w art. 33 ust. 1 pkt 2 u.d.j.s.t., mają ostateczny charakter.

Jeżeli jednak okaże się, że kwoty części subwencji ogólnej lub wpłaty wyrównawczej określone zostały nieprawidłowo, ustawa o dochodach przewiduje możliwość ich korekty, jednak wyłącznie na niekorzyść jednostek samorządu terytorialnego (art. 36 ust. 1-9 u.d.j.s.t.). Skutkuje ona nie tylko zmniejszeniem należności z tytułu subwencji ogólnej lub zwiększeniem należności z tytułu wpłat wyrównawczych, ale również obowiązkiem uiszczenia odsetek ustalonych jak dla zaległości podatkowych. Ostatni wskazany obowiązek nie powstaje jedynie wówczas, gdy zawyżenie subwencji ogólnej lub zaniżenie wpłat wyrównawczych nastąpiło z przyczyn niezależnych od jednostki samorządu terytorialnego (art. 36 ust. 7 u.d.j.s.t.) oraz gdy do wykrycia błędu w omawianym zakresie dochodzi na skutek korekty sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych po 30 czerwca roku bazowego, ale przed dniem ogłoszenia ustawy budżetowej (art. 36 ust. 7a u.d.j.s.t.). Skorygowanie rozważanych należności na korzyść jednostek samorządu terytorialnego wyklucza z kolei art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t.

By ustalić znaczenie normatywne art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t., istotne było poddanie analizie historii zmian tego przepisu. Najpierw należało jednak zwrócić uwagę, że jego odpowiednikiem w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach



→ jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 (Dz.U. nr 150, poz. 983, ze zm.; dalej: u.d.j.s.t. z 1998 r.), uchylonej przez ustawę o dochodach, był art. 42 ust. 10: „Jeżeli w przypadkach, o których mowa w ust. 1, jednostka samorządu terytorialnego otrzyma części subwencji ogólnych, o których mowa w art. 21, art. 25 lub art. 26, w kwocie niższej od należnej lub dokona wpłat, o których mowa w art. 23, w kwocie wyższej od należnej – gminie nie przysługuje zwiększenie odpowiednich części subwencji ogólnych lub zmniejszenie kwoty wpłaty”, przy czym art. 42 ust. 1 wskazywał, że: „Jeżeli w wyniku kontroli, przeprowadzonej przez upoważnione organy, zostanie stwierdzone, że w sprawozdaniu, wniosku lub informacji, o których mowa odpowiednio w art. 21 ust. 4, art. 25 ust. 2 lub art. 26 ust. 2, zostały podane nieprawdziwe dane i gmina otrzymała części subwencji ogólnej, wymienione w art. 21, art. 25 lub art. 26, w kwocie wyższej od należ-

Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, z kolei jej art. 167 ust. 2 stanowi, że dochodami tych jednostek są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa

nej lub dokonała wpłat, o których mowa w art. 23, w kwocie niższej niż należąca, minister właściwy do spraw finansów publicznych zmniejsza kwotę należnej gminie części subwencji ogólnej, zmniejszając lub wstrzymując kolejne raty tej części subwencji ogólnej o odpowiednie kwoty, wraz z przypadającymi od nich odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, chyba że gmina dokona wcześniej zwrotu nienależnie otrzymanych kwot wraz z odsetkami”.

Z analizy art. 42 ust. 1 i 10 u.d.j.s.t. z 1998 r. wynika, że jednostka samorządu terytorialnego traciła prawo do zwiększenia zaniżonej kwoty odpowiednich części subwencji ogólnych lub zmniejszenia zawyżonej kwoty wpłaty wyrównawczej jedynie wówczas, gdy było to następstwem przedstawienia przez nią błędnych danych, uwzględnianych przy obliczaniu rozważanych należności. Stanowisko to potwierdza doktryna: „Przepisy art. 42 u.d.j.s.t. ustalają zasady postępowania w sytuacji, gdy gmina otrzymała część podstawową lub rekompensującą subwencji ogólnej w nienależnej wysokości, co było wynikiem wykazania nieprawdziwych danych w sprawozdaniach, informacjach i wnioskach stanowiących podstawę ustalania tych części, a także gdy efektem podania nieprawdziwych danych było ustalenie w niewłaściwej wysokości wpłat, o których mowa w art. 23 u.d.j.s.t. Na wstępie omawiania tego artykułu należy podkreślić, że

zgodnie z ust. 10, w przypadku gdy w wyniku podania przez gminę nieprawdziwych danych dojdzie do ustalenia gminie kwoty części podstawowej lub rekompensującej subwencji ogólnej w wysokości niższej niż przysługująca w razie rzetelnego sporządzenia sprawozdań, lub kwota wpłat, w wyniku podania nieprawdziwych danych, zostanie zawyżona – gminie nie przysługuje prawo do zwiększenia danej części subwencji lub zmniejszenia kwoty wpłat. Przepisy tego artykułu regulują zasady postępowania jedynie w takiej sytuacji, gdy w wyniku wykazania nieprawdziwych danych dojdzie do uszczuplenia kwoty wpłat gminy lub budżetu państwa poniesie dodatkowe wydatki z tytułu wypłaty nienależnych kwot części subwencji ogólnej. Jest to więc pewna «sankcja» dla gmin za sporządzanie sprawozdań zawierających dane odbiegające od rzeczywistości – w przypadku gdy sprawozdanie zawiera nieprawdziwe dane, zamknięta jest droga dochodzenia należnych gminie kwot lub zwrotu nienależnych wpłat, które wynikałyby z prawidłowo sporządzonego sprawozdania” (E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, ABC 2003).

Omawiane zagadnienie zostało w odmienny sposób uregulowane w ustawie o dochodach. Art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. w wersji pierwotnej stanowił: „W przypadku stwierdzenia, że jednostka samorządu terytorialnego otrzymała część wyrównawczą, równoważącą lub regionalną subwencji ogólnej, w kwocie niższej od należnej lub dokonała wpłat określonych art. 29-31, w kwocie wyższej od należnej – jednostce tej nie przysługuje zwiększenie odpowiedniej części subwencji ogólnej lub zmniejszenie wpłat”. Ów przepis – jak należy przyjąć – definitywnie pozbawia jednostki samorządu terytorialnego prawa domagania się zwiększenia zaniżonej kwoty odpowiednich części subwencji ogólnych lub zmniejszenia zawyżonej kwoty wpłaty wyrównawczej niezależnie od tego, co było przyczyną błędnego ustalania tych kwot. Jak zauważa się w doktrynie: „Istotną kwestią jest to, że obecnie, zgodnie z ust. 10 komentowanego artykułu, w przypadku gdy j.s.t. otrzymała kwoty części wyrównawczej, równoważającej lub regionalnej subwencji ogólnej w wysokości niższej niż należąca lub kwota wniesionych wpłat była wyższa niż należąca – j.s.t. nie przysługuje prawo do zwiększenia danej części subwencji lub zmniejszenia kwoty wpłat. Analizując ten przepis, należy wskazać na zasadniczą różnicę między regulacją art. 42 ust. 10 u.d.j.s.t. 1999-2003 i obecną regulacją. Zrezygnowano mianowicie z określenia, że brak prawa do zwiększenia subwencji lub zmniejszenia wpłat jest związany z faktem przedstawienia przez j.s.t. nieprawdziwych danych w odpowiednich sprawozdaniach. Była to więc pewna sankcja dla j.s.t. za sporządzanie sprawozdań zawierających dane odbiegające od rzeczywistości – tylko w przypadku, gdy sprawozdanie (sporządzone przez j.s.t.) zawierało nieprawdziwe dane, zamknięta była droga dochodzenia należnych jednostce kwot lub zwrotu nienależnych wpłat, które by wynikały z prawidłowo sporządzonego sprawozdania. Obecna regulacja na równi traktuje zaniżenie subwencji lub zawyżenie wpłat zawinione przez

j.s.t. i wynikające z innych powodów" (E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, ABC 2004).

Kwestionując wprowadzone rozwiązanie, w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o finansach publicznych z 10 lipca 2014 r. zaproponowano jego wyeliminowanie z systemu prawnego. W uzasadnieniu projektu wnioskodawcy wskazali, że: „(...) w art. 36 uchyla się ust. 10, który znosił konstytucyjnie gwarantowane pojęcie „subwencji” należnej oraz przewidywał pobranie wpłaty na część regionalną subwencji ogólnej dla województw w wysokości wyższej od należnej. Przepis ten budził wątpliwości co do zgodności z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2, w związku z art. 167 ust. 2 i ust. 3 oraz w związku z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jednostka samorządu nie może dochodzić zwrotu kwot nadpłaconych tytułem wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część regionalną/równoważącą subwencji ogólnej, pomimo iż ustalenie kwoty należnej następuje na podstawie kryteriów ustawowych. Nadpłacona w sensie ekonomicznym kwota nie staje się nadpłatą w sensie prawnym, czyli kwotą nienależną budżetowi państwa, choć mechanizm wyrównawczy konstytucyjnie uzasadniony jest tylko wówczas, gdy działa tylko w zakresie niezbędnym, tj. uzasadnionym koniecznością poziomego wyrównania potencjałów dochodowych samorządów danego szczebla. Z drugiej strony, po stronie beneficjentów subwencji, regulacja art. 36 ust. 10 powoduje, że w przypadku otrzymania subwencji w kwocie niższej od należnej – jednostce nie przysługuje możliwość domagania się wypłaty powstałej różnicy. Takie rozwiązanie godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego, podważa zaufanie do stanowionego przez nie prawa, a także godzi w samodzielność samorządów podlegającej ochronie sądowej”.

Propozycja uchylecia art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. nie została przyjęta. Stanowisko Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o finansach publicznych z 17 września 2014 r. było następujące: „Nie znajduje uzasadnienia propozycja uchylecia art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który przewiduje, że jednostce, która otrzymała subwencję w kwocie niższej niż należna, nie przysługuje zwiększenie kwoty subwencji w trakcie roku budżetowego, a jednostce, która dokonała wpłat wyższych od należnych, nie przysługuje ich zmniejszenie. Przepis ten jest skorelowany z postanowieniami ustawy o finansach publicznych, która w art. 52 ust. 1 pkt 2 stanowi, że ujęte w budżecie państwa wydatki stanowią nieprzekraczalny limit. Uchylenie art. 36 ust. 10 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stworzyłoby możliwość zwiększania kwoty subwencji w trakcie roku budżetowego mimo ograniczonej kwoty wydatków w ramach części 82 budżetu państwa. W konsekwencji wystąpiłaby konieczność

wyasygnowania dodatkowych środków w budżecie państwa poprzez ograniczenie wydatków przeznaczonych na inne cele. Proponowane rozwiązanie stawiałoby jednostkę samorządu terytorialnego w uprzywilejowanej pozycji także w przypadku, gdy kwota subwencji została zaniziona lub kwota wpłat zawyżona w wyniku błędów popełnionych przez organy tej jednostki. Podstawę do wyliczenia części wyrównawczej subwencji ogólnej i wpłat stanowią bowiem dochody wykazane w sprawozdaniach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem korekt złożonych do regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do dnia 30 czerwca roku bazowego. Samorządy dysponują więc odpowiednim czasem, aby skorygować błędy w sprawozdaniach. Mając na uwadze, że propozycja zawiera rozwiązanie sprzeczne z zasadami finansów publicznych i stanowi zagrożenie dla realizacji budżetu państwa, nie może być przyjęta”.

Obecne brzmienie art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. nadał art. 1 pkt 7 lit. d ustawy z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Nie różni się ono w żadnym istotnym aspekcie od wersji pierwotnej.

Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, z kolei jej art. 167 ust. 2 stanowi, że dochodami tych jednostek są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Jakkolwiek oba postanowienia ustawy zasadniczej doczekały się pogłębionej analizy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w kontekście rozpatrywanej sprawy należało zwrócić uwagę na dwa zagadnienia.

Po pierwsze, jak wynika z dotychczasowych ustaleń sądu konstytucyjnego, o naruszeniu zasady adekwatności wyrażonej w art. 167 ust. 1 Konstytucji można jedynie mówić wtedy, gdy wykazane zostanie, że jednostki samorządu terytorialnego przy danych dochodach nie są w stanie realizować przynajmniej niektórych ze swoich zadań publicznych, gdyż pomiędzy poziomem dochodów a zakresem zadań występują istotne dysproporcje. Należało jednak zauważyć, że – inaczej niż w przywołanych judykatach – w wypadku rozpatrywanej sprawy problemem konstytucyjnym nie jest ani zmniejszenie poziomu dochodów gminy przy jednoczesnym utrzymaniu lub zwiększeniu dotychczasowego zakresu zadań publicznych, ani zwiększenie dotychczasowego zakresu zadań przy jednoczesnym utrzymaniu lub zmniejszeniu poziomu dochodów, lecz uzyskanie przez gminy należnych im zgodnie z ustawą o dochodach kwot odpowiednich części subwencji ogólnej, przyznanych przez racjonalnie działającego ustawodawcę w oparciu o wiedzę dotyczącą zarówno możliwości finansowych państwa, jak i potrzeb finansowych tych jednostek samorządu terytorialnego związanych z realizowanymi przez nie zadaniami publicznymi.

Po drugie, niezależnie od wątpliwości dotyczących zakwalifikowania części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin – odpowiadającej wysokości sumie łącznej kwoty wpłat tych jednostek, wskazanych w art. 29 u.d.j.s.t., oraz łącznej kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej, o której

→

→ mowa w art. 20 ust. 9 u.d.j.s.t. (art. 21 ust. 1 u.d.j.s.t.) – jako subwencji ogólnej w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji, jest bezsporne, że znajdują do niej zastosowanie gwarancje przewidziane w art. 167 ustawy zasadniczej. Jak zaznaczono w wyroku TK z 25 lipca 2006 r.: „należy podkreślić, że samo użycie nazwy «część regionalna subwencji» może budzić wątpliwości z punktu widzenia art. 167 Konstytucji. Zgodnie bowiem z art. 167 ust. 2 Konstytucji subwencje ogólne mają pochodzić z budżetu państwa, nie zaś z wpłat innych jednostek samorządowych. Posługiwanie się terminem «subwencja» w stosunku do wpłat pochodzących od województw samorządowych jest mylące. Użycie jednak mylnej terminologii nie może być samo przez się uznawane za wystarczający powód do stwierdzenia niekonstytucyjności całej instytucji. Można bowiem uznać, że ustawodawcy chodziło o podkreślenie celowego – samorządowego charakteru obowiązkowych wpłat niektórych samorządów. Poza jednak tym zakresem znaczeniowym brakuje podstaw, by traktować wpłaty samorządów na równi z wydatkami budżetu państwa przeznaczonymi na subwencje ogólne dla samorządu. Zwrot użyty w art. 167 ust. 2 Konstytucji

***W przedstawionym stanie prawnym
Trybunał stwierdził, że uniemożliwienie
gminom dochodzenia zaniżonych
– w stosunku do poziomu
określonego w ustawie o dochodach
– kwot subwencji ogólnej oraz zwrotu
zawyżonej – ponownie: w stosunku
do poziomu określonego w ustawie
o dochodach – kwoty wpłaty
wyrównawczej narusza wskazane
postanowienia Konstytucji***

tucji ma głębokie znaczenie ustrojowe, wyraża bowiem zasadę, że wyposażanie samorządu w dochody następuje kosztem uszczuplenia publicznych zasobów finansowych będących we władaniu władz centralnych. Proces ten ma przebiegać od centrum w dół, a nie na odwrót. Zarówno zatem wyposażanie samorządu w dochody własne, tj. przekazywanie ustawowych źródeł dochodów publicznych na czas nieoznaczony samorządom, jak i uzupełniające finansowanie subwencji dających samorządom określone uprawnienia jest więc obowiązkiem, z którego muszą się wywiązać władze centralne – dokonując *sui generis* samoograniczenia. Należy zatem traktować tę instytucję – mimo mylącej terminologii – jako odrębną instytucję o charakterze innym niż wymienione w art. 167 ust. 2 Konstytucji. To zaś z kolei pozwala nam usytuować ową «wpłatę wyrównawczą» i środki z niej pochodzące w systemie dochodów samorządu terytorialnego jako instytucję ustawową,

niewymienioną w Konstytucji i odrębną od subwencji ogólnej. (...) Artykuł 167 ust. 2 Konstytucji nie może być traktowany jako kreujący jedynie zamkniętą listę dochodów samorządu. Jest to jednak przepis mający zapewnić samorządom istnienie co najmniej tego rodzaju dochodów oraz ochronę praw do ich dochodzenia. Odpowiednie ustawy mogą przewidywać zatem istnienie innych dochodów, niż te, o których mowa w Konstytucji. To, że wpłata wyrównawczo-korekcyjna nie została wymieniona jako źródło dochodów pewnych samorządów w rozumieniu art. 167 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza jednak, że jej konstrukcja może odbiegać w sposób nieuzasadniony od standardów wyznaczonych przez art. 167 ust. 1 oraz 3 i 4 Konstytucji. Zarówno wpłaty, jak i wypłaty muszą służyć realizacji zasady adekwatności wyposażania samorządu w dochody w stosunku do zadań publicznych mu przypadających, mieć podstawę ustawową oraz cechy systemowe kategoriałowe, a nie zindywidualizowane. (...) Zasady wyrażone w art. 167 Konstytucji nie mają oczywiście charakteru absolutnego i mogą doznawać ograniczeń poprzez rozwiązania ustawowe o charakterze wyjątkowym. Niewątpliwie powołanie instytucji wpłat wyrównawczo-korekcyjnych stanowi wyjątek w stosunku do art. 167 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim ustanawia on zasadę, że wyposażanie samorządu terytorialnego w dochody własne, subwencje i dotacje z budżetu państwa następuje w drodze ograniczenia źródeł dochodowych oraz uszczuplenia zasobów finansowych państwa, na poziomie centralnym, celem przekazania ich władzom lokalnym. To, że wpłaty wyrównawczo-korekcyjne są wyjątkiem od reguł zawartych w art. 167 ust. 2 Konstytucji, nie jest równoznaczne ze zwolnieniem ich z rygorów, o których mowa w art. 167 ust. 1, 3 i 4 Konstytucji. Przeciwnie – rozwiązania wyjątkowe w jednej sferze systemowej muszą być poddane tym silniej rygorom wynikającym z innych zasad konstytucyjnych zawartych w art. 167 Konstytucji. Wszystkie te zasady i reguły mają stanowić jeden, spójny i zbilansowany system”. Ustalenia te zostały następnie zaakceptowane w odniesieniu do części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów w wyroku TK z 31 stycznia 2013 r., a ostatecznie potwierdzone w całości w wyroku TK z 4 marca 2014 r.

Art. 165 ust. 1 Konstytucji stanowi z kolei: „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe”. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „Ochrona własności komunalnej ma szczególne znaczenie, bo wyodrębnienie mienia komunalnego stanowi konsekwencję istnienia jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów prawa publicznego. Własność komunalna stanowi po pierwsze ochronę podstawowych wartości samorządu terytorialnego, takich jak: osobowość prawną, samodzielność, możliwość realizowania zadań własnych wyznaczonych przez odpowiednie przepisy ustawowe, więc art. 165 ust. 1 Konstytucji tworzy materialne podstawy gwarancji podmiotowości prawnej samorządu terytorialnego. Po wtóre własność ta spełnia konstytucyjną rolę, ponieważ decyduje o realności systemu samorządowego w państwie (a istnienie zależności wyrażonej w art. 165 ust.

1 Konstytucji wiąże ustawodawcę zwykłego, ograniczając go w stanowieniu praw w taki sposób, by zamierzone regulacje nie naruszały konstytucyjnego zakresu samodzielności gmin). Po trzecie prawo własności jednostek samorządu terytorialnego podlega konstytucyjnej ochronie, bo ma wymiar ustrojowy w takim zakresie, w jakim zabezpiecza samodzielność jednostek samorządu oraz możliwości realizowania zadań publicznych o znaczeniu lokalnym. Znaczy to, że każdorazowo, gdy ustawodawca wkracza w sferę władztwa majątkowego jednostki samorządu terytorialnego, oddziałuje zarazem na zakres jej podmiotowości i modyfikuje konstytucyjnie określone pozycję prawną. Oczywiście Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że własności komunalnej nie można ujmować w kategoriach absolutnych, jednak nie wolno jej traktować gorzej niż własności innych podmiotów¹. Nie ulega przy tym wątpliwości, że dokonanie wpłat wyrównawczych musi się wiązać z uszczupleniem majątku gmin.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że w zakresie, w jakim art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. pozbawia gminy prawa do domagania się zwiększenia kwot subwencji ogólnej, adekwatny wzorzec kontroli stanowi art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji, natomiast w zakresie, w jakim omawiany przepis wyklucza dochodzenie przez gminy zmniejszenia kwoty wyrównawczej, takim wzorcem pozostaje art. 165 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W przedstawionym stanie prawnym Trybunał stwierdził, że uniemożliwienie gminom dochodzenia zaniżonych – w stosunku do poziomu określonego w ustawie o dochodach – kwot subwencji ogólnej oraz zwrotu zawyżonej – ponownie: w stosunku do poziomu określonego w ustawie o dochodach – kwoty wpłaty wyrównawczej narusza wskazane postanowienia Konstytucji. Jakkolwiek nie sposób wymagać od państwa zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego dochodów umożliwiających optymalną realizację nałożonych na nie zadań publicznych, to jednak nie daje się zaakceptować rozwiązania, w świetle którego – bez własnej winy – miałyby one zostać pozbawione prawa do odpowiednich części subwencji ogólnej należnych im w wysokości określonej w ustawie o dochodach albo być obowiązane do uiszczania wpłat wyrównawczych w wysokości nieprzewidzianej przez tę ustawę. Okoliczność ta ma szczególne znaczenie w wypadku mechanizmów wyrównania pionowego (wertikalnego) oraz poziomego (horyzontalnego), ponieważ z konstytucyjnego punktu widzenia uzasadnieniem wprowadzenia instrumentów wyrównawczych jest przede wszystkim realizacja zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 ustawy zasadniczej), a to znaczy, że wadliwe korzystanie z tych instrumentów może podważać sens ich stosowania, co by przekreślało konstytucyjną legitymację do ich obowiązywania.

Usprawiedliwienia obowiązującego obecnie rozwiązania nie stanowił wzgląd na konieczność zachowania równowagi budżetowej. W tym kontekście należało zwrócić uwagę na dwa zagadnienia. Po pierwsze, takie ryzyko mogłoby powstać tylko wówczas, gdyby gminom przyznać prawo do domagania się zwiększenia subwencji ogólnej lub zmniejszenia wpłaty wyrównawczej, których wysokość została błędnie ustalona z powodu niewłaściwego wywiązania się przez te jednostki z obowiązków sprawozdawczych. Zapadłe rozstrzygnięcie dotyczy jednak wyłącznie sytuacji, gdy nieprawidłowe określenie rozważanych należności nastąpiło z przyczyn niezależnych od gminy. Po drugie, gdyby argument odwołujący się do ochrony finansów publicznych chciał stosować również w takich wypadkach, trzeba by go uznać za demagogiczny, gdyż jeżeli niezawinione przez gminy błędy w określeniu kwoty subwencji ogólnej lub wpłaty wyrównawczej:

- 1) zdarzają się sporadycznie, a różnice w stosunku do kwot wynikających z ustawy o dochodach nie są istotne, trudno się dopatrzeć zagrożeń dla zachowania równowagi budżetowej,
- 2) zdarzają się często lub różnice w stosunku do kwot wynikających z ustawy o dochodach są istotne, należałoby stwierdzić, że obowiązujące obecnie rozwiązanie nie zapewnia gminom właściwej ochrony, wymaganej przez ustawę zasadniczą.

Jednocześnie, przyjmując, że art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. w badanym zakresie normuje wyłącznie zagadnienia materialnoprawne z zakresu prawa finansów publicznych, a mianowicie wyklucza możliwość domagania się przez gminy zwiększenia zaniżonych kwot odpowiednich części subwencji ogólnej oraz zmniejszenia zawyżonej kwoty wpłaty wyrównawczej, Trybunał stwierdził, iż przepis ten nie reguluje kwestii związanych z dostępem gmin do sądu. Zatem art. 165 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej, uznano za nieadekwatny wzorzec kontroli.

Odraczając termin utraty mocy obowiązującej art. 36 ust. 10 u.d.j.s.t. w zakwestionowanym zakresie do 31 grudnia 2019 r., Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę konieczność zapewnienia ustawodawcy czasu niezbędnego do wprowadzenia odpowiednich zmian legislacyjnych, w tym precyzyjnego określenia przesłanek i trybu dochodzenia przez gminy należnych im kwot odpowiednich części subwencji ogólnej oraz zwrotu nadpłaconej kwoty wpłaty wyrównawczej.

Jednocześnie Trybunał zauważył, że celowe w kontekście zapadłego rozstrzygnięcia będzie rozważenie przez ustawodawcę modyfikacji obowiązującego obecnie rozwiązania również w wypadku pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, tj. powiatów i województw.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Opracowała:

dr MAŁGORZATA SZCZERBIŃSKA-BYRSKA

Autorka jest członkiem orzekającym w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Krakowie, adiunktem na Wydziale Administracyjno-Ekonomicznym Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Tarnowie

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

**18 listopada 2020 r. on-line odbył się
Kongres PRACA – nowa solidarność?
zorganizowany przez Centrum Analiz
Międzynarodowego Instytutu Społeczeństwa Obywatelskiego**

Czy będzie się opłacało pracować?

18 listopada br. odbył się on-line Kongres PRACA – nowa solidarność?, będący podsumowaniem kilkumiesięcznej aktywności Centrum Analiz Międzynarodowego Instytutu Społeczeństwa Obywatelskiego (CA MISO) oraz Komitetu Dialogu Społecznego Krajowej Izby Gospodarczej wokół zagadnień związanych z pracą i jednocześnie początkiem działań, których zwieńczeniem stanie się propozycja nowelizacji prawa pracy. Nowe rozwiązania legislacyjne wymagają zmiany sposobu myślenia o pracy, dlatego podczas kongresu mówiono nie tylko o faktach i liczbach, ale też o wartościach i wyobrażeniach pracy.

„Jesteśmy świadkami tego, jak na naszych oczach kresu dobiega w Polsce najbardziej pomnikowa praca górników. Jednocześnie obserwujemy postępującą automatyzację pracy w wielu dziedzinach i ekspansję technologii w naszym życiu. Epidemia koronawirusa zaś pokazuje, że praca to nie jest rzecz wyłącznie

prywatna, tylko publiczna. Jako zbiorowość w miejscach pracy walczymy o nasze wspólne, publiczne bezpieczeństwo” – powiedział Karol Reczkin, koordynator prac Centrum Analiz Międzynarodowego Instytutu Społeczeństwa Obywatelskiego. Do rozmowy zostali zaproszeni politycy, ekonomiści, praktycy biznesu, psychologowie i prawnicy, przedstawiciele sektora pozarządowego, publicznego i przedsiębiorców. Wśród panelistów znaleźli się m.in. dr hab. Paweł Kowal, Konrad Ciesiołkiewicz, Barbara Nowacka, Małgorzata Trzaskowska, prof. Andrzej Rzońca, prof. Monika Kostera, prof. Jacek Męcina, Marzena Rudnicka, prof. Anna Musiała i przedsiębiorca Piotr Voelkel.

„To początek naszej pracy nad pracą” – mówił poseł Paweł Kowal, *otwierając Kongres PRACA – nowa solidarność?* Przywołując Cypriana Kamila Norwida, podkreślał znaczenie pracy dla polskiej wspólnoty i konieczność odbudowania jej społecznego znaczenia i prestiżu. Pierwszym krokiem



Od lewej: Maciej Pisz, Stefan Kabat, Mateusz Komorowski, Annemarie Vanlangendonck, Maciej Wiewiór (Zarząd MISO)

do tego celu będzie ustawa „My Solidarni”. Na wzór *Karty dużej rodziny* czy programu skierowanego do weteranów polskiej armii pozwoliłaby ona stworzyć system gwarantujący zniżki czy preferencyjne warunki korzystania z różnych usług (prywatnych i publicznych). Stanowiłby on oficjalne wsparcie dla lekarzy, pielęgniarek, ratowników, personelu medycznego i niemedycznego wraz z rodzinami.

Jednym z tematów poruszanych podczas Kongresu była edukacja. Pojawiała się w wypowiedziach wielu prelegentów, którzy reformę nauczania uznali za konieczną, aby przystosować kompetencje absolwentów do rynku pracy, zmieniającego się radykalnie pod wpływem transformacji technologicznych. Posłanka i informatyczka Barbara Nowacka zwracała uwagę na konieczność wprowadzenia do szkół tzw. umiejętności miękkich, np. pracy zespołowej. W podobnym tonie o kompetencjach relacyjnych i komunikacyjnych wypowiedział się prof. Mirosław Grewiński z Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka w Warszawie. Wizję edukacji, w której większy nacisk powinien zostać położony na pracę wyobraźni, zaproponowała prof. Monika Kostera z Uniwersytetu Jagiellońskiego i Uniwersytetu Södertörn w Szwecji: „Zwłaszcza w sytuacji, gdy mamy do czynienia z kryzysem, bardzo potrzebna wydaje się edukacja w zakresie wyobraźni, poszerzająca horyzonty, żeby młodzi ludzie nie zamykali się w znanych schematach i wzorcach myślenia”.

Technologiczne zmiany na rynku pracy, obecnie łączone z pandemią, są jedną z przyczyn coraz większych problemów polskich pracowników z dobrostanem psychospołecznym. Temu coraz bardziej powszechnemu, a wciąż zbyt mało eksponowanemu zagrożeniu poświęcił wystąpienie Konrad Ciesiołkiewicz, przewodniczący Komitetu Dialogu Społecznego KIG. Analizując statystyki instytucji publicznych, doszedł do wniosku, że czas najwyższy na narodowy program zdrowia psychospołecznego w miejscu pracy, który by uwzględnił m.in. relacje społeczne. Podkreślił, że „nowe prawo pracy musi się koncentrować na psychospołecznym dobrostanie pracowników. Potrzebujemy także nowego BHP, biorącego pod uwagę następujące obecnie zmiany technologiczne. Jeśli nie zrealizujemy owych postulatów, to dalszy rozwój gospodarczy i społeczny kraju stanie pod znakiem zapytania”.

Ścisłe ekonomiczne rodzaje zagrożeń dla całej gospodarki omówił prof. Andrzej Rzońca ze Szkoły Głównej Handlowej. Zwrócił uwagę na sytuację sektora bankowego, mającego coraz więcej powiązań z sektorem publicznym. Nie chodzi jedynie o nadzór Skarbu Państwa nad niektórymi bankami, ale również posiadanie przez banki dużego portfela obligacji skarbowych. „Skupowanie obligacji przez NBP będzie zachęcać osłabione banki do dalszego zwiększania portfela skarbowych papierów wartościowych kosztem rozwijania akcji kredytowej – przekonywał ekonomista. – Będzie więc słabnąc pozytywny wpływ sektora bankowego na jakość inwestycji w gospodarce, a narastać jego uzależnienie od stanu finansów publicznych, który w roku bieżącym dramatycznie się pogorszył”. Prof. Rzońca poruszył również kwestię zmian demograficznych, które czekają Polskę w najbliższych latach.



Barbara Nowacka na Kongresie PRACA mówiła o tym, czy praca w Polsce się opłaca



Konrad Ciesiołkiewicz – przewodniczący Komitetu Dialogu Społecznego KIG



Prof. Mirosław Grewiński, ekspert ds. polityki społecznej, i dr hab. Paweł Kowal

Hanna Cichy z „Polityki” Insight dopytywała go o ekonomiczny wymiar konfliktu pokoleń. Jako remedium wskazał on wydłużenie wieku emerytalnego.

Kwestie demograficzne, a konkretnie temat seniorów jako niewykorzystanego potencjału polskiej gospodarki został przedyskutowany w osobnym panelu, moderowanym przez dr. Rafała Bakalarczyka, eksperta Instytutu Polityki Senioralnej. Prezes Marzena Rudnicka oraz prof. Jacek Męcina



- zaprezentowali kompleksową analizę tego zagadnienia. Wśród głównych problemów wskazywali także krzywdzące wyobrażenia: „Wciąż mamy do czynienia z postrzeganiem aktywizacji zawodowej seniorów jako problemu samego w sobie, tymczasem jest on immanentną cechą rynku pracy” – mówił ekspert z Uniwersytetu Warszawskiego. – „Musimy się zmierzyć z krzywdzącymi stereotypami na temat seniorów, zwłaszcza

tych w wieku 55-70 lat” – podkreślała prezes Krajowego Instytutu Gospodarki Senioralnej.

Wyobrażenia i wartości związane z pracą komentowali eksperci Kongresu. Podkreślali zwłaszcza konieczność przywrócenia godności i szacunku dla obecnie słabo płatnych zawodów, które jednak okazały się niezbędne do funkcjonowania społeczeństwa w czasie pandemii.

Z kolei Małgorzata Trzaskowska, prezeska Fundacji Wspólnota Kobiet, wydobyła na światło dzienne i postulowała do-wartościowanie „niewidzialnej pracy”, do której zalicza się utrzymanie domu, wychowanie dzieci, opiekę nad starszymi, wykonywaną najczęściej przez kobiety. Nie otrzymują one za nią żadnego wynagrodzenia, nie wlicza się im ona do emerytury, co pogłębia ich ekonomiczne deficyty.

Panel, w którym wzięli udział Katarzyna Osadkowska, Dariusz Duma i Wojciech Wróbel, w całości został poświęcony wartościom w pracy. Uczestnicy dyskusji będący właścicielami firm rodzinnych udowodnili, że etos tych szczególnych podmiotów, na który składa się przede wszystkim odpowiedzialność i przedsiębiorczość, może wiele wnieść do myślenia o pracy w ogóle.

Maria Kalman, filozofka i trenerka Szkoły Liderów Politycznych, moderowała panel dotyczący fundamentalnych wartości związanych z prawem pracy. Prof. Anna Musiała z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu przypominała w trakcie dyskusji kluczowe w tym kontekście zapisy Konstytucji RP: „W art. 20 jest powiedziane, że ustrój społeczno-gospodarczy w Polsce opiera się na własności prywatnej, dialogu partnerów społecznych i solidarności. Równie ważny jest art. 30 mówiący o przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka oraz art. 24, że praca znajduje się pod ochroną RP”. Według prof. Musiały, w kontekście wartości zapisanych w Konstytucji w Polsce nie powinny być stosowane tzw. umowy śmieciowe. Z kolei prof. Przemysław Czapliński, również z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, zwracał uwagę na to, że deficyty legislacyjne dotyczące pracy mogą być związane z procesami kulturowymi. Według badacza „po 1989 r. w kulturze polskiej brakowało poważnej i dowartościowującej reprezentacji pracy kolektywnej. Doprowadziło to do sytuacji, gdy godność w powiązaniu z tego rodzaju pracą jest w kulturze nieobecna”.

Piotr Voelkel zamknął Kongres inspirującym i głęboko humanistycznym wystąpieniem, w którym zastanawiał się nad przyszłością pracy. Według biznesmena i promotora sztuki dochód gwarantowany może się przyczynić do poprawy stanu planety. Ekologia na równi z rozwojem człowieczeństwa powinna być głównym zadaniem ludzi. Pracować będą tylko ci, którzy tego chcą. Praca stanie się przywilejem.

Organizatorem wydarzenia Kongres PRACA – nowa solidarność? – jak już na wstępie wspomniano – było Centrum Analiz Międzynarodowego Instytutu Społeczeństwa Obywatelskiego, ośrodek analityczno-ekspertki Fundacji. Misją jest wypracowywanie propozycji stanowiących podstawę rozwiązań systemowych w kluczowych obszarach dla rozwoju kraju. Analizy opiera się na wnioskach z merytorycznej dyskusji



Małgorzata Trzaskowska – prezeska Fundacji Wspólnota Kobiet



Hanna Cichy, prof. Andrzej Rzońca, prof. Monika Kostera



Dariusz Duma i Wojciech Wróbel o etosie w firmach rodzinnych

i pogłębionym dialogu pomiędzy interesariuszami reprezentującymi różne punkty widzenia. Centrum Analiz MISO chce być miejscem skupiającym i szczególnie wspierającym rozwój rozpoczynających działalność ekspertów, liderów inicjatyw społecznych i aktywnych uczestników debaty publicznej. Chodzi o stworzenie warunków do swobodnej współpracy na zasadzie sieci eksperckiej.

Kongres PRACA – nowa Solidarność? był jedną z inicjatyw Centrum Analiz MISO w ramach szerszego projektu *Praca w dobie czwartej rewolucji przemysłowej* (raport można pobrać na stronie www.camiso.org.pl).

Międzynarodowy Instytut Społeczeństwa Obywatelskiego [MISO] to niezależna i niedochodowa organizacja pozarządowa (fundacja), której motto brzmi: „Razem możemy zrobić więcej”. Jest apartyjna, niezwiązana z żadnym wyznaniem i nie prowadzi działalności gospodarczej. Działa w 100 proc. społecznie (*non profit, pro publico bono*). Celem Fundacji jest promowanie idei społeczeństwa obywatelskiego, krzewienie postaw obywatelskich oraz działanie na rzecz zwiększenia zaangażowania obywateli w życie publiczne i gospodarcze kraju. Fundacja przez blisko 9 lat zorganizowała wiele ciekawych projektów (m.in. międzynarodowe i ogólnopolskie konferencje, debaty, warsztaty, szkolenia, seminaria, konkursy), a także aktywnie uczestniczyła w licznych przedsięwzięciach i wydarzeniach o zasięgu lokalnym, krajowym i międzynarodowym. Ponadto rekomendowała młodych liderów do udziału w krajowych i zagranicznych programach, stażach oraz wizytach studyjnych. Fundacja cyklicznie organizuje debaty w ramach Klubu Debat o Społeczeństwie Obywatelskim i Klubu Debat o Państwie i Prawie. W ostatnim czasie zainaugurowała Klub Debat o Kulturze.

Ważnym projektem MISO są warsztaty obywatelskie organizowane we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce, których celem pozostaje wspieranie mieszkańców różnych regionów Polski w podejmowaniu aktywności społecznej i obywatelskiej. Szczególnie istotnym adresatem warsztatów są mieszkańcy tych miejscowości i regionów, gdzie owa aktywność jest obecnie najmniej. W najbliższym czasie wystartuje cykl rozmów o sytuacji gospodarczej w kraju zatytułowany *Gospodarcze espresso*, do którego zostaną zaproszeni eksperci i praktycy, by w sposób jasny i zrozumiały dla każdego wyjaśniać zawłości mechanizmów prowadzonej polityki gospodarczej i jej wpływu na nasze codzienne życie.

W skład zarządu Międzynarodowego Instytutu Społeczeństwa Obywatelskiego wchodzi: Mateusz Komorowski (Fundator & Prezes), prawnik, politolog, menedżer, działacz społeczno-polityczny; Maciej Pisz, adwokat oraz doktor nauk prawnych; Annemarie Vanlangendonck, studentka europeistyki na Uniwersytecie Warszawskim oraz dziennikarstwa na Uniwersytecie SWPS, Stefan Kabat, absolwent politologii w Collegium Civitas, laureat konkursów naukowych, od wielu lat zaangażowany w życie społeczno-polityczne i działalność publicystyczną, oraz Maciej Wewiór, politolog, menedżer, podróżnik, działacz społeczny. Motto *Razem możemy zrobić więcej* przyświeca codziennej działalności MISO. Grono Partnerów

instytucjonalnych stale rośnie, wśród nich znajdują się m.in. Ambasada USA w Warszawie, Komitet Dialogu Społecznego KIG, Fundacja Konrada Adenauera w Polsce, ELNET European Leadership Network, Fundacja Wspomagania Wsi czy Fundacja Bezpieczeństwa i Rozwoju Stratpoints. Celem MISO jest również integracja środowisk ze świata nauki, biznesu, administracji publicznej i mediów. Liczni eksperci obdarzyli zaufaniem działalność Fundacji i weszli w skład Rady Programowej.



Dariusz Duma, Wojciech Wróbel, Katarzyna Osadkowska



Dr Rafał Bakalarczyk, Marzena Rudnicka, prof. Jacek Męcina



Maria Klaman, prof. Przemysław Czapliński, prof. Anna Musiała



→ Są to: prof. Renata Mieńkowska-Norkiene (przewodnicząca), prof. Tadeusz Bodio, gen. Krzysztof Bondaryk, red. Paweł Bukrewicz, prof. Marek Chmaj, prof. Filip Elżanowski, Renata Gabryjelska, prof. Jolanta Itrich-Drabarek, prof. Jacek Jassem, dr Nagmeldin Karamalla, prof. Wawrzyniec Konarski, prof. Aleksander Łuczak, mec. Dariusz Maciejuk, prof. Katarzyna Małysa-Sulińska, prof. Joanna Marszałek-Kawa, gen. Janusz Nosek, dr Andrzej Olechowski, red. Maciej Orłoś, prof. Witold Orłowski,

prof. Ryszard Piotrowski, gen. Adam Rapacki, Karol Reczkin, dr hab. prof. UJ. Michał Rusinek, mec. Piotr Schramm, prof. Krystyna Skarżyńska, gen. dr Jarosław Stróżyk, Maciej Stuhr, red. Wojciech Szelaąg, prof. Konstanty Adam Wojtaszczyk, Łukasz Zagrobelny i mec. Andrzej Zwara.

Zachęcamy do śledzenia działalności MISO na stronie internetowej www.miso.org.pl oraz w mediach społecznościowych: www.facebook.com/FundacjaMISO.

Zespół Centrum Analiz MISO



Piotr Voelkel z wystąpieniem pt. Czy praca stanie się przywilejem?



Konrad Ciesiołkiewicz, Karol Reczkin, dr hab. Paweł Kowal



Fot. Archiwum

Wiślica ponownie miastem – od 1 stycznia 2018 r.

Dr hab. ZDZISŁAW ZARZYCKI

Wiślica (*łac. Vislicia*) jest miastem położonym w województwie świętokrzyskim i powiecie buskim, tutaj znajduje się siedziba władz gminy miejsko-wiejskiej o tej samej nazwie. W dawniejszej historiografii polskiej była traktowana jako gród stołeczny (lub jeden z wielkich) potężnego państwa Wiślan powstałego w IX w.¹ i włączonego w latach 80. IX w. do Państwa Wielkomorawskiego.

Słynny kronikarz ksiądz kanonik Jan Długosz żyjący w XV w. nazywał Wiślicę „koroną Królestwa”. Wiemy, że Wiślica legitymowała się samorządowymi prawami miejskimi mniej więcej przez sześć stuleci (od II poł. XIII w. do 1869 r.). Utraciła je w następstwie decyzji polityczno-prawnej cara Rosji Aleksandra II, będącej swoistą karą za poparcie miejscowej ludności udzielone powstańcom styczniowym². Odzyskanie przez Wiślicę praw miejskich z dniem 1 stycznia 2018 r.³ jest zatem niewątpliwie rehabilitacją historyczno-prawną z czasów zaborów i to po okresie 147 lat bycia wioską.

Obecnie Wiślica ze swoimi 515 mieszkańcami (2019 r.) w statystyce najludniejszych miast Polski zajmuje 943. miejsce na 944 miast, czyli znajduje się na 2. miejscu od końca w owej klasyfikacji. Niemniej kilka razy w historii Wiślica miała swoje okresy świetności, a mieszkańców jeszcze ok. 130 lat temu było nawet sześć razy więcej niż dzisiaj.

Współcześnie Wiślica położona jest na szlaku drogi wojewódzkiej (nr 776) prowadzącej z Krakowa (ok. 70 km, dawniej 2 dni drogi) do Buska-Zdroju przez Proszowice i Kazimierz Wielką. Miasteczko leży na lewym brzegu rzeki Nidy na terenie Nadnidziańskiego Parku Krajobrazowego. Przebiega tędy także szlak Małopolskiej Drogi św. Jakuba prowadzącej z Krakowa do Sandomierza i Via Jagiellonica. W Polsce przedrozbiorowej Wiślica była miastem królewskim, a w okresie zaborów miastem (do 1869 r.), a następnie osadą rządową. Administracyjnie przynależała do ziemi krakowskiej (później województwa) w Małopolsce Wschodniej. W drugiej poł. XVI w. znalazła się w powiecie wiślickim województwa sandomierskiego⁴.

Najstarsze przekazy źródłowe o Wiślicy pochodzą z tzw. *Żywota św. Metodego* (zwanego *Legendą Panońską*) i korzeniami sięgają najdawniejszych czasów organizacji władzy monarszej na terenie państwa Wiślan wchodzącego w skład Państwa Wielkomorawskiego⁵. Miejscowy książę o imieniu Wiślimir miał być założycielem grodu wiślickiego, którego perswazją przymuszono w 880 r. do przyjęcia chrztu. Dowód pośredni na prawdziwość legendarnego przekazu może ponoć stanowić tzw. misa chrzcielna, odnaleziona w czasie prac archeologicznych (1955-1968 i później) w ruinach najstarszego wiślickiego kościoła pw. św. Mikołaja.



Ryc. 1. Herb miasta i gminy Wiślica*

Ponad sto lat później, czyli ok. 990 r., gród wiślicki wraz z Małopolską dostał się pod władztwo księcia piastowskiego Mieszka I i stał się wówczas jednym z ważniejszych siedzib władz urzędników monarszych obok Krakowa (Wawelu) i Sandomierza⁶. Okazuje się, że kilka czynników łącznie zadecydowało o strategicznym znaczeniu grodu wiślickiego w państwie pierwszych Piastów na przełomie X/XI w. Po pierwsze, Wiślica znajdowała się na starym szlaku handlowym prowadzącym z Krakowa (i Śląska oraz czeskiej Pragi) przez Sandomierz i Lublin na Ruś Kijowską. Po drugie, bliskie położenie nad rzeką Nidą przyczyniło się do wykształcenia miejscowej osady targowej z całym aparatem administracyjno-prawnym i wojskowo-skarbowym księcia oraz uzyskania statusu miasteczka (osady) na tzw. prawie polskim⁷. O ówczesnym charakterze miejskim Wiślicy poświadczają wzmianki źródłowe z lat 1135, 1202 i 1317, w których przy opisie tej miejscowości używano charakterystycznego terminu *urbs famosissima* lub *castrum Vislicense*⁸. Po trzecie, dostrzeżono walory

* Pod adresem: <http://bip.ug.wislica.pl/11/strona-glowna-bip.html>; dostęp 21 X 2020 r. Zob. uchwała Nr XLIII/316/2018 Rady Miejskiej w Wiślicy z dnia 25 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miasta i Gminy Wiślica (Dz.Urząd. Woj. Świętokrzyskiego z 2018 r., poz. 3417). Zgodnie z § 1 ust. 5 Statutu: „Herb gminy przedstawia załącznik nr 2 do Statutu”. W herbie Wiślicy widzimy mur miejski o trzech basztach (z czego środkowa jest wyższa) koloru srebrnego wpisany w czerwone pole. W murze znajduje się brama o srebrnych otwartych podwojach, a w niej umiejscowioną sylwetkę rycerza, który w prawej ręce trzyma tarczę zaś w lewej włócznię.

militarne osady i zbudowano tu odpowiednio wzmocnione fortyfikacje grodowe, a do jego zarządu powołano dość rozbudowany aparat administracyjny (gród komesa grodowego, a później kasztelana) ze stale dyżurującą drużyną książęcą. Badania wykazały, że w istocie wybudowano dwie warownie grodowe, z czego starsza znajdowała się w samej Wiślicy, a druga młodsza z II poł. XII w. na pobliskiej wyspie zwanej Regią (lub Wyspą Miejską, a obecnie Wyspą Grodziskową). Po czwarte, na przełomie XI/XII w. wybudowano tu pierwszą świątynię chrześcijańską (tzw. kościół grodowy pw. św. Mikołaja)⁹, co niewątpliwie przyspieszyło proces cywilizacyjny w tej okolicy.

Po podziale dzielnic senioralnej w 1146 r. ziemia wiślicka znalazła się w Księstwie Sandomierskim, a później spadła do rangi powiatu w tym województwie. Wiślica przyspieszony proces industrializacji przeżywała w okresie rozbitcia dzielnicowego za panowania księcia Henryka Sandomierskiego (1146-1166), kiedy to stała się lokalnym ośrodkiem handlu, religii, kultury i sztuki. Za panowania jego następcy, tj. księcia Kazimierza II Sprawiedliwego (1166-1177), wybudowano tu główną siedzibę dworu książęcego w terenie, a także ufundowano (ok. 1166-1173) pierwszą wiślicką kolegiatę (kapitułę), czyli siedzibę zgromadzenia kanoników¹⁰. Powstała wówczas także tzw. płyta wiślicka, która miała być prawdopodobnie epitafium do grobu spoczywającego tu księcia Henryka Sandomierskiego (zm. w 1166 r.)¹¹. W istocie za panowania Kazimierza Sprawiedliwego od 1166 r. do 1177 r. Wiślica była suwerennym księstwem (Księstwo Wiślickie) z dość sprawnie działającym aparatem administracyjno-sądowo-wojskowym; ale po jego

śmierci stołeczny charakter księstwa przejął Sandomierz. Niemniej Wiślica stanowiła siedzibą kasztelanów (od ok. 1135 r.), a później powiatu (starostwa niegrodowego), który istniał aż do upadku I Rzeczypospolitej. Ciekawostką może być fakt, że wówczas w hierarchii dostojęstwa urzędników województwa sandomierskiego kasztelan wiślicki występował bezpośrednio wyżej niż sandomierski. W latach 1230-1231 odnotowano istnienie nawet tytularnego urzędu Wojewody Wiślickiego.

Wiślica w swojej historii była niejednokrotnie terenem najeżdżów, zniszczeń, powodzi, pożarów i epidemii chorób, np. Rusinów i Połowców (1135), Tatarów (1241), Szwedów i wojsk siedmiogrodzkich (1657), ponownie wojsk szwedzkich (1702), austriackich i rosyjskich (1915) i hitlerowskich w czasie ostatniej wojny.

Po zniszczeniach tatarskich w 1241 r. w dziejach Wiślicy przez okres półwiecza występuje wyraźna stagnacja cywilizacyjna. Nie wiadomo, z jakich powodów proces lokacyjny Wiślicy na samorządowym prawie niemieckim (na wzór Krakowa) zapoczątkowany przez księcia Bolesława V Wstydliviego w II poł. XIII w. (prawdopodobnie po 1241 r.) nie powiódł się¹². W każdym razie była to jedna z wcześniejszych prób lokacyjnych w Małopolsce, obok stołecznego wówczas Krakowa (przed 1228 r. i druga w 1257 r.), Sandomierza (pierwsza przed 1243 r.) i Nowego Korczyna (1258). Jest wielce prawdopodobne, że próba tej lokacji miała miejsce na późniejszych terenach podmiejskich za tzw. Bramą Buską w kierunku goryslawickiego kościoła pw. św. Wawrzyńca. Księstwo wiślickie pod koniec XIII w. zostało zajęte przez wojska krakowskiego biskupa Jana Muskaty, stronnika

czeskiego króla Wacława II z dynastii Przemyślidów. Odbicie tych terenów przez wojska Władysława I Łokietka w 1304 r. dało asumpt do dalszych działań zjednoczeniowych zakończonych jego koronacją w Krakowie na króla Polski w 1320 r. W okresie panowania Władysława Łokietka Wiślica stała się ponownie głównym ośrodkiem administracyjnym w tej części państwa. Odbływały się tu ważniejsze zjazdy możnowładztwa i rycerstwa małopolskiego i ogólnopolskiego (a później szlachty) oraz narady nad najważniejszymi sprawami królestwa.

Królowie Władysław Łokietek i jego syn Kazimierz III Wielki odwiedzili się sowie mieszkańcom Wiślicy za udzieloną im pomoc. Łokietek w 1326 r. potwierdził (konfirmował) przywilej lokacyjny na prawie niemieckim (magdeburskim) z obowiązkiem zaprowadzenia szeregu instytucji samorządowych w mieście. Niestety, nie wiadomo, czy wcześniejszy proces lokacyjny miasta nie został doprowadzony do pożądanego finału, czy też późniejsze zmiany okazały się konieczną modyfikacją poprzednich. W każdym razie nowa lokacja koncentrowała się wokół nieistniejącego już kościoła



Fot. 1. Kolegiata (bazylika mniejsza) rzymskokatolicka pw. Narodzenia Najświętszej Marii Panny w Wiślicy (ul. Długosza 22) z 1350 r.

Fot. Dziszław Zarzycki

św. Mikołaja i budynków kolegiackich. Imienia zasadzcy miasta nie znamy. Pewne działania lokacyjne uległy przyspieszeniu za panowania Kazimierza Wielkiego (1345), a dokument lokacyjny wystawiony przez Władysława Jagiełłę w 1409 r. jest jedynie potwierdzeniem nabytych już wcześniej praw lokacyjnych prawa niemieckiego (magdeburgskiego). To najstarszy przywilej wiślicki zachowany do naszych czasów¹³.

„(...) Pragnąc polepszyć położenie miasta Naszego Wiślicy, na usilne prośby tegoż miasta obywateli, którzy dając wystarczające świadectwo, powiadomili Nas, iż ich prawa i przywileje spaliły się i całkowicie zginęły od pastwy pożaru, dajemy im i przydzielamy prawo obywatelskie, którym posługują się i z którego czerpią korzyść inne Nasze miasta, na przykład Kraków, Sandomierz, a wspomniane miasto Wiślicę ze wszystkimi przyległościami, wedle tego jak w jego granicach na całej długości, szerokości i wokół, od pradawnego czasu zostało rozgraniczone i wydzielone, przenosimy na zawsze spod prawa polskiego i jakiegokolwiek innego pod prawo magdeburgskie. Usuwamy tamże wszelkie prawa polskie, miary i wszystkie zwyczaje, które zwykle bardzo często czynią zamieszanie w prawie magdeburgskim. Wyjmujemy także, uwalniamy i oswobadzamy na zawsze wójta, obywateli i jakichkolwiek mieszkańców wspomnianego miasta spod wszelkiej jurysdykcji i władzy wszystkich kasztelanów Naszego królestwa, wojewodów, starostów, sędziów, podsędków i ich urzędników, by nie odpowiadali przed nimi albo kimś z nich w sprawach wielkich i małych, jak kradzież, rozlew krwi, zabójstwo, podpalenie, poćwiartowanie oraz w jakichkolwiek innych, ani nie musieli ponosić jakichkolwiek kar. Obywatele i mieszkańcy wspomnianego miasta będą odpowiadać przed swoim wójtem, wójt zaś przed Nami i Naszym sądem generalnym, byleby jednak zostali wezwani pismem opatrzonym Naszą pieczęcią, jeśli wójt wspomnianego miasta zaniedba się w wykonywaniu sprawiedliwości; każdy zaś ma odpowiadać na zarzuty na podstawie wspomnianego wyżej prawa niemieckiego. W wyżej zaś wymienionych sprawach kryminalnych i zagrożonych karą główną dajemy wójtowi wspomnianego miasta pełną i wszelką władzę sądowniczą, wyrokowania i wymierzania kary wedle tego, czego domaga się i czego żąda wspomniane prawo niemieckie we wszystkich swoich artykułach, punktach i klauzulach, zachowując wszakże Nasze prawa królewskie zawsze nienaruszone (...).”

Najistotniejszą cechą, która współcześnie pozwala się odnieść do średniowiecznego procesu lokacyjnego miasta, pozostaje układ przestrzenno-urbanistyczny dość obszernego rynku wiślickiego. Został on oparty na typowym wzorcu kwadratu (prostokąta), od którego odchodzą narożne ulice, a od strony wschodniej znajduje się okazały gmach kolegiaty. Rozwiązania te przypisywane są królowi Kazimierzowi III Wielkiemu, o którym kronikarz Janko z Czarnkowa napisał, że zbudował *civitatem Visliciam*. Najstarszy zachowany dokument mówiący o istnieniu dziedzicznego wójtostwa w Wiślicy pochodzi z 1402 r. Z kolei przywilej króla Jagiełły z 1430 r. zawiera katalog nadanych mu uprawnień, głównie ekonomicznych¹⁴. Potwierdzono w nim prawo wiślickiego wójta do pobierania czynszów (zwykle 1/6 części dla siebie): z kramów sukienniczych i szewskich oraz z jatek rzeźniczych (w 1/2), ze starej łaźni i od dwóch

rybaków. Ponadto do wójta należały określone prawa majątkowe w mieście tzn. do gruntu pod sadzawką oraz dwułanowe gospodarstwo z poddanymi oraz karczmą we wsi Kobylniki z dwoma stawami i łąką oraz własność blechu i folusza.

Wydaje się, że wójt wiślicki miał zachowane prawa do tradycyjnych uposażeń majątkowych, takich jak własność kilku parceli budowlanych w mieście, dochodów z młyna i czynszów od szerokiego spektrum działalności gospodarczej w mieście, jak wypieku chleba, łaźni, kramów i jatek, a także prawo polowania, oraz szerokie uprawnienia sądownicze. Do tych ostatnich zaliczało się prawo zwoływania i przewodniczenia sądowi miejskiemu ławniczemu zwyczajnemu i nadzwyczajnemu lub jednoosobowego wójtowskiego, prawo poboru kar i opłat sądowych (i zatrzymania dla siebie w 1/3). Reprezentował też miasto w stosunkach zewnętrznych. Z jednej strony był przedstawicielem miejscowego samorządu miejskiego, jednym z patrycjuszów miejskich, a z drugiej lokalnym przedsiębiorcą, z którym musieli się liczyć nie tylko miejscowi i lokalne duchowieństwo, ale także przyjezdni chcący coś w mieście załatwić. Oczywiście, sprawy cięższe karne (gardłowe, cztery artykuły grodzkie itd.) i cywilne (spory o nieruchomości) oraz kościelne (i małżeńskie katolików) zarezerwowane były dla innych sądów. Sam wójt podlegał sądowi leńskiemu (złożonemu z wójtów i sołtysów miejscowości lokowanych na prawie niemieckim).

Z czasem wójtowie wiśliccy coraz rzadziej dbali o interesy miasta i mieszczan, troszcząc się bardziej o własne sprawy i wykorzystując ustrojową pozycję do pomnażania rodzinnego majątku. Przez dłuższy czas przedmiotem sporu była wielkość działki siedliskowej wójta położonej w rynku (i zazdrość o murowany dom), o powierzchni prawie dwukrotnie większej niż standardowa (na tej działce w XVII w. wybudowano tzw. Kamienicę Różańcową). Wójtostwo wiślickie na przełomie XV i XVI w. stało się przedmiotem dość ryzykownych przedsięwzięć gospodarczych jego właścicieli (w 1519 r. obciążono go zapisem na 430 grzywien), jak i podlegało dość częstym przekształceniom własnościowym (np. w 1430 r. nadano nowemu właścicielowi, w 1472 i w 1510 r. zezwolono na jego wykup przez szlacheckiego nabywcę, w 1511 r. zastawiono na rzecz kolegium wikariuszy wiślickich, w 1513 r. obciążono na rzecz żony wójta oprawą posagowienną i wianem).

Z chwilą pogłębienia się przeciwstawnych interesów w mieście oponenci wójta zasiadający w radzie miejskiej zaczęli dążyć do odsunięcia go od władzy (administracyjno-sądowej) w mieście i pozbawienia majątku wójtowskiego. Oficjalnie takie próby trwały 16 lat (1535-1551)¹⁵ i zakończyły się ostatecznie skupieniem (wykupieniem) wójtostwa wiślickiego przez miasto. Proces skupu przebiegał etapowo. Najpierw rajcy wiśliccy w imieniu miasta w drodze umowy cywilnoprawnej od dziedzicznego wójta o imieniu Michał Kulchan (zdołał w międzyczasie zostać szlachcicem) odkupili wójtostwo obejmujące dwułanowy folwark wraz z łąkami, pastwiskami i wodami; wszystko to było położone nad rzeką Nidą na terenie wsi Kobylniki i na północ od wsi Sielec. Ostatecznie miasto weszło we władztwo (inkorporowanie) tego majątku 30 marca 1551 r. Skutek prawnoustrojowy tego faktu był taki, że po skupieniu



→ wójtostwa pełnię władzy w Wiślicy przejęli mieszcianie, którzy poprzez wybieranych spośród miejscowego patrycjatu rajców miejskich (tworzących radę miejską) i burmistrza zaczęli sprawniej zarządzać miastem. Najdawniejsze zapiski wiślickie o rajcach miejskich pochodzą z 1484 r. (jako konkurujących z wójtem o władzę w mieście), a dokumenty lustracyjne z 1615 r. i z 1789 r. informują, że ławę miejską wybierali burmistrzowie i rajcowie. Z lustracji powiatu wiślickiego z 1789 r. wiadomo, że budynek ratusza miejskiego znajdował się w obrębie rynku, został zbudowany z drewna i miał jedno pomieszczenie, a z uwagi na deficyt w kasie miejskiej pomieszczenie to na co dzień wynajmowano rodzinie żydowskiej.

Jak już wspominałem, istotną pomoc w budowaniu świetności Wiślicy odegrał król Kazimierz III Wielki. Za jego przyzwoleniem wybudowano miejskie kamienne mury obronne z zamkiem i trzema basztami obronnymi (Buską, Krakowską i Zamkową), a z jego fundacji wzniesiono także kolejną (trzecią) kolegiatę wiślicką. Król, będąc w tym mieście w 1346 r., zatwierdził Statuty Wiślickie¹⁶, które okazały się fundamentalnym zbiorem prawa ziemskiego (szlacheckiego) obowiązującego do upadku Rzeczypospolitej.

Wiślica w okresie późniejszym należała także do miejsc dość często odwiedzanych przez głowy koronowane i ich małżonki, organizowanych zjazdów i narad dostojników królewskich, spotkań rycerstwa, szlachty i możnowładztwa. Przykładowo w 1382 r. spotkanie tu wyznaczyli panowie małopolscy z poselstwem węgierskim po śmierci króla Ludwika Węgierskiego;

tu modliła się królowa Jadwiga z mężem Władysławem Jagiełłą; tu odbywał się sąd (wg legendy w miejscu zw. Psią Górką) rozpoznający zarzut wiarołomstwa wysunięty przez rycerza Gniewosza z Dalewic wobec królowej Polski Jadwigi Andegaweńskiej; po śmierci Stefana Batorego i wyborze Zygmunta Wazy na króla Polski tu w początkach września 1587 r. odbyło się spotkanie króla elekta z jego zwolennikami z kanclerzem koronnym Janem Zamoyskim na czele ku niezadowoleniu stronników Maksymiliana Habsburga (m.in. marszałka Krzysztofa Zborowskiego); tu w 1606 r. zebrali się szlacheccy zwolennicy króla Zygmunta III Wazy (dodatkowo w asyście ok. 10-14 tys. żołnierzy) podczas buntu antykrólewskiego zwanego Rokoszem Mikołaja Zebrzydowskiego i stąd ruszyli w kierunku Sandomierza (pod Koprzywnicę, gdzie stacjonowali rokoszanie) itd.¹⁷

Wiadomo, że odpowiednia rezydencja monarsza wraz z całym zapleczem (infrastrukturą, służbą i logistyką), zwana dworem, umożliwiała te narady. Wiślicki zamek (dwór) monarszy istniał na pewno już od 1388 r. aż do 1657 r., kiedy zniszczyli go Szwedzi. Zapewne w jego murach w latach 1406-1477 odbywały się w Wiślicy nadworne sądy monarsze „in curia”¹⁸.

Nie należy zapominać, że Wiślica była także liczącym się ośrodkiem sądowym w strukturze pierwszoinstancyjnego sądownictwa szlacheckiego. Tu przez ponad cztery stulecia (od poł. XIV w. aż do końca Rzeczypospolitej) stałe roczki sądowe (posiedzenia) odbywał szlachecki sąd ziemski¹⁹. Wiadomo, że przez pewien czas kancelaria sądu ziemskiego w Wiślicy mieściła się w kamienicy kolegiackiej, czyli w Domu Długosza. Wprawdzie istniały plany budowy osobnego budynku sądowego, ale upadek Rzeczypospolitej je zniweczył²⁰.

Wiek XV przynosi powolny zmierzch świetności i znaczenia ośrodka wiślickiego w Koronie na rzecz nieodległego, nowoczesnie zbudowanego zamku w Nowym Mieście Korczynie. Tam też urządzono (ok. 1388 r. lub nieco wcześniej) siedzibę starosty nowokorczyńskiego. Z kolei siedziba starostwa wiślickiego znajdowała się na dworze w Starym Korczynie zw. *Curia alba*, a zarząd dóbr wiślickich włączony został w skład dóbr stołowych monarchy i podlegał pod starostwo grodowe w Nowym Mieście Korczynie (tu urzędował też



Fot. 2. Dom Długosza w Wiślicy (ul. Plac Solny 32) z 1460 r.

Fot. Zdzisław Zarzycki

podrzęczy nowokorczyński i wiślicki)²¹. Taki stan rzeczy przetrwał prawie cztery stulecia (od początku XVI w. aż do upadku I Rzeczypospolitej). A wszystko zaczęło się dość niepozornie od tego, że w poł. XIV stulecia z okolic Korczyna zwożono do Wiślicy dębinę na budulec infrastruktury miejskiej. Król Władysław Jagiełło z racji osobistych przyzwyczajeń rozkazał w tej okolicy wybudować nowoczesny zamek (zw. nowokorczyński); przebywał w nim wraz z rodziną i służbą znacznie częściej niż w Wiślicy, a i z krakowskiego uciekał tam dość często. Są przypuszczenia, że Nowy Korczyn i jego okolica przypominała władcy tereny litewskie z czasów jego młodości. W Korczynie także dość często bywał kanonik krakowski i jednocześnie prepozyt kapituły wiślickiej Jan Długosz (1415-1480), który dodatkowo oddawał się pasji kronikarskiej i był wychowawcą oraz nauczycielem dzieci monarszych (króla Kazimierza Jagiellończyka)²². Zresztą wiślicka szkoła katedralna, działająca już w poł. XIV w., pod kierownictwem Długosza w latach 1446-1467 przeżywała swój renesans. Wielu jej absolwentów studiowało na Uniwersytecie Krakowskim, a później zajmowało ważne stanowiska w państwie, Kościele i we władzach miejskich.

Wiek XVI przynosi miasteczkom koronnym bujny rozkwit gospodarczy; w samej Wiślicy jest podobnie. Już w poprzednim stuleciu Wiślica była liczącym się ośrodkiem piwowarstwa, słodowni i browarnictwa oraz przemysłu młynarskiego i spożywczego. Wiele miejscowych karczm należało do instytucji kościelnych lub było przez nie zarządzanych albo oczynszowanych. Wiślickie hodowle bydła i rzeźnie zaopatrywały rynek krakowski, a nawet śląski. Duże znaczenie miał handel solą pochodzącą z kopalń w Wieliczce i Bochni, którego prawo składu i monopole handlowe wiśliczanie zawdzięczają poprzednim monarchom. Kupcy wiśliccy posiadali zwolnienia od cel w całej Koronie, co wywoływało niezdrowe relacje z konkurencją. W dobie Jagiellonów Wiślica została zaliczona do prestiżowej drugiej kategorii miast ówczesnej Korony i miała liczyć ponad 2 tys. mieszkańców; w 1533 r. mamy odnotowane 133 domy płacące podatek podymny²³, a w 1564 r. już 146 takich domostw. Z uwagi na to, że Wiślicę otaczały tereny bagienne, w mieście istniało kilka kamiennych mostów i grobli, a liczne młyny na Nidzie i jej dopływach, stawy i sadzawki były zarybione i gospodarczo wykorzystane. Zapewne w owym czasie narodziło się miejscowe powiedzenie wyślawiające kunszt wiślickiego rolnictwa i piekarnictwa: „*Cztery rzeczy były w Koronie najlepsze: krakowski trzewik, poznańska panna, przemyskie piwo, wiślicka żemła*” (chleb)²⁴. Ówczesne lustracje podatkowe odnotowały w mieście 12 cechów rzemieślniczych i liczne bractwa oraz budowę wodociągu miejskiego (1528). Również w XVI stuleciu w Wiślicy pojawił się trzeci ordynek zrzeszający ponad stu rzemieślników; istniał on obok pierwszego (wcześniejszego), do którego należeli rajcowie i patrycjat, oraz drugiego, do którego należało kupiectwo. W kolejnym wieku (XVII) podział i przynależność do ordynku miały znaczenie przy przyznawaniu obywatelstwa miejskiego.

Niestety, kres prosperity gospodarczej mieszkańców Wiślicy położył potop szwedzki (1655-1660), a w zasadzie wojska

siedmiogrodzkiego księcia Jerzego II Rakoczego (1657), które dokonały potwornych zniszczeń. Zaginęły wtedy m.in. akta sądów i urzędów wiślickich. Owszem, były próby ratowania sytuacji gospodarczej Wiślicy i dobrobytu jej mieszkańców. Na prośbę mieszczan król Jan III Sobieski zezwolił na organizację dwóch dodatkowych targów w mieście obok czterech już funkcjonujących. Niestety, na niewiele to się zdało. O poziomie upadku ekonomicznego wiśliczan i słabości miejscowej władzy samorządowej świadczy fakt, że z powodu zapotrzebowania na budulec rozebrano najpierw miejscowy zamek królewski (1766), a później dwa kościoły pw. św. Mikołaja i Ducha Świętego (1820) oraz dawne mury i fortyfikacje miejskie (koniec XIX w.).

Dla lepszej charakterystyki mieszkańców Wiślicy (i innych okolicznych miasteczek koronnych) z końca XVIII w. należy przywołać pewien ich ogólny opis²⁵:

„Czemże też są nasze miasteczka polskie? ani wsią, ani w prawdziwym znaczeniu miastem; czem mieszczanie? ani prawdziwymi rolnikami, ani rękodzielnikami; dla tego też pospolicie w miasteczku polskim nie znajdzie nawet dobrego szewca, który by na czas dobre i wygodne zrobił buty, ani u szewca tegoż nie kupisz pięknego warzywa i w dobrym gatunku owocu. Szewc zamiast kopyta obrabia rolę: a ta, nadto podzielona przez spadki, uprzedawiana, przestanie być przedmiotem rolnictwa, któreby samo wyżywić mogło: a nie dość podzielona, aby przestała każdego Polaka iako z natury roli chciwego, kusić, i uwagę jego na przemysł i zarobki miejskie wyłącznie zwracać. Nareszcie co po takich miastach które same siebie, lubo nędźnie, karmią? Tam nie ma targów, spożywania okolicznych płodów rolniczych; w takich miastach mieszkaneć wprowadzie z głodu nie umiera, ale też tyle tylko, że nie umiera; natomiast wygod, przyjemności życia miejskiego, za co zakupić nie ma, a tem mniej, nie czuje nawet potrzeby; bo ich nie poznał nigdy; nie ma za co kupić produktu, który biedny polski z ziemi wydobyl włościanin; ztąd wypływa, że przy takim urządzeniu rzeczy, biedne są miasta, biedne wsie; przeznaczenia i iednych i drugich, chybione: rzadkie też u nas bogate miasta, rzadkie i wsie”.

Po upadku Rzeczypospolitej Wiślica znalazła się początkowo w Monarchii Habsburskiej (Galicji Zachodniej), a później w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim, ale nie pełniła już funkcji ważniejszego ośrodka administracyjnego w lokalnym podziale terytorialnym. Rozbiory dodatkowo skomplikowały trudną sytuację ekonomiczną mieszkańców Wiślicy, gdyż zerwane zostały więzy gospodarcze z Galicją i Śląskiem, a stamtąd czerpano sól, na handel którą wiśliczanie mieli królewskie monopole z dawnych czasów. Zerwano także szlaki gospodarcze ze wschodnią Galicją i Podolem, z którym handlowano bydłem i zbożem. Upadek ekonomiczny dotknął miejscowe instytucje i majątki kościelne. Owszem, ratowano się dzierżawami, pożyczkami i zastawami zawieranymi z Żydami, ale to z kolei rodziło (lub pogłębiało) konflikty konfesyjno-narodowościowe z Polakami. Ponadto miasto stało przed koniecznością wyzbycia się co najmniej połowy swoich gruntów (obciążonych długami), a w wyniku regulacji prawnych utraciło także dochody z propinacji na rzecz prywatnych



→ koncesjonariuszy. Sytuację komplikował dodatkowo fakt, że miejscowy burmistrz nie był już wybierany spośród mieszkańców, ale narzucany jako urzędnik państwowy spośród obcych przez władze wojewódzkie (później gubernialne).

W następstwie rosyjskiej reformy sądownictwa w Królestwie Polskim w 1876 r. w Wiślicy utworzono sąd gminny i sąd pokoju w miejsce dotychczasowych sądów burmistrza, sądu policji prostej i sądy policji poprawczej. W końcu XIX w. w Wiślicy znajdował się murowany budynek urzędu gminy, szkoła elementarna na 190 uczniów, 6 szkół żydowskich w prywatnych budynkach dla 200 uczniów, urząd pocztowy (od 1889), szpital (1889), apteka (od 1879), kościół parafialny, synagoga, praktykował 1 lekarz, a z podmiotów gospodarczych odnotowano: 11 szynków, 7 piekarń i kilka cechów m.in.: szewski, kuśnierski, murarski i kowalski. Osada Wiślica miała wówczas rekordowo dużo mieszkańców (3279), z czego aż 2414 Żydów (73,6%) i 14 prawosławnych²⁶. Ówczesny obraz życia w Wiślicy możemy sobie wyrobić na podstawie pewnego opisu pozostawionego przez artystę (rysownika) Mariana Trzebińskiego z 1905 r.:

„Dziś jest to jedno z najnędzniejszych miast w kraju. Zamek, palony i rabowany, wielokrotnie znikł z powierzchni ziemi, a fundamenty przed kilku laty rozebrano i rozprzedano na fura. Miejskich murów i bram ani śladu. Otaczające miasto błota i kałuże zieją zatruwającą powietrze zgnilizną, a ludność przeważnie żydowska, wyparszy chrześcijan na przedmieścia, gnieździ się w błotnistym, prawie niewybrukowanym rynku. Miasto to, jak zresztą wszystkie prawie nasze miasteczka, regularnie co kilka

lat pali się doszczętnie, a nowe domy stawiane są naprędce w oczekiwaniu świeżej katastrofy. Pośród tych nędznych, bezstylowych lepierek, tego błota i brudu, tych gromad obszarpanych Żydów, kręcących się za groszowym zarobkiem, jak pomnik przeszłości, pomnik kultury i bogactwa narodowego unosi się kościół z domem Długosza”²⁷.

W czasie I wojny światowej wiele budynków w Wiślicy ucierpiało w następstwie walk austriacko-rosyjskich. W niepodległej Rzeczypospolitej zaszła konieczność ich odbudowy (m.in. pracami przy kolegiacie wiślickiej w latach 1919-1926 kierował Adolf Szyszko-Bohusz).

Osobny rozdział w dziejach Wiślicy stanowią Żydzi, których udokumentowana obecność w tej miejscowości obejmuje ok. 500 lat²⁸. Ludność żydowska miała się pojawić w tym miasteczku dość późno, gdyż dopiero w XV w.²⁹ Z dokumentu królewskiego z 1514 r. dowiadujemy się o pierwszej próbie prawnego zablokowania osiedlania się tu Żydów. Niemniej nieliczna jeszcze wówczas diaspora żydowska przystąpiła do organizacji miejscowej gminy wyznaniowej (kahalu) i budowy synagogi. Względna symbiozę ludności katolickiej i mojżeszowej zachwiała nowinki reformacyjne za panowania króla Zygmunta I Starego. Mianowicie ów władca w 1540 r. na prośbę katolickich mieszczan wiślickich (i starosty nowokorczyńskiego) wydał im przywilej zakazujący osiedlania się tam Żydów przybyłych z Czech i Moraw oraz innych terenów; był to przywilej z kategorii „*de non tolerandis Judaeis*” (przywilej nieakceptowania Żydów) – znanych bardziej z kościelnych adresatów tego typu dokumentów (np. cystersów w Koprzywnicy z 1262 r.)³⁰. Bezpośrednim następstwem wydania tego dokumentu było zniszczenie wiślickiej synagogi (1542) i likwidacja miejscowego kahalu. Jednakże w 1543 r. doszło do ugody między adversarzami i pozwolono Żydom na powrót do Wiślicy i odbudowę ich świątyni (1545). Początkowo mogły się osiedlić tylko trzy rodziny żydowskie na przedmieściach Wiślicy, przy czym nie wolno im było wyrabiać i sprzedawać alkoholu. Względny klimat tolerancji religijnej wykorzystali także zwolennicy arianizmu, którzy w Wiślicy w końcu XVI w. założyli swój zbor³¹.

Podejście do ludności żydowskiej zaczęło się pozytywnie zmieniać dopiero w XVIII w. W 1719 r. miasto zawarło kontrakt propinacyjny z pięcioma rodzinami żydowskimi (w tym gronie był też miejscowy rabin). Na jego mocy starozakonni mogli się osiedlić w Wiślicy z wyłącznym prawem monopolu na produkcję i sprzedaż alkoholu (piwa, miodu pitnego i wódki) w zamian za regulowanie wszelkich obciążeń podatkowych mieszczan katolickich wobec starosty. Umowy te przedłużano w latach kolejnych. Niestety, stosunki międzyreligijne były dalekie od pożądanych, o czym świadczy relacja włoskiego geologa (z polskim indygenatem) J.F. Carossiego, który w 1779 r. pisał, że wiślickie ulice (cyt.): „*roją się od Żydów doprowadzających rolników do nędzy*”³². Jednakże należy zauważyć, że od końca XVIII w. zaznacza się coraz większy odsetek ludności żydowskiej wśród mieszkańców Wiślicy³³. W 1765 r. Żydzi stanowili tylko (albo aż) 26% ludności miejskiej (184 Żydów żyło w 15 domach na ogólną liczbę 56 domów)³⁴, a 130 lat później ten odsetek wzrósł prawie 3-krotnie (do 73,5%). Progresja odsetka Żydów wśród



Fot. 3. Dzwonnica przykolegiacka (przy zachodniej fasadzie) w Wiślicy z 1470 r.

Fot. Zdzisław Zarzycki

mieszkańców Wiślicy wygląda następująco: w 1798 r. było już 33,6%, w 1827 r. 59% (785 Żydów na 1327 mieszkańców żyjących w 135 domach, z czego 122 było drewnianych, krytych słomą i tylko 7 murowanych), a w 1857 r. ok. 69% (1370 Żydów)³⁵. W 1893 r. w 139 domach (w tym już 70 murowanych) żyło 3279 mieszkańców, z czego 2414 Żydów (73,5%) – i jak już zazaczyłem był to najwyższy odsetek ludności żydowskiej w historii Wiślicy. W okresie międzywojennym liczba i odsetek ludności żydowskiej w mieście systematycznie się zmniejszały. Zresztą była to tendencja ogólniejsza. Z przeprowadzonego w 1921 r. powszechnego spisu ludności wynika, że na 2086 mieszkańców Wiślicy Żydów było 1314 (63%). Przed wybuchem II wojny światowej w Wiślicy mieszkało 2242 osób, w tym 922 katolików i 1320 Żydów (ok. 59%).

Przekazy źródłowe mówią o tym, że społeczność żydowska w Wiślicy aż do II wojny światowej była dość bogata i wpływowa na tle pozostałych mieszkańców (katolickich), co nie sprzyjało budowaniu pozytywnych relacji społecznych w miasteczku. Jest to oczywiście osąd uproszczony, gdyż większość Żydów była bardzo biedna i bezrobotna, poszukująca jakiegokolwiek stałego źródła zarobkowania. Załedwie kilkadziesiąt rodzin żydowskich mogło uchodzić za zamożnych. Niemniej do żydowskich właścicieli należała zdecydowanie największa liczba punktów handlowych i rzemieślniczych w osadzie, w tym zakłady krawieckie, manufaktura, mleczarnie, piekarnie, rzeźnie, tartak, zakład zegarmistrzowski, hurtownia zboża, sklepy: spożywcze, bławatne, galanteria, z mąką, obuwiem, opalem, piwem, żelazem, pończochami oraz restauracje itd. Dochody gminy żydowskiej pochodziły głównie z opłat z rzeźni żydowskiej i uboju rytualnego (wołu, krowy, cielęcia, kozy, owcy, gęsi, kaczki, kury, kurczęcia oraz gołębia), ale także z opłat za koszenie pieców, ze ślubów rytualnych (rabinicznych) i obrzezania chłopców oraz pochówków i stawiania macew.

Pozycja gminy wyznaniowej też była dość ustabilizowana, ponieważ działała tu murowana synagoga, trzy prywatne domy modlitwy, istniała własna organizacja gminna (kahał) z rabinem na czele (Izrael Horowicz do 1923 r. i od 1924 r. Chaim Szlama Szwarc) i rzezakiem. Żydzi w latach 20. prowadzili Bank Ludowy w Wiślicy, a następnie Wiślickie Towarzystwo Pożyczkowo-Oszczędnościowe, które oferowało nieco tańsze kredyty dla ogółu mieszkańców; w 1928 r. zarejestrowali własne stowarzyszenie pn. Linas Hacedek.

Cmentarz żydowski (kirkut) usytuowany przy ul. Złotej został urządzony w drugiej poł. XVII w.³⁶. Z kolei synagoga wiślicka, po jej spaleniu w 1858 r., została odbudowana z kamienia; istniała do II wojny światowej, kiedy zniszczyli ją Niemcy. Zresztą Niemcy hitlerowscy w czasie ostatniej wojny założyli w Wiślicy getto (dla 3 tys. Żydów) i obóz pracy przymusowej. Ostatecznie 3 października 1942 r. hitlerowcy zlikwidowali miejscowe getto, a jego ludność piechotą skierowali do stacji kolejowej w Jędrzejowie, a stamtąd do obozu zagłady w Treblince; część zginęła po drodze. W 1944 r. ludność Wiślicy zmniejszyła się dość radykalnie do ok. 1,1 tys. i byli to wyłącznie katolicy.

W okresie powojennym na terenie zburzonej synagogi wybudowano bloki, a teren dawnego cmentarza żydowskiego

został w 2016 r. uporządkowany i ogrodzony oraz wystawiono w tym miejscu pamiątkową tablicę w języku polskim, angielskim i hebrajskim³⁷.

Należy zauważyć, że tereny dzisiejszej Wiślicy w okresie od 24 lipca do 2 sierpnia 1944 r. weszły w skład wolnej Republiki Pińczowskiej o pow. ok. 1 tys. km² (były to także okolice Nowego Korczyna, Koszyc, Nowego Brzeska, Proszowic itd.)³⁸. Był to teren wyzwolony spod okupacji niemieckiej przez oddziały partyzanckie, a przed zajęciem jej przez Armię Czerwoną.

Przyspieszoną industrializację mieszkańcy Wiślicy i okolic przeżyli w okresie Polski Ludowej. Wtedy też założono tu m.in. Obowiązkową Zawodową Szkołę Rolniczą, powołano Rejonową Spółdzielnię „Samopomoc Chłopska” (1945), tartak nad Nidą (1946), Spółdzielnię Pracy Krawców „Przyszłość” (1951), Spółdzielnię Pracy pn. „Odzieżowa” (1950), Rzemieślniczą Spółdzielnię Pracy Szewców i Cholewkarzy (1951), wybudowano Dom Kultury i Zakład Przemysłowy „Alabaster – Gips”; założono Muzeum Archeologiczne, zaczęto wydobywać borowinę dla uzdrowisk w Busku-Zdroju i w Solcu-Zdroju (1950) i szereg innych.

Ważny wątek w najnowszych dziejach Wiślicy stanowią badania archeologiczne, prowadzone od 1949 r. do dzisiaj, a ich wyniki przynoszą nowe ustalenia co do początków państwowości polskiej na tych terenach oraz historii Kościoła. Należy zauważyć, że część uroczyszczeń kościelnych związanych z obchodami 1000-lecia chrztu Polski miała miejsce w kolegiacie wiślickiej. Podczas mszy jubileuszowej w 1966 r. koncelebrowanej m.in. przez Prymasa Tysiąclecia kard. Stefana Wyszyńskiego i abp. krakowskiego Karola Wojtyłę dokonano uroczystej koronacji figury Matki Bożej Łokietkowej (zw. Uśmiechniętą).

Przyjmuje się, że początki parafii wiślickiej sięgają czasów erygowania pierwszych kościołów wiślickich na przełomie XI/XII w. Obecna parafia wiślicka łączy swoje dzieje nierozdzielnie z XIV-wieczną kolegiatą, chociaż najstarsze wzmianki źródłowe pochodzą już z 1326 r. Jej obszar przez wieki podlegał różnym zmianom. Istotniejsze jej powiększenie miało miejsce w 1810 r., kiedy włączono do niej „parafię szpitalną” w sąsiednich Gorzysławicach. W ten sposób gorzysławicki kościół późnogotycki pw. św. Wawrzyńca (z lat 1520-1535 r.)³⁹ stał się kościołem filialnym wiślickiej kolegiaty. Należy też zauważyć, że dawniej pochówków na cmentarzu w Gorzysławicach uważany był za nobilitujący, dlatego zabiegali o to liczni zasłużeni i wpływowi mieszkańcy Wiślicy (m.in. wójtowie, rajcy miejscy, burmistrzowie, ławnicy i urzędnicy).

Kościelny wymiar sprawiedliwości wykonywał sąd oficjały wiślickiego jako pomocniczy względem sądu biskupiego i obejmujący swoją właściwością kilka okolicznych dekanatów. Jego wytworem są *acta actorum officialatus Visliciensis*, będące bezcennym źródłem informacji o dawnym społeczeństwie wiślickim i okolicy. Zachowały się akta tego sądu za okres od lat 30. XV w. do 1716 r. i akta kapituły wiślickiej z lat 1559-1612.

Na terenie gminy (miejsko-wiejskiej) w Wiślicy o powierzchni 100,58 km² mieszka obecnie 5776 osób⁴⁰. Gmina ma zdecydowanie charakter rolniczy (83,3%); lasy i grunty leśne zajmują – 3,8% oraz stawy i wody – 3,6%. Burmistrzem miasta i gminy Wiślica jest obecnie Jarosław Jaworski, wybrany na ten urząd

→ w jesiennych wyborach samorządowych roku 2018. W mieście działa piłkarski klub sportowy LKS Gród Wiślica, założony w 1948 r. Obecnie brakuje tu jakiegoś przemysłu, ludność utrzymuje się raczej z pracy na roli lub z pracy zarobkowej w innych miejscowościach albo za granicą. Wielu młodych z braku perspektyw emigruje za nauką i chlebem do większych miast. Niewątpliwie atutem okolicy jest sielski klimat, czyste powietrze i piękne widoki, a konesery walorów przyrodniczych mają szansę np. złowić rybę w pobliskich jeziorach, stawach czy rzeczkach oraz podziwiać przeręble bobrowe.

Z Wiślicą i okolicami związane są liczne podania i legendy⁴¹. Do bardziej znanych zaliczymy m.in. romantyczną historię Waltera z Tyńca, Wiśława z Wiślicy i księżniczki Helgundy⁴²; podanie o Łokietku ukrywającym się w Wiślicy; legendę o Matce Bożej Łokietkowej; opowieści o żabach, drzwiach i grobli w Wiślicy; o tunelach i lochach łączących wiślickie kościoły itd.

Z Wiślicy i jej okolic swój rodowód wywodzi grupa kilkunastu osób spośród przedstawicieli świata nauki, kultury i władzy (państwowej, kościelnej i samorządowej), którzy na przestrzeni dziejów odgrywali znaczący wpływ na dzieje tych instytucji. Nie sposób wszystkich wymienić. Wśród bardziej znanych jest poeta Jan z Wiślicy (ur. w Wiślicy ok. 1485 r., zm. 1516-1520), autor m.in. eposu „*Bellum Prutenum*” (wyd. w Krakowie w 1516 r.), w której opisał bitwę pod Grunwaldem w 1410 r. W Wiślicy w poł. XVI w. urodził się także Jan Stanisław Dzidowski (zm. w Krakowie w 1718 r.), profesor medycyny Uniwersytetu Krakowskiego, ale też sekretarz królewski, siedmiokrotny burmistrz Krakowa (urzędujący z przerwami w latach 1701-1717), a także długoletni (1700-1718) rajca krakowski, o którym napisano, że „*odznaczał się niezwykłą ostrością umysłu i prawością charakteru, które to cechy zaważyły na jego wyborze*”⁴³.

Wiślicka kolegiata pw. NNMP (fot. 1) została wybudowana w stylu gotyckim w 1350 r. jako jeden z sześciu kościołów ekspiacyjnych (pokutnych) z fundacji króla Kazimierza Wielkiego⁴⁴. Przekaz tradycyny wzmiankuje, że to miała być forma pokuty kościelnej króla za zlecenie zabójstwa (utopienia w Wiśle) krakowskiego kanonika Marcina Baryczki w 1349 r.⁴⁵ Świątynię wybudowano na pozostałościach dwóch romańskich kościołów z XII (pw. Narodzenia NMP) i XIII w. (pw. Świętej

Trójcy) i jest to obecnie największy i najstarszy kościół dwunawowy w Polsce. W podziemiach bazyliki znajduje się tzw. Płyta Wiślicka (zw. Płytą Orantów, czyli posadzka z rytami figur) z 1175/1177 r.⁴⁶, a w prezbiterium znajdują się pozostałości polichromii (fresk rusko-bizantyjski) ufundowanej przez Władysława Jagiełłę. Freski zostały wykonane przez popa malarza Hayla z Przemyśla; odnaleźć na nich można kilka scen z życia Jezusa Chrystusa, Maryi, i świętych, tj.: *Ofiarowanie w Świątyni, Zdjęcie z krzyża, Zaśnięcie Matki Boskiej, Pogrzeb Matki Boskiej, Zwiastowanie, Boże Narodzenie, Ostatnia Wieczera, Biczowanie i Ukrzyżowanie*. Z kolei w ołtarzu głównym znajduje się wczesnogotycka kamienna figura Matki Boskiej z Dzieciątkiem zw. Madonną Łokietkową z ok. 1300 r. Kolegiata po zniszczeniach wojennych została odbudowana w latach 1919-1926 przez zespół pod kierunkiem A. Szyszko-Bohusza.

Dom Długosza (fot. 2) to świecki budynek późnogotycki, ufundowany przez kanonika wiślickiego i kronikarza Jana Długosza (herbu Wieniawa) w 1460 r. (i odbudowany w 1919 r.). Przez kilka wieków służył jako dom mieszkalny dla wikariuszy i kanoników sąsiedniej kolegiaty. Prywatne nauki miało tu pobierać aż sześciu synów króla Kazimierza IV Jagiellończyka. Wewnątrz budynku znajduje się polichromia (z końca XV w.) przedstawiająca Jezusa Chrystusa (Zmartwychwstałego), kobiety z krzyżem oraz postać klęczącego mężczyzny z aureolą, którym ma być sam Jan Długosz i tamże napis „*Boże zmiłuj się nad nami*”. Obecnie budynek pełni funkcję plebanii (miejscowego proboszcza) i jednocześnie (od 1966 r.) siedziby wiślickiego muzeum archeologicznego (jako Oddział Muzeum Narodowego w Kielcach). Podobne Domy Długosza znajdują się w Krakowie i Sandomierzu, a kiedyś także w Nowym Mieście Korczynie.

Dzwonnica fundacji Jana Długosza (fot. 3) wybudowana została w latach 1460-1470 na planie kwadratu z czterema kondygnacjami. Cechą charakterystyczną budynku jest górny fryz, w którym w okresie późniejszym umieszczono herby państwowe Korony i Wielkiego Księstwa Litewskiego oraz kilku ważniejszych wówczas rodów szlacheckich (alfabetycznie m.in. Dębno, Grzymała, Nałęcz, Ogończyk, Pilawa, Poraj, Rawicz i Wieniawa).

dr hab. ZDZISŁAW ZARZYCKI

Autor jest kierownikiem Zakładu Prawa Kościelnego i Wyznaniowego UJ, członkiem etatowym Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie

Przypisy:

¹ G. Leńczyk, *Katalog grodzisk i zamczysk z terenu Małopolski*, Kraków 1983; także, H. Łowmiański, *Początki Polski*, t. 3, Warszawa 1967; także, W. Chrzanowski, *Kronika Słowian*, t. 1, *Rzesza Wielkomorawska i kraj Wiślan*, Kraków 2008.

² Wiślica (położona w powiecie pińczowskim) z dniem 1 stycznia / 13 stycznia 1870 r. postanowieniem cara Rosji Aleksandra II została pozbawiona praw miejskich, podobnie jak szereg innych miejscowości dawnego Królestwa Polskiego. Ukaz carski wydano 7/19 listopada 1869 r. (zob. Dz.P.K.P., rok 1869, tom 69, nr 239, s. 425, pkt. I). Po degradacji Wiślicy do rangi osady zmieniono także strukturę administracyjną w terenie w ten sposób, że utworzono

tam nową gminę z siedzibą w Chotelu Czerwonym (powiat pińczowski), w skład której weszła osada Wiślica i okoliczne wioski (Dz.P.K.P., j.w., s. 427, pkt. I.6.). Zob. S. Wiech, *Miasteczka guberni kieleckiej w latach 1870-1914. Zabudowa-rozwoj-społeczność*, Kielce 1995, s. 94.

³ Zob. *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin* (Dz.U. z 2017 r., poz. 1427 ze zm.), § 3 pkt 6 (nadanie statusu miasta) i § 4 pkt 6 (określenie granic miasta i jego powierzchni – 470,91 ha). W tym dniu prawa miejskie

nabyło także sześć innych miejscowości, tj.: Łągów i Radoszyce (Świętokrzyskie), Tułowice (Opolskie), Józefów nad Wisłą (Lubelskie), Otyń (Lubuskie) i Sanniki (Mazowieckie).

⁴ *Województwo sandomierskie w drugiej połowie XVI wieku*, cz. 2, Komentarz, indeksy, Warszawa 1993, s. 82.

⁵ Fragment Żywota św. Metodego: „Był zaś w nim (Metodym) także dar proroczy, tak że spełniło się wiele przepowiedni jego (...). Księżę pogański, silny bardzo, siedzący na Wiśle, urągał wiele chrześcijanom i krzywdy im wyrządzał. Poślawszy zaś do niego (kazał mu) powiedzieć (Metody): Dobrze będzie dla ciebie, synu, ochrzcić się z własnej woli na swojej ziemi, abyś nie był przymusem ochrzczony w niewoli na ziemi cudzej i będziesz mnie wspominał. Tak też się stało (...).” Zob. E. Dąbrowska, *Wielkie grody dorzecza górnej Wisły*, Wrocław 1973, s. s. 167-169, s. 254-255; także, W. Chrzanowski, *Kronika Słowian*, t. 1: Rzesza Wielkomorawska i kraj Wiślan, Kraków 2008.

⁶ Zob. *Bazylika Mniejsza pw. Narodzenia NMP w Wiślicy*, Kielce 2005, s. 7; także, *Postmodernizm a pogański księżę silny wielce*, [w:] M. Jurecki, *Ponidzie. W świętokrzyskim stepie*, Kraków 2004, s. 94.

⁷ E. Dąbrowska, *Studia nad osadnictwem wczesnośredniowiecznym ziemi wiślickiej*, Wrocław 1965, s. 44 i nast.

⁸ F. Kyrk, *Urbanizacja Małopolski. Województwo sandomierskie. XIII-XVI wiek*, Kielce 1994, s. 159.

⁹ Do dzisiaj zachowały się jedynie fundamenty kościoła pw. św. Mikołaja (styl romański) i fragmenty kaplicy grobowej (*opus emblematum*) z pochówkami kobiet (obecnie przy ul. Batalionów Chłopskich); zob. K. Żurowska, *Kościół św. Mikołaja w Wiślicy na tle romańskich jednonawowych budowli sakralnych*, [w:] *Wiślica. Nowe badania i interpretacje*, Warszawa 1997, s. 57-60.

¹⁰ Kapituła w Wiślicy ufundowana została przez księcia Kazimierza II Sprawiedliwego (w 2 poł. XII w.) i miała początkowo podlegać jego jurysdykcji (i jego urzędników), a w XIII w. przekazana została pod jurysdykcję biskupa krakowskiego.

¹¹ O prawdopodobieństwie pochówku księcia w podziemiach miejscowej kolegiaty pisał m.in. A. Bujak, *Nekropolie królów i książąt polskich*, Warszawa 1988, s. 25; a także, Sz. Wrzesiński, *Sandomierski Desperado*, [w:] „Focus Historia”, nr 3, 2007, s. 4-9.

¹² Z. Budkowska, *Wiślica w XIII i XIV w.*, [w:] *Odkrycia w Wiślicy*, Warszawa 1963, s. 203 i nast.

¹³ *Akta grodzkie i ziemskie z czasów Rzeczypospolitej Polskiej z archiwum tak zwanego bernardyńskiego we Lwowie w skutek fundacji śp. Aleksandra hr. Stadnickiego*. Wydane staraniem Galicyjskiego Wydziału Krajowego, t. 6, Lwów 1876, s. 72, nr 21. Powyższy fragment przywileju podaje za D. Kalina, *Miasto i gmina Wiślica. Dziedzictwo kulturowe*, Wiślica 2018, s. 8-9, który powołuje się na tłumaczenie ks. prof. Tadeusza Gacia. Zob. też M. Mikula, *Prawodawstwo króla i sejmu dla małopolskich miast królewskich (1386-1572). Studium z dziejów rządów prawa w Polsce*, Kraków 2011 [maszynopis rozprawy doktorskiej] s. 456 [Wiślica].

¹⁴ *Matricularum Regni Poloniae Summaria*, t. 4, wyd. T. Wierzbowski, J. Sawicki, I. Sułkowska, J. Płocha, Warszawa 1905-1999, nr 3000; także, *Lustracja województwa sandomierskiego 1564-1565*, wyd. W. Ochmański, Wrocław-Warszawa-Kraków 1963, s. 24.

¹⁵ D. Kalina, *Miasto i gmina Wiślica...*, s. 176.

¹⁶ W. Uruszczak, *Statuty Kazimierza Wielkiego jako źródło prawa polskiego*, [w:] „Studia z dziejów państwa i prawa polskiego”, t. III, red. J. Matuszewski, Łódź 1999, s. 97-115; tenże, *Zwyczajne ziemskie w Statutach Kazimierza Wielkiego*, [w:] „Studia z dziejów państwa i prawa polskiego”, t. IV, red. J. Matuszewski, Łódź 1999 [Księga Pamiątkowa Prof. Zygryda Rymaszewskiego], s. 177-187.

¹⁷ J. Maciszewski, *Wojna domowa w Polsce (1606-1609). Studium z dziejów walki przeciw kontrreformacji*, Wrocław 1960, s. 342-343.

¹⁸ P. Kardys, *Wiślica w średniowieczu i w okresie wczesnonowożytnym*, Kielce 2006, s. 92.

¹⁹ W. Uruszczak, *Historia państwa i prawa polskiego*, t. I, wyd. 2, Warszawa 2013; także, M. Pawlikowski, *Sądownictwo ziemskie w przedrozbiorowej Rzeczypospolitej*, Strzałków 2012.

²⁰ D. Kalina, *Miasto i gmina Wiślica...*, s. 184.

²¹ Według Lustracji z 1564 r. tenutariusz wiślicki urzędował także w starostwie nowokorczyńskim.

²² Ks. J. Wiśniewski, *Historyczny opis kościołów, miast, zabytków i pamiątek w Pińczowskim, Skalmierskim i Wiślickim*, Mariówka Opoczyńska 1927.

²³ H. Samsonowicz, *Liczba i wielkość miast późnego średniowiecza*, „Kwartalnik Historyczny” 1979, nr 4, s. 927; także, P. Kardys, *Wiślica w średniowieczu...*, s. 192.

²⁴ *Nowa księga przysłów i wyrażen przysłowiowych polskich*, pod red. J. Krzyżanowskiego, t. 2, Warszawa 1970, s. 188.

²⁵ Cyt. za A. Ostrowski, *Pomysły o potrzebie reformy towarzyskiej w ogólności, a mianowicie co do Izraelitów w Polsce*, Paryż 1834, s. 156-157 przytaczam za D. Kalina, *Miasto i gmina Wiślica...*, s. 181-182.

²⁶ M. Rawita-Witanowski, hasło: *Wiślica*, [w:] *Słownik geograficzny Królestwa Polskiego i innych krajów słowiańskich*, t. 13, red. B. Chlebowski, Warszawa 1893, s. 573-576.

²⁷ M. Trzebiński, *Wiślica*, „Tygodnik Ilustrowany”, 1905, nr 52, s. 313.

²⁸ Zob. *Memorial book of Wislica; the Wislich yizkor book*, wydana przez Association of Former Residents of Wislica, Tel Aviv 1971.

²⁹ Więcej informacji na stronach internetowych „Wirtualny Sztetl. Muzeum Historii Żydów Polskich. POLIN”, pod adresem: <https://sztetl.org.pl/pl/>; dostęp 23 XI 2020 r.

³⁰ I. Schiper, *Dzieje handlu żydowskiego na ziemiach polskich*, Warszawa 1937, s. 27; także, Z. Zarzycki, *Targ i osada targowa w okresie przedlokacyjnym. Przykład Koprzywnicy*, „Studia Historyczne” R. XLIV, 2001, z. 3 (174), s. 367-385.

³¹ J. Szymański, *Szlakiem Braci Polskich. Przewodnik turystyczny po Kielecczyźnie*, Kielce 1962, s. 124.

³² Cyt. z *Johann Philipp von Carosi's Reisen durch verschiedene polnische Provinzen, mineralischen und andern Inhalts*, t. 2, Leipzig 1781, s. 290-291, podają za D. Kalina, *Miasto i gmina Wiślica...*, s. 180. Opinię tę wyraził zapewne po badaniach w terenie nad leczniczym wykorzystaniem wód w nieodległym Busku-Zdroju.

³³ J. Muszyńska, *Żydzi w miasteczkach województwa sandomierskiego i lubelskiego w XVIII w.*, Kielce 1998, s. 150.

³⁴ *Lustracja województwa sandomierskiego 1789*, cz. 3: Powiat wiślicki, wyd. H. Madurowicz-Urbańska, Wrocław 1968, s. 4-22.

³⁵ M. Rawita-Witanowski, hasło: *Wiślica*, [w:] *Słownik geograficzny Królestwa Polskiego i innych krajów słowiańskich*, t. 13, red. B. Chlebowski, Warszawa 1893, s. 573-576; także, *Wiślica*, [w:] *Słownik geograficzny Królestwa Polskiego i innych krajów słowiańskich*, t. 15, cz. 2: *Januszpol-Wola Justowska*, red. B. Chlebowski, Warszawa 1902, s. 691.

³⁶ Z. Guldón, *Osadnictwo żydowskie i liczebność ludności żydowskiej na ziemiach Rzeczypospolitej w okresie przedrozbiorowym. Stan i program badań*, [w:] *Żydzi i judaizm we współczesnych badaniach polskich*, pod red. K. Pilarczyka, Kraków 1997, s. 148-152; także, A. Penkalla, *Żydowskie ślady w województwie kieleckim i radomskim*, Radom 1992, s. 99 i nast.

³⁷ Zob. <http://wislica.pl/1581/cmentarz-zydowski-w-wislicy.html>; dostęp 5 XI 2020 r.

³⁸ W. Waśniewski, *Bój o Republikę Pińczowską*, Warszawa 1944.

³⁹ Kościół pw. św. Wawrzyńca został wybudowany w 1535 r. na fundamentach poprzedniego, drewnianego. Jego wnętrze jest bogato zdobione: prezbiterium herbami, a ściany barokową polichromią.

⁴⁰ Gminę tworzy 20 sołectw: Brzeziny, Chotel Czerwony, Gluzy, Gorzysławice, Górki, Hołudza, Jurków, Kobylniki, Konieczmosty, Kuchary, Łatanice, Ostrów, Sielec, Skorocię, Skotniki Dolne, Skotniki Górne, Szczerbaków, Szczyniki, Wawrowice i Wiślica. Pod adresem: <http://wislica.pl/128/informacje-ogolne.html>; dostęp 5 XI 2020 r.

⁴¹ Pod adresem: <http://wislica.pl/157/75/zabytki-i-legendy-wislickie.html>; dostęp 5 XI 2020 r.

⁴² G. Labuda, *Powieść o Walegierzu z Tyńca i o Wiślawie z Wiślicy*, [w:] *Źródła, sagi i legendy do najdawniejszych dziejów Polski*, Warszawa 1961, s. 243-298; także, D. Kalina, *Miasto i gmina Wiślica...*, s. 19 i nast.

⁴³ K. Estreicher, *Jan Stanisław Dzikowski*, [w:] *Bibliografia Polska*, część III, tom IV, Kraków 1897, s. 447; także, L. Wachholz, *Jan Stanisław Dzikowski*, [w:] *Wydział Lekarski Uniwersytetu Krakowskiego i jego grono nauczycielskie 1364-1918*, Kraków 1935, s. 26.

⁴⁴ J. Gądomski, *Funkcja kościołów fundacji Kazimierza Wielkiego w świetle heraldycznej rzeźby architektonicznej*, [w:] *Funkcja dzieła sztuki. Materiały Sesji Stowarzyszenia Historyków Sztuki, Szczecin, listopad 1970*, Warszawa 1972, s. 103-116; także, M. Pieniążek-Samek, *Bazylika Mniejsza pw. Narodzenia NMP w Wiślicy*, Kielce 2005.

⁴⁵ P. Crossley, *Gothic Architecture in the Reign of Kasimir the Great, Church Architecture in Lesser Poland 1320-1380*, Kraków 1985, s. 420-421, s. 425, 437.

⁴⁶ Na płycie znajdują się postacie ludzkie w pozycji modlitewnej (zapewne książę Henryk Sandomierski z rodziną) okraszone bogatą ornamentyką roślinną, a całości dopełnia fragment tacińskiego tekstu: „HI CONCLUCARI QUERUNT UT IN ASTRA LEVARI POSSINT ET PARITER...” (pol. „Ci chcą być podeptani aby mogli być wzniesieni do gwiazd...”). Zob. D. Kalina, *Miasto i gmina Wiślica...*, s. 13.

Nowy Korczyn ponownie miastem – od 1 stycznia 2019 r.

Dr hab. ZDZISŁAW ZARZYCKI

Nowy Korczyn (łac. *Nove Civitatis alias Corczin vel Korczyn*) jest miastem położonym w województwie świętokrzyskim i powiecie buskim oraz siedzibą władz gminy miejsko-wiejskiej o tej samej nazwie. W dawniejszej polskiej historiografii Nowy Korczyn nazywany bywał Nowym Miastem lub Nowym Miastem Korczyn w odróżnieniu od (Starego) Korczyna (położonego ok. 3 km na zachód od Nowego Korczyna). Był to gród warowny położony na szlaku królewskim prowadzącym ze stołecznego Krakowa (ok. 75 km, dawniej 2 dni drogi) przez Sandomierz do Lublina i dalej na Litwę lub Ruś. Nowy Korczyn legitymował się prawami miejskimi przez ponad sześć stuleci (od 1258 r. do 1869 r.)¹. Utracił je w następstwie decyzji polityczno-prawnej cara Rosji Aleksandra II, będącej zaborczą szykaną (ew. swoistą karą) za poparcie miejscowej ludności udzielone powstańcom styczniowym². Zatem odzyskanie przez Nowy Korczyn praw miejskich z dniem 1 stycznia 2019 r.³ jest niewątpliwie rehabilitacją historyczno-prawną po 148 latach bycia wioską. Obecnie Nowy Korczyn ze swoimi 955 mieszkańcami (2019 r.) zajmuje 938. miejsce na 944 miast, czyli jest dopiero na siódmym miejscu od końca w statystyce najludniejszych miast w Polsce. Niemniej w swojej przeszłości Nowy Korczyn miał okresy świetności, a jeszcze ok. 100 lat temu mieszkańców miał prawie cztery razy więcej niż obecnie.

Współcześnie Nowy Korczyn położony jest na szlaku drogi krajowej (nr 79) prowadzącej z Krakowa do Sandomierza. Miasteczko leży na prawym brzegu rzeki Nidy w odległości ok. 3 km od jej ujścia do Wisły (na jej lewym brzegu) w otulinie Nadnidziańskiego Parku Krajobrazowego. W Polsce przedrozbiorowej Nowy Korczyn był miastem królewskim, a w okresie zaborów miastem (do 1869 r.) i następnie osadą rządową. Administracyjnie przynależała do ziemi krakowskiej (później województwa), w Małopolsce Wschodniej. W II połowie XVI w. znalazł się w województwie sandomierskim i powiecie wiślickim⁵.

Swoją historyczny rozwój Korczyn zawdzięcza dogodnemu położeniu: na przecięciu się dawnych szlaków handlowych, królewskiej drogi Kraków – Sandomierz z odnogą Węgry – Sandomierz i przy przeprawie rzecznej na Wiśle. Trakt monarszy wraz z komorami celnymi potwierdzony jest źródłowo już w 1278 r. Dawniej tereny te były mocno zalewowe i bagienne oraz o żyznej glebie, gęsto zalesione; lasy, głównie liściaste dostarczały cennego budulca drzewnego (dęby), były bogate w dziką zwierzynę oraz ptactwo łowne⁶. Walory te doceniali rządzący, ich urzędnicy, jak i prywatni przedsiębiorcy



Ryc. 1. Herb Gminy i Miasta Nowy Korczyn⁴

oraz rolnicy. W ten sposób do Korczyna ściągali kupcy i rzemieślnicy, mieszkali tu urzędnicy i dygnitarze królewscy oraz ich rodziny.

Przypuszcza się, że dzieje osady korczyńskiej sięgają XII w., a może nawet XI w. W czasach panowania księcia Bolesława V Wstydliwego w księstwie sandomierskim i krakowskim (1232/1243-1279) bardziej znanym grodem był Korczyn (Stary), gdzie zresztą w 1226 r. urodził się ten monarcha⁷. Zapewne na terenach późniejszego Nowego Miasta (Korczyna) musiała istnieć jakaś osada o bliżej nieznanym nazwie i charakterze, bo przywileje lokacyjne nic nie wzmiankują, żeby nowa lokacja prawa niemieckiego miała być na tzw. surowym korzeniu „*in cruda radice*”. W każdym razie przywilej lokacyjny dla Nowego Miasta Korczyn wydał książę Bolesław V Wstydlivy w 1258 r. Zezwolił na urządzenie miasta na wzoru prawa niemieckiego w jego odmianie średzkiej⁸, a nie magdeburskiej, co było wówczas regułą w Małopolsce.

Tego typu lokację cechowała ograniczona autonomia samorządowa (ustrojowa i sądownicza) władz miasta na rzecz szerszych niż zwykle uprawnień monarszych i jego aparatu urzędniczo-sądowego. Prawo średzkie nie zezwalało na pełny rozwój instytucji samorządowo-społecznych, jakim był burmistrz i rada miejska z rajcami. Przywilej ten otrzymał imiennie Hynko, syn Henryka, byłego wójta i zapewne zasadzcy Nowego Miasta⁹. Przyjmuje się, że wójtostwo nowokorczyńskie było dziedziczne (1389, 1489). Wójt miał przyznane prawo

do pobierania zwyczajnych dochodów z czynszów (tzw. wójtowskich) od domów i placów miejskich, jatek i kramów rzeźniczych, sukiennych, szewskich, łaźni, młynów (które miał prawo zbudować po obu brzegach Nidy), a także prawo łowienia ryb, korzystania z lasu dla pozyskania budulca i opału i szereg pomniejszych uprawnień. Dodatkowo miasto miało prawo do wyrębu drzewa w lasach Brzestów i Kłyż¹⁰. Samo nowo lokowane miasto Nowy Korczyn musiało się pomyślnie rozwijać i przedstawiać jakąś wartość, skoro książę Leszek Czarny w 1284 r. oddał je (wraz ze wsią Konary) biskupowi krakowskiemu Pawłowi z Przemankowa pod zastaw udzielonej mu pożyczki 3 tys. grzywien.

Fakt lokacji korczyńskiej potwierdza inny przywilej lokacyjny dla Skaryszewa z 1264 r., który miał być lokowany na prawie niemieckim w jego odmianie korczyńskiej (*ius Corcinense*)¹¹. W tym celu należy przywołać treść odpowiedniego zapisu dokumentu skaryszewskiego z 15 V 1264 r., z którego wynika, że: „*locum Scaresovie... locum eundem in iure Theutonico, [quo ci- ves de Korczyn] utuntur, collocandum (...)*”¹². W mojej ocenie wywodzenie ze skaryszewskiego dokumentu lokacyjnego istnienia jakiegoś specyficznego lokacyjnego prawa korczyńskiego jako odmiany prawa niemieckiego jest poważnym nadużyciem myślowym i w istocie błędnym wnioskiem niemającym oparcia źródłowego we współczesnej nauce (mediewistyce).

Ustrojowo sytuację Nowego Miasta Korczyna zmieniał dopiero przywilej lokacyjny wystawiony przez króla Władysława II Jagiełłę w dniu 19 IX 1409 r., w którym rozwiązania prawa średzkiego zastąpiono magdeburskim: „*eidem nostre civitati Nova Civitas alias Corczin ius civile, quo alie civitates in regno nostro potiuntur et fruuntur, attribuimus, ipsamque de iure Polonico in ius Thuetonicum, quod Magdeburgense dicitur,*

transferimus perpetuo duratirum (...)”¹³. Zresztą odmienności lokacyjne wynikające z prawa średzkiego zaczęły być unifikowane z magdeburskim za panowania króla Kazimierza III Wielkiego i zanikły zupełnie w XVI w.

Niemniej kolejny dokument wystawiony na wójtostwo nowokorczyńskie przez Władysława II Jagiełłę w 1413 r.¹⁴ potwierdzał temu wójtowi prawo do własności dwułanowego gospodarstwa wolnego od czynszów, założenia karczmy, młyna, sadzawki, urządzenia kawałka lasu i założenie w nim barci. Oprócz tego wójt wraz z miejscową ławą miał szereg uprawnień sądowych; w tym prawo do pobierania 1/2 kar i opłat sądowych. Istnienie urzędu wójtowskiego w Nowym Korczynie było wybitnym przejawem form samorządu miejskiego, wokół którego koncentrowały się nie tylko sprawy szeroko rozumianej polityki miejskiej (prawo, sądownictwo, ekonomia, cechy, bractwa ale i życie towarzysko-kulturalne). Wydaje się, że wójtostwo w XV w., a może nawet w końcu XIV w. było własnościowo już mocno rozdrobnione, co było regułą ustrojową w owym czasie. Rodziło to oczywiście określone trudności, w tym spory sądowe, o czym informują nas odpowiednie źródła (1389, 1489). Niemniej i tu zaznacza się dość widoczne kumulowanie urzędów i prerogatyw miejskich w ręku miejscowego wójta¹⁵. Ostatnia poświadczona źródłowo wzmianka o wójtostwie nowokorczyńskim w jego lokacyjnym charakterze pochodzi z 1489 r.¹⁶. Wówczas musiało dojść do skupienia wójtostwa, ale w czym ręku, tego nie wiemy. Natomiast w XVI w. wzmiankowana jest już wykształcona w pełni rada miejska i burmistrz, dla których w rynku wybudowano nowy ratusz (1566 r.)¹⁷. Za panowania Zygmunta II Augusta w 1569 r. zaszła konieczność odnowienia przywileju lokacyjnego dla Nowego Korczyna, bo poprzedni spłonął.

Zamek monarszy w Nowym Korczynie

Pierwszy zamek drewniany (podobnie jak i klasztor franciszkanów) został spalony przez wojska ruskie w 1300 r. Dopiero z rozkazu króla Kazimierza III Wielkiego w poł. XIV w. wybudowano tu dostojną rezydencję – zamek murowany o charakterze obronnym, miasto zaś otoczono murami; wybudowano także sztuczne jezioro Czartoria, które dodatkowo miało zabezpieczać siedzibę przed wrogiem. Z rozkazu Jagiełły zamek nowokorczyński został wyremontowany (1388-1389), a następnie przebudowany (1403-1408) do jego osobistych upodobań; była to konstrukcja okazała, w źródłach nazywana (1405): „*alba curia retro Nida*” lub „*castrum Korczin*” albo „*curia regis*”.

W nowokorczyńskim zamku w 1533 r. mieściło się 9 pokoi (w tym dawna komnata królowej Jadwigi), na stałe zamieszkiwało w nim 20 osób personelu, a ponadto otoczony był on budynkami gospodarczymi: browarem, łaźnią i gorzelnią itp. Według opisu z 1572 r. zamek „z trzech stron wałem i przekopem wodą był napełniony obwiedziony, od czwartej zaś strony rzeka Nida, a na niej most drewniany”. Na wyposażeniu zamku było uzbrojenie: „Strzelba i aparat wojenny

w zamku: 2 działka nowe spiżane o 4 kołach, hakownic hubczastych długich w bramie 24, rusznic hubczastych 43, gładkich starych okowanych w bramie 14, kuszy starych w bramie 8, prochu beczek 5, saletry beczek 2, wiader skórzanych 2”. Z kolei Lustracja z 1564 r. podaje, że „na zamku urzędowali: podstarosta, sędzia grodzki i pisarz sądowy, burgrabia, miernik, szafarz (*dispensator*), klucznik (*clavigor*), 3 grodzanów, 3 stróżów, piekarz z pomocnikiem, kucharz, piwowar, wrotny, woźnica, wozowy, rurmistrz, myśliwiec, niewiasta która achtele umywała, sługa zegaru doglądający”.

Murowany zamek nowokorczyński pełnił swoje funkcje przez ponad cztery stulecia, kiedy został ostatecznie rozebrany (1776), a materiał budowlany z niego pozostały został sprzedany okolicznym mieszkańcom (Żydom i mieszczanom).

Zamek nowokorczyński zapisał się w historii jako miejsce licznych spotkań, narad i wieców urzędniczych i politycznych rycerstwa, szlachty i magnaterii koronnej. Tytułem przykładu można wymienić ważniejsze: narady księcia mazowieckiego Siemowita IV z dostojnikami nad ewentualnym małżeństwem z Jadwigą Andegaweńską (1383); narady w 1438 r. nad

propozycją Czechów o objęciu tamtejszej korony przez Jagiellonów (co też ostatecznie uczynił brat króla Władysław Kazimierz); spotkania króla Kazimierza IV Jagiellończyka w 1461 r. z różnymi posłami i dyplomatami cudzoziemskimi: Jerzego z Podiebradów, margrabi brandenburskiego, chana tatarskiego, legata papieskiego (1470) i wysłannikiem cesarza niemieckiego, a nawet osobiście odebrał tu hołd lenny mistrza krzyżackiego Martina Truchsess von Wetzhausena (1479). Na zamku nowokorczyńskim podejmowano też szereg decyzji polityczno-militarnych wobec Krzyżaków, m.in. przez króla Jagiełłę w 1404 r. i w 1409 r. przed wielką wojną, której kulminacyjnym etapem była bitwa pod Grunwaldem; przez króla Kazimierza IV Jagiellończyka w 1465 r. i 1476 r.

W każdym razie zamek nowokorczyński najchętniej odwiedzał król Władysław II Jagiełło¹⁸, który w czasie 48 lat panowania na tronie polskim (1386-1434) przebywał tu aż 83 razy, czyli wychodził statystycznie ok. 2 razy w roku. Mieszkał w nim wraz z rodziną i służbą znacznie częściej niż w Wiślicy, a były momenty w jego życiu, że bardziej wolał pobyt na tutejszym zamku niż na Wawelu¹⁹. Są przypuszczenia, że Nowy Korczyn i jego okolica przypominała władcy tereny litewskie z czasów jego młodości. Istnieje przekaz, że tu dokonano najstarszego znanego tłumaczenia Biblii na język polski (tzw. *Biblii królowej Zofii*) w latach 1453-1455²⁰. Zlecenie miało pochodzić od królowej Zofii (Sonki Holszańskiej), czwartej żony Jagiełły, przebywającej często na tutejszym zamku.

Nowy Korczyn a sprawa husycka

Dwukrotnie zawiązywano tu konfederację religijną. Najpierw (25 IV 1438 r.) katolicy (pod wodzą kardynała Zbigniewa Oleśnickiego), sprzeciwiając się polskiemu sojuszowi z czeskimi husytami, a rok później z kolei zwolennicy sojuszu, czyli polscy husyci (pod wodzą Spytka z Melsztyna)²¹ sprzeciwiający się polityce Oleśnickiego. Ostatecznie w bitwie pod pobliskimi Grotnikami (4 V 1439 r.) wojska Oleśnickiego i małoletniego króla Władysława III Jagiellończyka rozbiły tabory husyckie, kończąc w zasadzie problem innowierców w Koronie. Przed tą bitwą kardynał Oleśnicki i niespełna 15-letni król z doradcami przebywali na zamku w Nowym Korczynie.

Należy zauważyć, że Nowy Korczyn zasłużył się dość istotnie w dziejach polskiego parlamentaryzmu, prawodawstwa i sądownictwa ziemskiego. Miasto to, z racji centralnego położenia w Małopolsce, był miejscem, gdzie dość często odbywały się zjazdy panów małopolskich (od 1404 r.), a później sejmiki generalne posłów i senatorów Prowincji Małopolskiej (czyli z województwa krakowskiego, sandomierskiego, lubelskiego, wołyńskiego i podolskiego) zazwyczaj na trzy tygodnie przed terminem tzw. sejmu walnego. Zwykle wtedy ucierano projekty uchwał sejmikowych i sejmowych, a także stanowiska sejmików wojewódzkich i ziemskich oraz dyskutowano nad kandydatami na opróżnione stanowiska urzędnicze i sądowe. W czasie jednego ze zjazdów (1465) uchwalono tzw. Statut nowokorczyński. Dokument ten ma fundamentalne znaczenie w historii polskiego prawodawstwa ziemskiego. Wszedł w skład najstarszego drukowanego zbioru prawa ziemskiego pn. *Syntagma*²² wydane go drukiem w języku łacińskim w Lipsku w 1488 r. z inicjatywy kanclerza koronnego Zbigniewa Oleśnickiego²³. W Nowym Korczynie w 1473 r. zwołano obrady sejmu szlachty małopolskiej, ale pożar miasta zmusił uczestników do przeniesienia się do Wiślicy. Za to kolejny sejm w 1476 r. obradował tu aż 7 tygodni w obecności króla Kazimierza IV Jagiellończyka.

Nowe Miasto Korczyn w XV w. przeżywało swój renesans gospodarczy, społeczny i wizerunkowy, kosztem nieodległej (10 km w prostej linii) Wiślicy. Źródeł takiego sukcesu należy poszukiwać w przemyślanych decyzjach

polityczno-ekonomicznych monarchów podjętych wiek wcześniej. Jak już wspominałem, tereny nowokorczyńskie, położone wówczas na licznych bagnach, rozlewiskach i szuwarach obfitowały m.in. w lasy dębowe, z których czerpano budulec na infrastrukturę w Wiślicy. W dość rozległym województwie sandomierskim wyznaczono 6 starostw grodowych, a jedno z nich umieszczono w Nowym Korczynie. Decyzje o jego powołaniu zapadły ok. 1388 r. lub nieco wcześniej. Staroście nowokorczyńskiemu powierzono zarząd królewskiego klucza dóbr wiślickich, które później wyodrębniono prawnie z większej całości małopolskich dóbr królewskich i nazwano „ekonomią wiślicką”²⁴. Tu siedzibę miał podręczny nowokorczyński (i wiślicki), a później tenutariusz wiślicki (1564). Taki stan rzeczy przetrwał aż do upadku I Rzeczypospolitej. Jednym z bardziej znanych starostów nowokorczyńskich od 1421 r. był Jan Długosz (zm. 1444 r.), ojciec późniejszego kanonika krakowskiego, prepozyta wiślickiego i kronikarza Jana Długosza (1415-1480). Zresztą młody Jan Długosz rozpoczął swoją przygodę edukacyjną w wieku 6 lat (1421) od szkoły parafialnej w Nowym Korczynie²⁵, by później trafić jako student do Uniwersytetu Krakowskiego. W życiu dorosłym Jan Długosz oddawał się pasji kronikarskiej i od 1467 r. misji wychowawczo-nauczycielskiej wobec sześciu synów króla Kazimierza IV Jagiellończyka²⁶. Zatem nadzorował edukację przyszłych trzech królów Polski: Jana I Olbrachta, Aleksandra I Jagiellończyka i Zygmunta I Starego, króla czeskiego i węgierskiego Władysława II Jagiellończyka oraz wysoko postawionego w hierarchii Kościoła abp. Fryderyka Jagiellończyka, Prymasa Polski oraz św. Kazimierza Jagiellończyka²⁷ – wszystko to w szkole w Krakowie, Wiślicy i Nowym Korczynie. Z tej zapewne okazji w Nowym Korczynie wybudowano m.in. Dom Długosza, który niestety nie przetrwał do naszych czasów.

Nowy Korczyn w XVI w. W dobie ostatnich Jagiellonów Nowy Korczyn był zaliczany do prestiżowej drugiej kategorii miast ówczesnej Korony i miał liczyć ok. 1 tys. mieszkańców (czyli mniej niż Wiślicy)²⁸. Za to liczba domostw płacących podatek (szos) była znacznie większa niż w Wiślicy, bo w 1533 r. było to 155 domów, 9 wolnych i 51 komorników, w 1543 r.

było to już 180 domów i 30 komorników, w 1572 r. 183 takie domy, zaś w 1657 r. aż 266 domów.

Wiemy, że już w XIV w. Nowy Korczyn słynął z wyrobu doskonałej jakości piwa i jego powszechnej sprzedaży w Krakowie i Kazimierzu, co doprowadziło do tego, że konkurencja w 1390 r. próbowała formalnym aktem zakazać sprowadzania i szynkowania tego alkoholu na Kazimierzu. Owszem, zakaz powszechnie omijano, bo później nawet na Wawelu chwalono jego doskonałe walory smakowe. Nowy Korczyn w XV i XVI w. nadal był dość ważnym ośrodkiem piwowarstwa i młynarstwa w Koronie; w 1564 r. funkcjonowało tu 19 warzelnii piwa i 22 słodownie, a także 3 młyny, zaś w 1570 r. już 38 słodowni i 26 browarów. Nowy Korczyn słynął także z dobrych i licznych młynów usytuowanych na rzece Nidzie i jej dopływach; najczęściej były to większe młyny o trzech kołach, tj.: słodowym, mącznym i foluszowym, a nawet były z czwartym – stępnem. Najstarsze źródła wzmiankują młynarzy z imienia od 1375 r. Mamy też liczne źródła o różnych transakcjach własnościowych i pożyczkowych (zastawnych), gdzie przedmiotem były młyny i karczmy nowokorczyńskie; nie brakowało także procesów sądowych na tym tle. W mieście znajdowały się wówczas liczne spichlerze zbożowe, odbywały się tu osiem razy do roku specjalne wielkie jarmarki zbożowe, a skupowane tu zboże spławiane było barkami po Wiśle aż do Gdańska. Kupcy gdańscy mieli tu swoich przedstawicieli handlowych, a słynna waga zbożowa ze specjalną miarą zwaną nowokorczyńską uznawana była w całej Koronie.

Pomyślnego rozwoju gospodarczego Nowego Korczyna nie byłoby bez przywilejów i przychylności królów oraz kreatywności samych mieszkańców w staraniach o zwolnienia celne i prawo do odbywania targów i jarmarków. Ulgi celne od „starych cel” i „starych cel mostowych grobelnych od wołów” nadał miastu Zygmunt I Stary (1521 i 1527), a kupcy krakowscy bez cel targowych mogli tu handlować od 1320 r. Z kolei prawo do targów i jarmarków Nowy Korczyn uzyskał od Władysława Jagiełły (przed 1412 r. na „wolny targ na mięso, a później w 1497 r. na jarmark na 19 listopada, w 1499 r. jarmark na św. Elżbietę”)²⁹. Od 1557 r. miasto miało prawo na cotygodniowe targi, który obecnie odbywają się zwyczajowo w każdy poniedziałek.

W 1533 r. w mieście działały liczne cechy i bractwa, podatek uiszczano łącznie 66 rzemieślników i dodatkowo 6 kramarzy i od 7 jatek rzeźniczych, a w 1569 r. nawet 76 rzemieślników. Według Lustracji z 1663 r. w mieście było wielu czynnych rękodzielników: 8 szewców, 2 krawców, sukiennicy i płóciennicy, 5 kuśnierzy, 2 bednarzów, kołodziej, stelmach, zdunowie, powroźnik, 3 piwowarów, 3 kowali, 2 stolarzy, miecznik, rymarz, 2 balwierzów, aptekarz, puszkarz, a także 3 młynarzy, 8 piekarzy, bartnicy, 8 rzeźników i inni. Wśród zawodów kupieckich było 4 przekupniów i 4 straganek. W 1581 r. łącznie uiszczony podatek sięgał 130 florenów i 24 groszy. Budulca na inwestycje dostarczała miejscowa cegielnia, o której funkcjonowaniu mamy wzmianki już od XIV w. Do miasta należały 24 łany gruntów (tj. ok. 48 ha), z czego prawo użytkowania po jednym miała miejscowa parafia i klasztor franciszkanów;

były to grunty porożrzucane w 3 różnych kawałkach, w tym na tzw. Zanidziu, gdzie były łąki i chmielnik. Poważne źródło dochodów miejskich stanowiły cła mostowe i grobelne (1531). Przez Nowy Korczyn w owym czasie pędzono bydło (tzw. woły ruskie) zakupione na Podolu i transportowane dalej Wisłą. Deficyt wody w mieście rozwiązano w ten sposób, że za zgodą Stefana Batorego wybudowano wodociąg miejski i łąźnie (1578), a dodatkowo wykopano sztuczne jezioro zw. Czantoria i kanał doprowadzający wodę z Nidy nad którym wybudowano most. Miasto miało monopol królewski (od 1589 r.) na wyrób prochu (puszkarz Kraska), produkcję dział i rusznic. Działał tu szpital miejski (lazaret) ufundowany jeszcze przez Kazimierza III Wielkiego i przy nim kaplica św. Jana; do którego należało pół łana gruntu. Także w XVI stuleciu w Nowym Korczynie pojawił się formalnie trzeci ordynek, rzemieślników, obok pierwszego (wcześniejszego) do którego należeli rajcowie i patrycjat oraz drugiego do którego należało kupiectwo. W kolejnym wieku (XVII) podział i przynależność do ordynku miało znaczenie przy przyznawaniu obywatelstwa miejskiego.

W Nowym Korczynie przez cztery stulecia (od poł. XIV w.) odbywały się posiedzenia sądów grodzkich dla dwóch powiatów sądowych: wiślickiego i pilzneńskiego, przy czym dla tego ostatniego po 1764 r. przemienienie z Pilznem³⁰. Niestety, akta grodzkie i miejskie spłonęły w 1657 r. W 1662 r. starostwo niegrodowe (zw. nowomiejskim lub korczyńskim) składało się z miasta Nowy Korczyn i 19 wsi: Będziski, Brzószków, Chwalibogowice, Grotniki, Kocina, Konieczmosty, Łęka, Miernów, Pawłów, Samocice, Sędziszawice (ob. Senisławice), Skotniki, Strożyska, Ubenice, Ucieszków, Wełnin, Winiary, Wola Błotna (ob. Błotnowola) i Wola Górna (ob. Wola Zagojska Górna)³¹. Według lustracji z 1789 r. jurysdykcję sprawował starosta Józef Rej z Nagłowic (od 1783 r.); dla celów sądowniczych przeznaczono osobny budynek, który opisano tak: „w rogu rynku jest dom wymurowany, skarpami umocowany, do sądu są sądów i konserwacji aktów, przez Wiślicki i Pilzneński powiaty *acrario publico* kupiony”.

W każdym razie o świetności miasta i dobrobycie jego mieszkańców w końcu XVI w. krążyły legendy, wśród nich taka, że „istniało tu wtedy 700 kamienic i 30000 mieszkańców”. Za to wiarygodnymi są dane z lustracji z 1789 r., iż w nowokorczyńskim rynku mieszkali katolicy³², a Żydzi w jurydyce za rynkiem nad Nidą oraz to, że w mieście pobudowano dworki szlacheckie na placach i gruntach należących do miasta. Zapewne w jednym z nich rezydował przez pewien czas sławny pamiętnikarz epoki baroku Jan Chryzostom Pasek (1636-1701), a jednocześnie komornik ziemi krakowskiej. W latach 1670-1676 posiadał tu nieodległą (20 km) wieś Smogorzów w powiecie stopnickim (tytułem majątku posagowego żony). Wiemy, że w Nowym Korczynie istniała szkoła parafialna, która z czasem (1699) mieściła się w osobnym budynku: „Jest kamienica do akademii krakowskiej należąca, stara i mocno zdezelowana, w której ks. Ignacy Depuciński tytułowany Scholastyk i od akademii patentowany dyrektor, różnej kondycji studentów uczy”.



→ Znaczenie Nowego Korczyna zaczęło maleć z początkiem XVII w., a upadek ekonomiczny przyspieszył potop szwedzki. Przyczyn tego stanu rzeczy było kilka. Źródeł należy się doszukiwać przede wszystkim z przeniesieniu stolicy Rzeczypospolitej z Krakowa do Warszawy i tym samym degradacją polityczną szlachty małopolskiej. Ponadto miasto było co rusz łupione i plądrowane; najpierw przez rokoszan wojewody krakowskiego Mikołaja Zebrzydowskiego w 1606 r., a pół wieku później (1657) przez wojska siedmiogrodzkie księcia Jerzego II Rakoczego, następnie zaś szwedzkie w 1702 r. Miasto często ulegało pożarom (1473, kilka razy w XVI w. i w 1607)³³ i epidemii chorób (1701, 1707) oraz systematycznym wylewom Wisły i Nidy. Owszem, włodarze Nowego Korczyna z pomocą monarchów i ich urzędników próbowali zaradzić sytuacji lub odbudować ekonomicznie miasto. Nowe przywileje nadał August III Sas (1748) i Stanisław August Poniatowski (1773). Niestety, na niewiele to się zdało.

Po rozbiorach Rzeczypospolitej Nowy Korczyn znalazł się początkowo w Monarchii Habsburskiej (Galicji Zachodniej), a później w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim. Miasto utraciło status siedziby starosty i nie pełniło już funkcji ważniejszego ośrodka administracyjnego w lokalnym podziale terytorialnym. Rozbiory dodatkowo skomplikowały trudną sytuację ekonomiczną jego mieszkańców, bo zerwane zostały więzy gospodarcze z terenami po drugiej stronie Wisły (Galicją i Śląskiem), a także ze Wschodnią Galicją i Podolem z którym handlowano bydłem i zbożem. Upadek ekonomiczny dotknął także miejscowe instytucje i majątki kościelne; ratowano się dzierżawami, pożyczkami i zastawami zawieranymi z Żydami. Odsetek ludności żydowskiej w mieście przez cały wiek 19 przewyższał katolików, a poziom swarów sąsiedzkich wzmagaly stosunki handlowe i własnościowe. Żydzi, w przeciwieństwie do katolików, zdominowali handel i usługi, w tym lichwiarskie. W końcu XIX w. w Nowym Korczynie funkcjonowała szkoła rzemieślniczo-niedzielną, przytułek dla starców i kalek oraz stacja pocztowa.

Za to Nowy Korczyn zyskał na znacznie militarnym, bo wojska rosyjskie ustanowiły tu dość ważny posterunek graniczny (strażnicę) wraz z całym zapleczem administracyjnym i zaopatrzeniowym. Z Nowym Korczynem wiąże się też pewien wycinek militarnej aktywności Józefa Piłsudskiego i dowodzonego przez niego I Pułku Piechoty Legionów Polskich. W dniach 15-24 września 1914 r. kwaterę główną miał tu sam Piłsudski i jego sztab. Oddziały polskie walczyły po stronie austriackiej z rosyjskim korpusem kawalerii gen. A. Nowikowa, m.in. w bitwie pod wsią Czarkowy k. Nowego Korczyna w dniu 23 września 1914 r.³⁵ Przy okazji należy odnotować pewien paradoks historyczny wiążący się z tym, że w podobnym okresie walczył tu rosyjski, a później radziecki dowódca i marszałek Siemion Michajłowicz Budionny (1883-1973). Ten 30-letni wówczas wachmistrz w początkowym okresie I wojny światowej miał służyć w wojsku carskim w nowokorczyńskiej strażnicy na tzw. froncie austriackim. Piłsudskiemu i Polakom dał się poznać szerzej 6 lat później, już jako dowódca bolszewickiej 1 Konnej Armii w wojnie polsko-bolszewickiej roku 1920³⁶.

W czasie kampanii wrześniowej roku 1939 przez Nowy Korczyn wycofywały się wojska polskie Armii „Kraków”³⁷ z jej dowódcą gen. Antonim Szylingiem, który nawet nocował w miejscowym klasztorze. Na jego rozkaz saperzy wysadzili w powietrze (8 września, wieczorem) miejscowy, nowo wybudowany (27 sierpnia 1939 r.) drewniany most na Wiśle, co utrudniło wojskom Wehrmachtowi pościg za wojskami polskimi. Nowo wybudowany most drogowy na Wiśle (w ciągu drogi wojewódzkiej nr 973) o długości 670 m (przedwojenny miał 604 m) połączył Nowy Korczyn z Borusową w Małopolsce i dalej z Tarnowem i autostradą A4. Inwestycja ta została ukończona 14 grudnia 2020 r. i jest owocem współpracy władz samorządowych świętokrzyskich i małopolskich.

W czasie II wojny światowej Nowy Korczyn i okolice były terenem aktywności różnych oddziałów partyzanckich Armii Krajowej i Batalionów Chłopskich. Tereny dzisiejszego Nowego Korczyna (ale także Wiślicy, Koszyc, Nowego Brzeska, Proszowic itd.) o pow. ok. 1 tys. km², w okresie od 24 lipca do 2 sierpnia 1944 r. weszły w skład wolnej Republiki Pińczowskiej³⁸. Był to teren wyzwolony spod okupacji niemieckiej przez oddziały partyzanckie, a przed objęciem ich przez Armię Czerwoną. W jednej z akcji partyzanckich (24/25 lipca 1944 r.) rozbito posterunek żandarmerii niemieckiej i stracono 20 jego obrońców, co miało być odwetem za aresztowanie i rozstrzelanie kilkunastu miejscowych partyzantów w marcu i kwietniu 1944 r.

Osobny rozdział w historii Nowego Korczyna mają Żydzi. Pierwsza źródłowo poświadczona obecność Żydów w Nowym Korczynie pochodzi z 1530 r. Jednak Żydzi w szybkim tempie osiedlali się tutaj co u katolickich mieszkańców spowodowało poważne zabiegi prawne by ograniczyć ich napływ do miasta (1566)³⁹. Z drugiej strony dość szybko dostrzeżono ich potencjał ekonomiczny, bo nakazano im płacić podatki (1564): „(...) jest Żydów kilka gospodarzów, którzy obiecali dawać po funta pieprzu”⁴⁰, a także materialnie przyczyniać się do funkcjonowania miejscowej szkoły (1585): „(...) korzenia mięsa, miodu, piwa tyle ile potrzebować będzie, zaś od każdej jatki 10 złotych na rok zapłacić”. Z czasem utworzono osobną gminę wyznaniową (kahał) i wybudowano synagogę (1569). Również w końcu XVI w. urządzono pierwszy cmentarz (zw. starym)⁴¹, który ogrodzono dopiero w 1761 r. po czym zamknięto. Zgodę na drugi (zw. Nowym przy ul. Grotnickiej) na terenie wsi Grotnik, w 1765 r. zezwolenia udzielił sam biskup krakowski Kajetan Sołtyk. Czynny był do ostatniej wojny światowej i po dewastacji przez Niemców, zostały formalnie i ostatecznie zamknięte już w Polsce powojennej (1965)⁴². Po żadnym z nich nie zachowały się nagrobki (macewy), bo część z nich wykorzystali Niemcy w 1941 r. do budowy infrastruktury militarnej, a część została przeznaczona na inne cele, m.in. posadzkę w miejscowym kościele pofranciszkańskim.

Ludność żydowska w Nowym Korczynie dbała o swoje interesy, czego dowodem jest specjalny przywilej króla Jana II Kazimierza z 1659 r. W dokumencie tym dość precyzyjnie określono zasady osiedlania się starozakonnych; wyznaczono im tereny tzw. dzielnic żydowskiej, która znajdowała się

na terenie jurydyki starościńskiej (za rynkiem w kierunku Nidy). Przywilej określał też zasady funkcjonowania miejscowego kahału oraz prawo wybudowania synagogi i urządzenia cmentarza przy ul. Grotnickiej⁴³. Dość szczegółowo zdefiniowano swobody i zasady prowadzenia działalności gospodarczej i handlowej, w tym prawo propinacji. Przywileje te potwierdzali kolejni monarchowie. Około stu lat po przywileju kazimierzowskim (1765) w źródłach odnotowano, że „(...) żydowskie miasto jest budowniejsze, na placach miejskich jedni, drudzy na starościńskim obsiedli i szkoła albo bożnica na starościńskim murowana. Należą teraz do starościńskiej jurydykacji i osobno się rządzą od miasta katolickiego”.

Żydzi w Nowym Korczynie w czasach saskich brali w dzierżawę miejscowe młyny i karczmy, udzielali lichwy oraz podejmowali się kupiectwa. Wszystko to rodziło spory z katolickimi mieszczanami, dochodziło do licznych przejawów nietolerancji wobec starozakonnych. Jednym z częstszych wówczas było oskarżanie Żydów o zbezczeszczenie hostii w katolickim kościele (np. w Starej Wiślicy) lub odciąganie katolików w niedziele i święta od uczestnictwa w mszy świętej (np. pismo biskupa krakowskiego z 1723 r.). Katolicy mieszczenie zażądali nawet od króla Augusta III Sasa (1744) wyrugowania Żydów z miasta, ale ostatecznie władca ten załagodził spór, a Żydzi nawet zyskali na tym wszystkim, bo dwóch z nich (tj. rabin Saul Symchowicz i kupiec Kalman Jachimowicz) stali się faktorem królewskimi (pośrednikami w handlu). Nastawienie do starozakonnych nie zmieniło się zbytnio za panowania ostatniego króla, ale przeważa opinia, że Stanisław August Poniatowski był życzliwie nastawiony do Żydów nowokorczyńskich. W 1787 r. populacja Żydów w mieście osiągnęła 499 osób (czyli dwukrotnie więcej niż w Wiślicy w owym czasie), którzy żyli w 17 domach (z czego 14 znajdowało się na terenie jurydyki i 4 w mieście), zaś w Starym Korczynie było 66 osób religii mojżeszowej. Miejscowy kahał miał swoją synagogę, szkołę i dwa cmentarze (nowy w Grotnikach Dużych od 1765 r.). Na uwagę zasługuje długoletni spór sądowy i egzekucyjny (1775-1778) miejscowych Żydów z katolickimi kupcami, który zakończył się ostatecznie ugodą zawartą przed specjalną komisją królewską (1777), której rozstrzygnięcie następnie (1778) zostało zatwierdzone przez władzę. Przy tej okazji monarcha napisał: „(...) że przychylnymi będąc ku nam podczas różnych, jak dawniejszych, tak i niedawno przeszłych, inkursji i rewolucji szczerze i ochotnie wszystkie pomagali nam dźwigać i podejmować ciężary, utrapienia i dolegliwości”. Król musiał także interweniować w sporze (1776) zaistniałym wewnątrz samego kahału nowokorczyńskiego między „starszymi” a tzw. „pospółstwem synagogi”, stając po stronie tych ostatnich, grożąc im klątwą i bojkotem.

Faktem jest, że w latach 60. XVIII w. liczebność Żydów w Nowym Korczynie należała do największych w województwie sandomierskim, po: Pińczowie, Opatowie i Staszowie. Od końca XVIII w. aż do I wojny światowej mamy wśród mieszkańców Nowego Korczyna coraz więcej Żydów (w liczbach bezwzględnych jak i w odsetku)⁴⁴. Działo się tak, pomimo że władze carskiej Rosji starały się administracyjnie ograniczać

osadnictwo żydowskie w tym miasteczku z uwagi na przygraniczny (i strategiczny z racji położenia) jego charakter. Liczne obostrzenia w tym zakresie funkcjonowały przez 43 lata (1823-1867), ale z czasem je poluzowano i indywidualnie zezwalano Żydom na osiedlanie się na zachód od rynku, głównie nad rzeką Nidą. Sytuacja demograficzna w Nowym Korczynie wyglądała następująco: w 1827 r. było 2397 mieszkańców w tym 1232 Żydów (51,4%), zaś w 1860 r. na 3319 mieszkańców było aż 2370 Żydów (71,4%) – i był to najwyższy odsetek ludności żydowskiej w historii Nowego Korczyna. Podobne statystyki mamy w Wiślicy (1893). W okresie międzywojennym liczba i odsetek ludności żydowskiej w mieście systematycznie się zmniejszał ale i tak przewyższał katolików. Zresztą była to tendencja ogólniejsza. Z przeprowadzonego w 1921 r. powszechnego spisu ludności wynika, że w Nowym Korczynie było 3682 osób, w tym 2478 Żydów (67,3%), a wg kolejnego w 1931 r. było aż 2820 Żydów, po czy ta liczebność zaczęła spadać do 2463 w 1933 r., by znów wzrosnąć do 2530 w 1937 r. W Wiślicy w tym okresie było jednak o połowę mniej Żydów pomimo ich odsetek wśród mieszkańców był podobny.

W czasach zaborów sytuacje konfliktogenne nadal były obecne, ale nigdy nie przekraczano pewnych granic, chociaż wiele lokalnych emocji wzbudził pożar synagogi w 1885 r., a później długoletni proces jej odbudowy i rozbudowy. Tym razem katolicy oskarżali żydowskich handlarzy alkoholem, że rozpijają miejscowych mieszczan i okoliczne chłopstwo a innym razem, że sprzedają marnej jakości wódkę. Były też zarzuty, że w żydowskich domach „służą i mieszkają Polki, że mówią ich językiem i przyjmują ich zwyczaje”⁴⁵. Faktem jest, że żydowscy kupcy zmonopolizowali handel zbożem i produktami w mieście i okolicy, nie dopuszczając katolickiej konkurencji.

W okresie międzywojennym nowokorczyńska żydowska gmina wyznaniowa niejednokrotnie wchodził w spory z władzami państwowymi (starostwem) na tle np. obniżenia wysokości pensji rabina i rzeźnika (1926). Spory rodziła też obsada personalna stanowiska przewodniczącego zarządu gminy wyznaniowej (Abram Światowy), zbyt niskich nakładów na remont i utrzymanie budynków gminy wyznaniowej (synagogę, 2 domy modlitwy, dom rabina, przytułek, łaźnia, rzeźnię, dwa cmentarze i dom pogrzebowy). Problem nasilił się w okresie wielkiego kryzysu, kiedy gmina wyznaniowa w Nowym Korczynie w oczach banków okazała się niewypłacalna i obciążona wieloletnimi hipotekami oraz kiedy te odmawiały pożyczek na remonty. Poważnym problemem były zbyt niskie dochody gminy w stosunku do wydatków, co irytowało władze państwowe. Na dochody gminy wyznaniowej składały się m.in. składki członkowskie (ale opłacać je miało tylko ok. 11% najbogatszych Żydów, czyli ok. 324 osób na 2820, a przed wojną nawet tylko 5%, czyli 131 na 2530). Sytuację komplikowała niska ich ściągальność. Najpoważniejszym składnikiem dochodów były opłaty za ubój rytualny zwierząt (wołu, krowy, cieląt, kóz, owiec) i ptactwa domowego (kur, gęsi, kaczek), które były pobierane od starozakonnych, jak i katolików – zresztą na tym tle też dochodziło



Fot. 1.
Synagoga
ortodoksyjna
w Nowym
Korczynie
(ul. Zamkowa)
z 1659 r.,
obecnie w ruinie
Fot. Zdzisław
Zarzycki



Fot. 2.
Kościół rzymsko-
katolicki
pw. św. Stanisła-
wa w Nowym
Korczynie
z 1257 r.



do konfliktów z innymi gminami wyznaniowymi, bo nowokorczyńska stosowała niższy cennik.

Władze gminy wyznaniowej (Zarząd) były mocno spolaryzowane, bo spory toczyli ortodoksyjni Żydzi z liberalnymi. Przytoczone dane potwierdzają relacje o tym, że większość Żydów nowokorczyńskich była bardzo biedna i bezrobotna, poszukująca jakiegokolwiek stałego źródła zarobkowania. Zaledwie kilkadziesiąt rodzin żydowskich mogło uchodzić za względnie zamożnych i wpływowych. Niemniej do żydowskich właścicieli należała zdecydowanie największa liczba punktów handlowych i rzemieślniczych w osadzie, co nie sprzyjało budowaniu pozytywnych relacji społecznych

między katolikami a starozakonnymi. Społeczność ta miała dwa stowarzyszenia: Towarzystwo Biblioteki Żydowskiej im. Sz. I. Abramowicza (1929) i Stowarzyszenie Gemitus Chesed (1937).

W czasie II wojny światowej Niemcy w Nowym Korczynie założyli getto dla ok. 4 tys. Żydów. Jego likwidację hitlerowcy przeprowadzili w listopadzie 1942 r. (formalnie w maju 1943 r.), a ludność wywieźli do obozu koncentracyjnego w Bełżcu lub zamordowali po drodze albo na miejscu. Holokaust przeżyło ok. 20 Żydów, dzięki pomocy m.in. rodziny Piwowarczyków z Łęki (w 2002 r. zostali odznaczeni izraelskim medalem Sprawiedliwi Wśród Narodów Świata).



Fot. 3
Kościół
rzymskokatolicki
pw. św. Trójcy
w Nowym
Korczynie z XVI w.
Fot. Zdzisław
Zarzycki

Nowy Korczyn w okresie Polski Ludowej i współcześnie

W 1944 r. ludność Nowego Korczyna zmniejszyła się dość radykalnie do ok. 1 tys. i byli to wyłącznie katolicy, zaś w 1960 r. miał 1712 mieszkańców. W okresie Polski Ludowej (1975-1998) Nowy Korczyn należał administracyjnie do województwa kieleckiego, a miejscowość uległa mocnej industrializacji. Z instytucji sportowych odnotować należy działalność klubu piłkarskiego pn. KS Wisła Nowy Korczyn (zał. 1933), który gra w świętokrzyskiej klasie okręgowej „A”.

Obecnie gmina miejsko-wiejska Nowy Korczyn ma powierzchnię 116,67 km², liczy 5989 mieszkańców (2017) i składa się z 24 sołectw (w porządku alfabetycznym)⁴⁶: Badrzychowice, Błotnowola, Brzostków, Czarkowy, Grotniki Duże, Grotniki Małe, Górnówola, Harmoniny, Kawęczyn, Łęka, Nowy

Korczyn, Ostrowce, Parchocin, Pawłów, Piasek Wielki, Podraje, Podzamcze, Rzegocin, Sępichów, Stary Korczyn, Strozyska, Ucisków, Winiary Dolne i Żukowice. Gmina ma charakter rolniczy (83%), lasy i grunty leśne stanowią ok. 8% powierzchni. Burmistrzem jest Paweł Zagaja, wybrany w jesiennych wyborach samorządowych roku 2018.

Co do daty erygowania nowokorczyńskiej parafii rzymskokatolickiej, w nauce mamy spory. Przyjmuje się, że proces lokacyjny miasta był poprzedzony fundacją księżęcą (i uposażeniem) dla miejscowego klasztoru oo. Franciszkanów. Zgodę na to przedsięwzięcie wyraził w 1257 r. (lub 1271) książę Bolesław V Wstydlivy wraz ze swoją żoną św. Kingą (KDM 2 nr 452, s. 106-108). Parafia rzymskokatolicka w Nowym



→ Korcynie erygowana została zapewne w poł. XIII w. W 1326 r. należała do dekanatu Stary Korczyn. Wtedy też ufundowano kościół parafialny pw. św. Elżbiety Węgierskiej, który później obsługiwało dwóch plebanów (1433) i następnie podniesionego do rangi prepozytury (ok. 1529), co oznacza, że w praktyce miejscowy proboszcz kolegiaty przewodniczył zgromadzeniu kanoników. Z kolei król Kazimierz III Wielki w budowanym zamku miał urządzić kaplicę „i prebendą przy niej”. Jan Długosz w *Liber beneficiorum* podaje, że w XV w. istniał tu drewniany kościół parafialny i przy nim szpital (*hospitale infirmorum*). Według Lustracji z 1779 r. parafia nowokorczyńska należała do dekanatu w Stopnicy i liczyła 2303 dusz⁴⁷. Znajduje się też tu cmentarz parafialny (urządzony w 2 poł. XIX w.). Poprzedni cmentarz zwany „starym” lub ruskim, funkcjonował prawie cały XIX w. i został zamknięty w latach 60 XX w.

Warto też odnotować, że na przestrzeni kilku wieków w Nowym Korczynie i okolicy urodziło się wiele osób, które później miało istotny wpływ na losy państwa, Kościoła i samorządu. Nie sposób wszystkich wymienić. Tytułem przykładu: w Starym Korczynie 21 VI 1226 r. urodził się książę Bolesław V Wstydliwy z dynastii Piastów, władający księstwem sandomierskim (od 1232) i krakowskim (od 1243); zmarły bezpotomnie w 1279 r. Wśród studentów i absolwentów krakowskiego uniwersytetu, wielu swoją edukację zaczynało właśnie w szkole nowokorczyńskiej. Należał do nich późniejszy kanonik krakowski i kronikarz Jan Długosz i inni⁴⁸. Ze szkoły nowokorczyńskiej, tylko w przeciągu 15 wieku pochodziło ok. 70 krakowskich żaków.

Z Nowym Korczynem związane są też różne legendy i podania, a wśród nich taka, że znajduje się w mieście „cudowny źródło odkryty przez św. Kingę [Kunegundę] w XIV i XV w. mający władzę leczenia chorób”⁴⁹.

Ponadto pewną ciekawostką kulinarną związaną z Nowym Korczynem jest bogata tradycja (sięgająca XVI w. i rozpowszechniona w latach 70 XX w.) uprawy w tym rejonie tzw. fasoli korczyńskiej. Jest to w istocie kultywar fasoli wielokwiatowej, z jej najstojniejszą odmianą pn. „Piękny Jaś Kartowy

Biczkowy”⁵⁰. Fasola korczyńska obecnie wpisana jest na listę produktów tradycyjnych w kategorii „Warzywa i owoce” w województwie świętokrzyskim i chroniona prawem polskim i unijnym.

Żydzi kowokorczyńscy uzyskali od króla Jana II Kazimierza przywilej na wybudowanie sobie synagogi w 1659 r.⁵¹ (fot. 1). Budulec na synagogę został zakupiony z rozebranego opodal zamku królewskiego. Budynek na kształcie prostokąta ma styl klasycystyczny, ale nie znamy imienia jej budowniczego. W jej obrębie znajdowała się szkoła żydowska i łaźnia rytualna. W przeszłości synagoga była odbudowywana (1724) i po pożarze (1855) oraz kilka razy przebudowywana (1895, babiniec) oraz dewastowana (Niemcy w czasie II wojny światowej). W latach 60. budynek został zaadaptowany przez Gminną Spółdzielnię „Samopomoc Chłopska” na magazyn zboża. W 2012 r. podjęto prace architektoniczne⁵².

Jednonawowy kościół parafialny pw. św. Trójcy w Nowym Korczynie (fot. 3) został wybudowany w XVI w. w stylu gotycko-renesansowym⁵³. Świątynia była przebudowywana (1608, 1692 – ołtarz główny) w stylu barokowym i rozbudowywana m.in. kaplice boczne w XVIII w., zewnętrzne rzeźby w 1630 r. (Matki Boskiej z Dzieciątkiem, św. Elżbiety, św. Mikołaja oraz św. Wawrzyńca) i płaskorzeźby z herbem miasta i Krakowa, herbem Korab i Syrokomla. W 1889 r. przed wejściem do świątyni od strony rynku wybudowano dzwonnice.

Kościół pw. św. Stanisława (biskupa krakowskiego i męczennika, fot. 2), jest częścią szerszego zespołu świątynnego wchodzącego w skład klasztoru zakonu franciszkańskiego ufundowanego przez księcia Bolesława V Wstydliwego i jego żonę św. Kingę w 1257 r. Obecny gmach świątyni został rozbudowany przez króla Kazimierza III Wielkiego w XIV w. w stylu gotyckim. Wewnątrz kościoła znajduje się: barokowa polichromia sprzed 1761 r., prezbiterium ze sklepieniem krzyżowo-żebrowym z XIV w. i sześć późnobarokowych ołtarzy bocznych. Do zewnętrznego prezbiterium kościoła od strony południowej przylega budynek dawnego klasztoru franciszkańskiego, obecnie pełniący rolę plebanii miejscowej parafii.

dr hab. ZDZISŁAW ZARZYCKI

Autor jest kierownikiem Zakładu Prawa Kościelnego i Wyznaniowego UJ, członkiem etatowym Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie

Przypisy:

¹ R. Krzysztofik, *Lokacje miejskie na obszarze Polski. Dokumentacja geograficzno-historyczna*, Katowice 2007, s. 56-57; także, *Miasta polskie w Tysiącleciu*, t. I, red. S. Pazyra, Wrocław-Warszawa-Kraków, 1965-1967, s. 519; także, S. Przybyszewski, A. Bienias, *Nowy Korczyn przez stulecia. Szkice z dziejów Nowego Korczyna i okolic*, Kielce 2001.

² Nowy Korczyn (położony w powiecie stopnickim) z dniem 1 stycznia / 13 stycznia 1870 r. postanowieniem cara Rosji Aleksandra II został pozbawiony praw miejskich, jak szereg innych (łącznie ponad 330) miejscowości dawnego Królestwa Polskiego. Ukaz carski wydano 7/19 listopada 1869 r. (zob. Dz.P.K.P., rok 1869, tom 69, nr 239, s. 425, pkt. I). Po degradacji Nowego

Korczyna do rangi osady, zmieniono także strukturę administracyjną w ten sposób, że „w osadzie Nowy-Korczyn utworzono oddzielną gminę wiejską” pozostawiając w powiecie stopnickim (Dz.P.K.P., j.w., s. 427, pkt. I.5.). Zob. S. Wiech, *Miasteczka guberni kieleckiej w latach 1870-1914. Zabudowa-rozwoj-społeczeństwo*, Kielce 1995, s. 94.

³ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie nadania statusu miasta niektórym miejscowościom w województwie świętokrzyskim oraz ustalenia ich granic (Dz.U. z 2018 r., poz. 2478), § 1 pkt. 1 (nadanie statusu miasta) i § 2 pkt. 1 (określenie granic miasta i jego powierzchni – 752,09 ha). Z dniem 1 stycznia 2019 r. prawa miejskie odzyskało łącznie

10 wiosek: w świętokrzyskim (oprócz Nowego Korczyna, także Oleśnica, Opatowiec i Pacanów), a także (innym rozporządzeniem) w świętokrzyskim (Nowa Słupia, Pierzchnica i Szydłów), Koszyce (małopolskie), Lubowidz (mazowieckie) i Wielbark (warmińsko-mazurskie).

⁴ Pod adresem: <http://www.bip.nowykorczyn.pl/>; dostęp 21 X 2020 r. Statut Miasta i Gminy Nowy Korczyn przyjęty został uchwałą nr I/28/2019 Rady Miejskiej w Nowym Korczynie z dnia 6 lutego 2019 r. (Dz.Urząd. Woj. Świętokrzyskiego z 2019 r., poz. 887). Zgodnie z § 1 ust. 5 Statutu: „Gmina posiada herb, który jest własnością gminy i symbolem służącym do jej promocji. Herb gminy przedstawia załącznik nr 2 do Statutu”. Współczesny herb Nowego Korczyna nawiązuje do czasów średniowiecznego miasteczka, które było chwilową siedzibą monarchów i ich urzędników. Zatem widzimy wieżę zamkową za murem obronnym koloru białego, a po jej obydwu stronach dwa orły, ale bez korony; wszystko na czerwonym tle.

⁵ *Województwo sandomierskie w drugiej połowie XVI wieku*, cz. 2, *Komentarz, indeksy*, Warszawa 1993, s. 82.

⁶ M. Jurecki, G. Matyja, *Ponidzie. W świętokrzyskim stepie*, Kraków 2004.

⁷ Źródła wzmiankują pobyty tego księcia w Korczynie w latach 1244, 1253, 1257, 1262 i 1279, z kolei żona księcia św. Kinga [Kunegunda] przebywała tu w roku 1268 i 1276. Księżna przywilejem z 1278 r. uwolniła mieszczan z Sącza rozwojących towary od opłat celnych min. w Korczynie (KDM, t. 1, 54, 64, 72, 89, 101, 114).

⁸ F. Kyrk, *Urbanizacja Małopolski. Województwo sandomierskie XIII-XVI wiek*, Kielce 1994, s. 18.

⁹ Hasło: *Korczyn*, [w:] F. Sulimierski, B. Chlebowski, W. Walewski, *Słownik Geograficzny Królestwa Polskiego i innych krajów słowiańskich*, t. 4: *Kęs-Kutno*, Warszawa 1883, s. 395-396; także hasło: *Korczyn Stary i Nowy* w tymże *Słowniku*, t. 15, cz. 2: *Januszpol-Wola Justowska*, Warszawa 1902, s. 123-124; także, hasło: *Nowy Korczyn*, w tymże *Słowniku*, t. 7, Warszawa 1886, s. 225-226.

¹⁰ KDM 2, s. 124; F. Kyrk, *Urbanizacja Małopolski...*, s. 78, p. 8.

¹¹ Taki pogląd spotkać można chociażby w t. 4 *Słownika geograficznego Królestwa Polskiego* (s. 395), że „Nadane Korczynowi prawa i przywileje służyły za wzór przy zakładaniu nowych osad, którym udzielano często prawo korczyńskie (Corcinense)”.

¹² KDM 2, nr 472, s. 124-125.

¹³ KDM 4, 1115, s. 119-120; zob. M. Mikul, *Prawodawstwo króla i sejmu dla małopolskich miast królewskich (1386-1572). Studium z dziejów rządów prawa w Polsce*, Kraków 2011 (maszynopis rozprawy doktorskiej), s. 438 (Nowe Miasto Korczyn).

¹⁴ Opublikowany przez S. Kurasia w ZDM 5, 1302.

¹⁵ Zob. F. Kyrk, *Urbanizacja Małopolski...*, s. 78, p. 8.

¹⁶ KDM 1, 114.

¹⁷ T. Kossowski, *Nowe Miasto Korczyn i jego przeszłość*, b.m.w. 1871.

¹⁸ A. Gąsiorowski, *Itinerarium króla Władysława Jagiełły 1386-1434*, Warszawa 1972; także, H. Kręt, *Śladami świętej Jadwigi. Jadwiga i Jagiełło w Nowym Mieście Korczynie*, Kraków 2008.

¹⁹ Przykładowo: Jagiełło wraz z żoną Jadwigą Andegawerską spożywał tu wieczerzę (27 VIII 1388) i uroczysty obiad (12 V 1390).

²⁰ Tłumaczeniem Biblii z języka czeskiego na polski zajął się ksiądz Andrzej z Jasowic, kapelan królowej. Przekład Biblii wydano w dwóch tomach w latach 1455 i 1460.

²¹ Wojskom husyckim przypisuje się m.in. splądrowanie i złupienie miejscowego kościoła pofranciszkańskiego pw. św. Stanisława.

²² L. Pauli, *Studia z historii praw obcych w Polsce*, Kraków 1982, s. 32 (=serii: *Zeszyty naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*, t. 97-98: *Prace prawnicze*).

²³ W zbiorze tym znalazły się ponadto najstarsze pomniki prawa polskiego, tj. Statuty Kazimierza Wielkiego (Wielkopolski i Małopolski, odpowiednio z lat 1356-1362), Statut Warcki Władysława II Jagiełły (1423) i przywileje nie-szawskie Kazimierza IV Jagiełłończyka (1454). Później Statut nowokorczyński znalazł się w innych publikowanych zbiorach prawa ziemskiego, tj. w Statucie Łaskiego z 1506 r. i Volumina legum.

²⁴ Siedzibę starostwa wiślickiego ulokowano na dworze w Starym Korczynie i zwano odtąd „*Curia alba*”, a zarząd dóbr wiślickich włączony został w skład dóbr stołowych monarchy i podlegał pod starostwo grodowe w Nowym Mieście Korczynie. Zob. Fr. Sikora, *Początki starostwa nowomiejskiego korczyńskiego*, [w:] *Małopolskie późne średniowiecze. Ludzie i instytucje*, Warszawa 2017, s. 388-400.

²⁵ Ks. J. Wiśniewski, *Historyczny opis kościołów, miast, zabytków i pamiątek w Pińczowskim, Skalbierskim i Wiślickim, Marjówka Opoczyńska* 1927, s. 130.

²⁶ Ks. J. Wiśniewski, *Historyczny opis kościołów...*, s. 127-130.

²⁷ Ks. J. Wiśniewski, *Historyczny opis kościołów...*, s. 127 i nast.

²⁸ H. Samsonowicz, *Liczba i wielkość miast późnego średniowiecza*, „Kwartalnik Historyczny” 1979, nr 4, s. 927; także, P. Kardys, *Wiślica w średniowieczu i w okresie wczesnonowożytnym*, Kielce 2006, s. 192.

²⁹ F. Kyrk, *Urbanizacja Małopolski...*, s. 80.

³⁰ M. Pawlikowski, *Sądownictwo grodzkie w przedrozbiorowej Rzeczypospolitej*, Strzałków 2012, s. 54.

³¹ W 1771 r. posiadał je Fryderyk Moszyński, a w 19 w. z dóbr tych władze rosyjskie utworzyły majorat zw. Grotniki.

³² K. Kołodziejczyk, *Rodzina w parafii Nowy Korczyn w drugiej połowie XVIII wieku na podstawie ksiąg metrykalnych (część 1)*, „Przeszłość Demograficzna Polski” 38, 2016, nr 3, s. 55-78; tenże, *Rodzina w parafii Nowy Korczyn w drugiej połowie XVIII wieku na podstawie ksiąg metrykalnych (część 2)*, „Przeszłość Demograficzna Polski” 39, 2017, s. 65-95.

³³ Kolejne pożary trawiły miasto w roku 1811, 1855 i 1857.

³⁴ Jeszcze raz w schyłkowym okresie Rzeczypospolitej Nowy Korczyn znalazł się na drodze przemarszu wojsk, tym razem gen. Tadeusza Kościuszki w kwietniu-maju 1794 r.; 40 km dalej Naczelnik Powstania w Połańcu w dniu 7 V 1794 r. ogłosił słynny Uniwersał Połaniecki.

³⁵ W 1928 r. odsłonięto tu pomnik („Ku chwale pierwszych bojów Józefa Piłsudskiego o niepodległość Polski”) z udziałem prezydenta RP Ignacego Mościckiego.

³⁶ Niemniej na starym korczyńskim cmentarzu zw. ruskim lub rosyjskim spoczywa podobno jednej z jego krewnych; zresztą cmentarz ten był czynny od I poł. XIX w. do lat 60.

³⁷ W. Steblik, *Armia „Kraków” 1939*, wyd. II, Warszawa 1989.

³⁸ W. Waśniewski, *Bój o Republikę Pińczowską*, Warszawa 1944.

³⁹ Wiele informacji tu zawartych pochodzi ze stron internetowych „Wirtualny Sztetl. Muzeum Historii Żydów Polskich. POLIN”, pod adresem: http://swietokrzyskiszetel.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=74&sub=9 oraz tamże na stronie pt. „Historia społeczności” [Nowy Korczyn]; dostęp 23 XI 2020 r., a także, A. Penkalla, *Żydowskie ślady w województwie kieleckim i radomskim*, Radom 1992, s. 64 i nast.

⁴⁰ Cytaty poniżej dot. historii Żydów i inne dane zaczerpnąłem z publikacji K. Bielawskiego, *Nowy Korczyn*, ze strony internetowej pod adresem: *Cmentarz żydowski w Nowym Korczynie Jewish cemetery in Nowy Korczyn (cmentarze-zydowskie.pl)*; dostęp 27 XI 2020 r. Tenże powołuje się na A. Penkalla, „*Fołks Sztymie*”, nr 27/4734, z 06 VII 1985 r.

⁴¹ W przywileju królewskim napisano, że „(...) kierchut dla pogrzebów swoich założył tam, gdzie im podobano”.

⁴² W latach 60. władze gminne na terenie starszego z cmentarzy żydowskich wybudowali sklep meblowy i bazę Gminnej Spółdzielni „Samopomoc Chłopska” oraz na części zakład produkcji pustaków. Natomiast na drugim, nowym, jest pusty plac ni wykorzystany gospodarczo.

⁴³ Więcej informacji pod adresem: http://cmentarze-zydowskie.pl/nowy_korczyn.htm; dostęp 22 XI 2020 r.

⁴⁴ J. Muszyńska, *Żydzi w miasteczkach województwa sandomierskiego i lubelskiego w XVIII w.*, Kielce 1998, s. 150.

⁴⁵ Zob. K. Urbański, *Gminy żydowskie małe w województwie kieleckim w okresie międzywojennym*, Kielce 2006, s. 204 i nast.

⁴⁶ Wykaz jednostek pomocniczych w Gminie Nowy Korczyn. Załącznik nr 3 do Statutu Miasta i Gminy Nowy Korczyn; pod adresem: statut_2019.pdf (nowykorczyn.pl); dostęp 28 XI 2020 r. Zob. też T. Ginalska, *Nowy Korczyn. Gmina u zbiegu Wisły i Nidy*, Krosno 1999; także, A. Kowalik, *Gmina Nowy Korczyn*, Krosno 2002.

⁴⁷ Dane zaczerpnięte z witryny: <http://www.diecezja.kielce.pl>; dostęp 12 XI 2020 r.

⁴⁸ F. Kyrk, *Urbanizacja Małopolski...*, s. 80.

⁴⁹ *Szlakiem podań i legend Nowego Korczyna i okolic*, red. G. Kańska, Kielce 1995.

⁵⁰ D. Orłowski, M. Woźniczko, *Fasola w polskim dziedzictwie kulinarnym*, „Smak i Tradycja”, nr 30/2020, s. 26-27.

⁵¹ Więcej informacji na stronach internetowych „Wirtualny Sztetl. Muzeum Historii Żydów Polskich. POLIN”, pod adresem: http://swietokrzyskiszetel.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&menu=74&sub=9; dostęp 23 XI 2020 r.

⁵² Zob. pod adresem: http://www.gmina.nowykorczyn.pl/synagoga-histerycznym-obrazem-przeslosci-nowego-korczyna_4,1,1,14699,n.html; dostęp 27 XI 2020 r.

⁵³ Zob. Parafia rzymskokatolicka pw. Trójcy Świętej w Nowym Korczynie (parafianowykorczyn.pl); dostęp: 27 XI 2020 r.





Fot. Kinga Januszewska

Członkowie Zarządu KRSKO

na spotkaniu w dniu 14 listopada 2020 r. w Warszawie

Od lewej Prezesa SKO:

Chełm **Leszek Górny,**

Siedlce **Agata Maciąg,**

Ciechanów **Ewa Kwiatkowska-Szymak,**

Bielsko-Biała **Jarosław Pająk,**

Toruń dr **Marek Żmuda** (wiceprzewodniczący KRSKO),

Częstochowa **Piotr Palutek,**

Warszawa **Tomasz Podlejski** (Przewodniczący KRSKO),

Biała Podlaska **Zbigniew Jastrząb,**

Przemyśl **Jerzy Bober** (wiceprzewodniczący KRSKO),

Łódź **Marek Woźniak.**

Nowi Prezesi SKO

Wiesław Podhorodecki

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku



Jest absolwentem prawa Uniwersytetu Warszawskiego Filii w Białymstoku w 1986 r. W latach 1986-1991 pracował w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku – wydziałach obsługi prawnej i kontroli.

W 1992 r. ukończył aplikację radcowską i uzyskał wpis na listę radców prawnych OIRP w Białymstoku.

Z Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Białymstoku związany od listopada 1990 r. najpierw jako pozaetatowy członek, a od października 1991 r. etatowy członek Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa Białostockiego, a następnie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku. W okresie czerwiec 2001 r. – kwiecień 2008 r. był Prezesem SKO w Białymstoku, później wiceprezesem Kolegium. W dniu 1 grudnia 2020 r. został powołany na funkcję Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku.

Publikacje z zakresu dróg publicznych i wewnętrznych.

Zainteresowania: muzyka, sport, literatura.

Tomasz Kania

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze



Absolwent prawa na Uniwersytecie Wrocławskim, na którym w 2004 roku ukończył studia magisterskie na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii (kierunek prawo). Na tym samym Wydziale w 2006 roku ukończył Podyplomowe Studia w zakresie egzekucji administracyjnej.

Z Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Jeleniej Górze związany od dnia 15 lutego 2007 r., początkowo jako pozaetatowy członek Kolegium, a z dniem 15 maja 2009 r. powołany na stanowisko etatowego członka Kolegium.

W 2010 roku ukończył aplikację radcowską i uzyskał wpis na listę radców prawnych Okręgowej Izby Radców Prawnych w Wałbrzychu. Od czerwca 2013 roku pełni funkcję sędziego Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego Okręgowej Izby Radców Prawnych w Wałbrzychu.

Z dniem 26 października 2020 r. powołany został na stanowisko Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze.

Żonaty.



Kamil Walczak

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Sieradzu



Absolwent prawa na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, na którym w 1997 r. ukończył studia magisterskie na Wydziale Prawa i Administracji.

Z Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Sieradzu związany zawodowo od roku 1995, początkowo jako pracownik Biura Kolegium, od roku 1997 r. jako członek pozaetatowy Kolegium, a od roku 1998 jako członek etatowy Kolegium.

W październiku 2014 r. został powołany przez Prezesa Rady Ministrów na stanowisko Wiceprezesa Samorządowego Kolegium odwoławczego w Sieradzu, a w styczniu 2020 r. na stanowisko Prezesa Kolegium.

W latach 1998-2001 odbył aplikację sądową, a w 2006 r. został wpisany na listę radców prawnych Okręgowej Izby Radców Prawnych w Łodzi.

Aktywnie działa w samorządzie radcowskim jako członek Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego Okręgowej Izby Radców Prawnych w Łodzi, prowadzi zajęcia z aplikantami radcowskimi z zakresu prawa administracyjnego oraz postępowania administracyjnego. Egzaminator Komisji Egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu radcowskiego.

Prywatnie żonaty, troje dzieci – synowie Michał, Szymon i Franciszek. Miłośnik komputerów, nowych technologii oraz literatury i filmów science fiction.

Wojciech Ługowski

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Tarnowie



Absolwent kierunku prawo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. Ponadto skończył studia podyplomowe z doradztwa podatkowego na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie. W 2015 roku złożył egzamin radcowski i został wpisany na listę radców prawnych Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie.

Z Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Tarnowie związany jest zawodowo od 2000 roku jako członek etatowy.

Z dniem 26 października 2020 r. został powołany przez Prezesa Rady Ministrów na stanowisko Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Tarnowie.

Zainteresowania: historia, literatura, sport, podróże.

Lista recenzentów „Działu Naukowego” kwartalnika KRSKO „Casus” w roku 2020 (nr 96-99):

RECENZENCI Z RADY NAUKOWEJ KWARTALNIKA KRSKO „CASUS”:

prof. dr hab. Andrzej Matan, prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz,
prof. dr hab. Mirosław Stec, prof. dr hab. Jan Paweł Tarno.

RECENZENCI SPOZA RADY NAUKOWEJ KWARTALNIKA KRSKO „CASUS”:

prof. dr hab. Zbigniew Czarnik, prof. dr hab. Dorota Dąbek,
prof. dr hab. Marcin Kamiński, prof. dr hab. Hanna Knysiak-Sudyka,
prof. dr hab. Magdalena Małecka-Łyszczyk, prof. dr hab. Katarzyna Małysa-Sulińska,
prof. dr hab. Marek Mączyński, prof. dr hab. Robert Sawuła.

Deklaracja o wersji referencyjnej kwartalnika KRSKO „Casus”:

Zgodnie z wymogami Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego dotyczącymi czasopism naukowych redakcja kwartalnika KRSKO „Casus” oświadcza, że wersjami referencyjnymi dla wszystkich opublikowanych numerów czasopisma są wersje papierowe.

Redakcja „CASUSA”



VI Konferencja z cyklu
„Prawne formy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”,
Wydział Prawa i Administracji UJ, 4-5 czerwca 2020 r. (on-line)

Segmenty dziedzictwa kulturowego – między ochroną dziedzictwa materialnego a niematerialnego

W kalendarz wydarzeń naukowych odbywających się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego na trwałe wpisał się cykl konferencji pn. „Prawne formy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”, organizowanych przez Koło Naukowe Prawnej Ochrony Dóbr Kultury Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego (działające od 2014 r. pod opieką naukową prof. dr. hab. Piotra Dobosza – wcześniej jako Sekcja Ochrony Dóbr Kultury TBSP UJ). Owa tematyka cieszy się coraz większym zainteresowaniem, jest przedmiotem rozlicznych badań i prac naukowych. Rozwój prac nad ochroną dziedzictwa kulturowego integruje przedstawicieli różnych dziedzin nauki oraz praktyków, a wymiana doświadczeń pomiędzy profesjonalistami z grona prawników, administratywistów, historyków sztuki, konserwatorów zabytków, archeologów, muzealników czy menedżerów kultury oznacza pożyteczną synergię i wzajemne inspiracje we wspólnym celu – ewaluacji rozmaitych form ochrony i opieki nad dziedzictwem przeszłych pokoleń.

Konferencje organizowane od początku przez Koło Naukowe Prawnej Ochrony Dóbr Kultury Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, a w ostatniej edycji także powołany do życia Instytut Prawa Ochrony Dziedzictwa są wartościowym miejscem spotkania i dialogu przedstawicieli większości wyżej wymienionych profesji. Dodatkowy ich walor stanowi wymiana doświadczeń między praktykami a teoretykami, studentami a profesorami, urzędnikami a działaczami społecznymi. Tegorocznym tematem przewodnim były „Segmenty dziedzictwa kulturowego – między ochroną dziedzictwa materialnego a niematerialnego”.

Pierwszy raz konferencja odbyła się nie w maju, ale później – 4-5 czerwca, i wyłącznie za pośrednictwem internetu. Mimo ograniczeń wynikających z łączenia się uczestników na odległość zgromadziła rekordową liczbę osób i zyskała status międzynarodowej, a brak paneli równoległych umożliwił chętnym wysłuchanie każdego wystąpienia. Ogółem w programie znalazło się 69 wystąpień – 33 pierwszego dnia i 36 drugiego. Pojawiły się nawet głosy, że zdalna forma konferencji ułatwiła dostęp do prezentowanych treści szerszemu gronu odbiorców oraz na swój sposób zdemokratyzowała dyskusję, do której mogli dołączyć bierni uczestnicy z każdego zakątka

świata. Przedstawiciele prawie 20 krajowych oraz kilku zagranicznych ośrodków naukowych, a także praktycy (urzędnicy służby ochrony zabytków oraz Najwyższej Izby Kontroli) dzielili się wynikami badań oraz dyskutowali, koncentrując na rozważaniu niejasnej granicy między dziedzictwem materialnym i niematerialnym.

Honorowy patronat nad konferencją objęli: JE dr hab. Hasan Hasanov, Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny Republiki Azerbejdżanu w Polsce, Prezydent Krakowa prof. dr hab. Jacek Majchrowski, Przewodniczący Rady Miasta Krakowa dr Dominik Jaśkowicz, Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego prof. dr hab. Jerzy Pisuliński oraz Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Ponadto patronat medialny nad konferencją objął miesięcznik Uniwersytetu Jagiellońskiego „Alma Mater”.

Otwarcie konferencji zaszczylił obecnością Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UJ prof. dr hab. Jerzy Pisuliński. Skierował on w języku polskim i angielskim słowa powitania i życzenia owocnych obrad zarówno do polskich, jak i zagranicznych uczestników. Sesja plenarna konferencji, która zgromadziła przeszło 100 rozmówców, rozpoczęła się od wystąpienia JE Ambasadora dr. hab. Hasana Hasanova, który wygłosił referat poświęcony zachowanym do czasów współczesnych pogańskim pomnikom w Azerbejdżanie. Dr hab. Katarzyna Zalasieńska, dyrektor Departamentu Ochrony Zabytków w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, naświetliła problematykę troski o dziedzictwo niematerialne w wystąpieniu pt. „Zarządzanie dziedzictwem na poziomie lokalnym – wyzwania związane z ochroną niematerialnego dziedzictwa kulturowego”. Rozważania dotyczące zagadnień wręcz ontologicznych snuła w wystąpieniu zatytułowanym „«Zabytek Schrödingera», czyli problematyka formalnoprawnej ochrony zabytków, których nie ma” Małopolska Wojewódzka Konserwator Zabytków dr hab. Monika Bogdanowska. Długą dyskusję na temat tendencji centralizacyjnych w polskiej administracji wywołał referat dr. hab. Jerzego Korczaka, prof. UW, kierownika Zakładu Ustroju Administracji Publicznej Uniwersytetu Wrocławskiego, pt. „Zadania samorządu terytorialnego w ochronie dziedzictwa narodowego”. Następnie odczytano niezwykle



Zrzut ekranu przedstawiający dyskusję podczas jednego z paneli konferencji

interesujący tekst prof. dr. hab. inż. arch. Andrzeja Kadłuczki z Politechniki Krakowskiej (prelegent niestety został dotknięty przez – statystycznie rzecz biorąc nieuniknione – problemy techniczne) pt. „Między materialnością architektury (historycznej) a niematerialnością jej znaczeń i symboli”. Potem głos zabrał dr hab. inż. arch. Maciej Motak, prof. PK, który w wystąpieniu pt. „Dziedzictwo, którego (pozornie) już nie ma” położył nacisk na upamiętnianie nieistniejących budowli i form urbanistycznych przy użyciu współczesnych środków wyrazu, bogato ilustrując całość zdjęciami z przestrzeni polskich miast, co wywołało żywą dyskusję o sposobach naznaczania przestrzeni związanej z różnymi wcieleniami dziedzictwa i budowanej przez to społecznej świadomości. Z kolei dr hab. Mateusz Stępień, prof. UJ, w wystąpieniu pt. „Uśmiech na sali sądowej” unaoczniał skutki istotnie przytłaczającego patosu i powagi kultywowanych w sądownictwie. Na zakończenie inauguracyjnej części konferencji zabrał głos opiekun naukowy KN PODK TBSP UJ, a także prezes Instytutu Prawa Ochrony Dziedzictwa prof. dr hab. Piotr Dobosz, wskazując w wystąpieniu „Rodzinne dziedzictwo kulturowe i podmiotowe prawo do uczestnictwa w samorządzie terytorialnym jako fundamenty leżące u podstaw pozycji jednostki we współczesnym społeczeństwie” na rodzinne dziedzictwo kulturowe jako jeden ważnych, acz nie zawsze należycie docenianych segmentów szeroko rozumianego dziedzictwa kulturowego.

Kolejne wystąpienia zostały pogrupowane tematycznie, a w roli przewodniczących (moderatorów) poszczególnych sesji wystąpili pracownicy naukowcy z różnych krajowych uniwersytetów. Nowością okazał się w tym roku panel międzynarodowy, podczas którego naznaczone innym kontekstem prawnym wystąpienia wygłosili badacze z Brazylii, Hiszpanii oraz Ukrainy. W języku polskim prezentowali także referaty przedstawiciele Uniwersytetu Zuryskiego oraz Politechniki

Lwowskiej. Była w nich m.in. mowa o międzynarodowej współpracy służb i policji na rzecz ochrony zabytków, zwalczaniu przemytu dóbr kultury, hiszpańskich rozwiązaniach prawnych na rzecz ochrony dziedzictwa niematerialnego i prawie dostępu do dóbr kultury. Kilka wystąpień poświęcono problematyce poprawy funkcjonujących rozwiązań systemowych. Mirosław Rymer zastanawiał się nad tym, „Czy polskie prawo ochrony zabytków musi być anachroniczne?”, a Dominik Kawa zwrócił uwagę na szwajcarskie rozwiązania dla niechcianych elementów wyposażenia zabytków w wystąpieniu pt. „Zuryski lamus konserwatorski”. Debatowano także o ochronie prawnoautorskiej w kontekście konserwacji, ochronie folkloru i digitalizacji zbiorów oraz wykuwaniu się e-dziedzictwa. Powracał temat rewitalizacji (dr Katarzyna Schatt-Babińska naświetlała jej łódzką odsłonę) szeregu administracyjnoprawnych instrumentów, w tym roli Generalnego Konserwatora Zabytków, czy efektywności gminnej ewidencji w ramach polskiego prawa ochrony zabytków (mówiła o tym Agata Karolczuk), kar administracyjnych (wystąpienie dr. Kazimierza Pawlika), a także odpowiedzialności karnej za niszczenie zabytków w wymiarze krajowymi i międzynarodowym.

W programie obrad pojawiły się liczne, interesujące studia konkretnych przypadków, np. referat Mileny Rutkowskiej pt. „Historia kamienic przy Foksal 13/15 w aspekcie rodzinnej spuścizny kulturowej”, wystąpienie Krzysztofa Pałęgi pt. „Problematyka ochrony zabytków na przykładzie działań podejmowanych na obszarze Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej” czy „Problematyka prawna archeologii podwodnej na przykładzie Willa Regia w Warszawie” autorstwa Tomasza Waltośa. O ochronie spuścizny Fryderyka Chopina opowiadał Michał Literski w wystąpieniu pt. „Wyzwania prawa ochrony zabytków, o „Ustawie o ochronie zabytków i program Natura 2000 na przykładzie Twierdzy Poznań” mówił Krzysztof





Zrzut ekranu przedstawiający jedną z prezentacji wygłoszonych podczas konferencji (autor: Ricardo Arlindo Dias Neves, Ph.D)

Kłoskowski, a tematem inwentaryzacji i stanu zachowania polskich zabytków na Ukrainie na wybranych przykładach z Podola i Kijowszczyzny zajęła się Anna Kotowicz.

Nie sposób streścić w tym miejscu dyskusje i rozważania prowadzone przez obydwu dni konferencji podczas prawie 24-godzinego połączenia live. Bez wątpienia jednak potwierdziły one potrzebę szeroko zakrojonego, interdyscyplinarnego dialogu poświęconego problematyce systemu prawnej

ochrony zabytków w Polsce. Wymiana poglądów w znacznym stopniu wzbogaciła wiedzę i zapatrywanie się uczestników konferencji na wiele spraw, w tym przede wszystkim na dziedzictwo w jego obydwu wcieleniach – materialnym i niematerialnym.

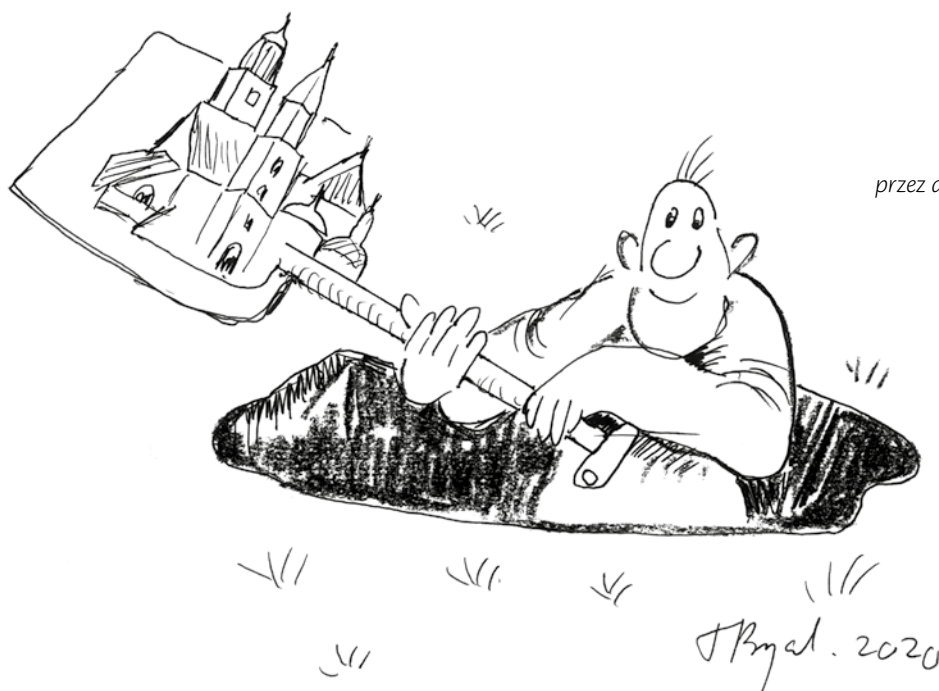
Ze względu na epidemię przyszłoroczna, VII, konferencja również odbędzie się w formie zdalnej. Planowany jej termin to maj.

WITOLD GÓRNY

Autor jest przewodniczącym komitetu organizacyjnego dotychczasowych sześciu edycji konferencji, doktorantem w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego

JAN KŁAPA

Autor jest studentem V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji UJ, przez dwie kadencje prezesem Koła Naukowego Prawnej Ochrony Dóbr Kultury TBSP UJ



XIV Seminarium Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego
*O prawie do dobrego samorządu – perspektywa wspólnoty i państwa oraz jubileusz
 30-lecia powstania i funkcjonowania Samorządowych Kolegiów Odwoławczych*

Termin z konieczności przesunięty

Na październik br. w Wieliczce zaplanowano XIV Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, które miało zostać poprzedzone jubileuszem 30-lecia powstania i funkcjonowania Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Odbývające się nieprzerwanie od 2007 roku wydarzenie naukowe to spotkanie prawników zajmujących się zarówno prawem administracyjnym, jak i prawem konstytucyjnym, prawem prywatnym oraz prawem finansowym.

Z uwagi na sytuację epidemiczną podjęto decyzję o przesunięciu XIV Seminarium Naukowego Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego i jubileuszu 30-lecia powstania i funkcjonowania Samorządowych Kolegiów Odwoławczych na czas, w którym możliwe będzie zrealizowanie zaplanowanego i opublikowanego już jego programu. Organizatorzy wyrazili przy tym nadzieję, że będzie to mogło nastąpić w pierwszej połowie 2021 r.

W trakcie obrad wygłoszone zostaną następujące referaty:

- » dr hab. Grażyna Cern, *Granice prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny – współczesne wyzwania i dylematy*;
- » dr hab. prof. UWM Jarosław Dobkowski, *Anglosaskie koncepcje dobrego samorządu terytorialnego*;
- » dr Katarzyna Eliaz, *Demokracja deliberatywna a prawo do dobrego samorządu*;
- » dr Sebastian Frejowski, Mateusz Komorowski, *Whistleblowing jako gwarancja realizacji prawa do dobrego samorządu*;
- » Anna Kawecka, *Świadczenia z pomocy społecznej realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego jako antyprzykład dobrego prawa*;
- » dr hab. prof. ALK Joanna Kielin-Maziarz, *Zobowiązania płynące dla samorządów z realizacji Celu 11 Agendy 2030 w odpowiedzi na sytuację wynikającą z pandemii COVID-19*;
- » dr Radosław L. Kwaśnicki, *Spółka komunalna jako przejaw aktywności społeczeństwa obywatelskiego*;



Uczestnicy XI Seminarium Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, październik 2017 r.

Fot. M. Mąsior →



- » dr hab. prof. UEK Magdalena Małecka-Tyszczyk, *Petycja jako instrument urzeczywistniania prawa do dobrego samorządu*;
- » dr hab. prof. UJ Katarzyna Małysa-Sulińska, *Prawo do dobrego samorządu a tryby ustalania lokalizacji inwestycji*;
- » dr Radosław Mędrzycki, *Solidarność we współczesnej wspólnocie samorządowej jako element prawa do dobrego samorządu*;
- » dr hab. prof. UKSW Agnieszka Piskorz-Ryń, *Jawność i niejawnosc jako element prawa do dobrego samorządu*;
- » dr Maciej Pisz, *Prawo do dobrego samorządu a Konstytucja RP z 1997 r.*;
- » dr hab. prof. UJ Marta Romańska, *Umowa i akt administracyjny – ich efektywność w wykonywaniu zadań publicznych przez gminy w zakresie gospodarki nieruchomości*;
- » prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki, *Prawo do dobrego samorządu a członkowie wspólnoty samorządowej pominięci w możliwości udziału w wyborach organów samorządu terytorialnego i referendum lokalnym*;

- » dr Anna Wójtowicz-Dawid, *Kilka uwag na temat finansowania zadań oświatowych*;
- » dr hab. prof. UAM Krystian Ziemiński, Maciej Kiełbus, *Sposób funkcjonowania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego a realizacja prawa do dobrego samorządu*.

Warto dodać, że już teraz planuje się jednak opublikowanie recenzowanej monografii traktującej o prawie do dobrego samorządu, w której zawarte zostaną artykuły powstałe na podstawie przygotowywanych referatów na XIV Seminarium Naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Szczegółowe informacje na temat seminarium oraz publikacji dostępne są na stronie Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego w zakładce XIV Seminarium KPST <https://www.law.uj.edu.pl/~zpst/seminarium.html>. Do kontaktu uruchomiono skrzynkę e-mail: seminarium.kpst@uj.edu.pl.

dr hab. prof. UJ KATARZYNA MAŁYSA-SULIŃSKA

*Katedra Prawa Samorządu Terytorialnego UJ,
członek etatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie*

**WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI,
UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ W LUBLINIE
(PATRONAT MEDIALNY KWARTALNIKA „CASUS”)**

Konkurs wiedzy o profesjach prawniczych

Konkurs adresowany jest do studentów Wydziału Prawa i Administracji UMCS w Lublinie (w szczególności II roku prawa). Organizuje go Sekcja Prawa Cywilnego Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS pod patronatem Katedry Postępowania Cywilnego i Międzynarodowego Prawa Handlowego Wydziału Prawa i Administracji UMCS.

Do 2011 r. odbywał się konkurs wiedzy mający za przedmiot działalność i rolę rzeczników w polskim porządku prawnym. Tym razem podjęto decyzję o zmodyfikowaniu zakresu tematycznego i formy dotychczasowych zmagania. Obecna tematyka dotyczy kilku zawodów: radcy prawnego, adwokata, rzecznika patentowego, doradcy podatkowego, komornika sądowego oraz notariusza. Głównym zamysłem organizatorów jest upowszechnianie wiedzy dotyczącej statusu prawnego,

kompetencji oraz aspektów formalnych wykonywania wskazanych profesji prawniczych, jak również stworzenie możliwości wyróżnienia szczególnie zdolnych studentów.

Konkurs wiedzy o profesjach prawniczych odbywa się w dwóch etapach: I etap (17 grudnia br.) przeprowadzany w formie zdalnej, a etap finałowy (19 stycznia 2021 r.) za pośrednictwem aplikacji MS Teams. Na I etapie zadanie uczestników polega na rozwiązaniu testu składającego się z pytań jednokrotnego wyboru. Pięciu uczestników z najlepszymi wynikami (w przypadku większej liczby osób, które osiągnęły taką samą liczbę punktów, decydujący jest czas rozwiązania testu) bierze udział w etapie finałowym, który ma formę ustną przed komisją konkursową za pośrednictwem aplikacji MS Teams. Dla zwycięzców przewidziano atrakcyjne nagrody.

JAROSŁAW BOCZEK

Przewodniczący Sekcji Prawa Cywilnego Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS

Indeks autorów i rozmówców*

„Casus” nr 88-97

A:

Augustyńska Beata, „Casus” nr 92 2019.

B:

Bała Karolina, „Casus” nr 96-97 2020.
 Bartuś Zbigniew, „Casus” nr 96-97 2020.
 Bałog Weronika, „Casus” nr 93 2019.
 Baniak Stanisław, „Casus” nr 90 2018.
 Barczyk Kazimierz, „Casus” nr 96-97 2020.
 Białas Andrzej, „Casus” nr 90 2018.
 Biernat Stanisław, „Casus” nr 93 2019.
 Błaszko Adam, „Casus” nr 92 2019.
 Bodnar Adam, „Casus” nr 91 2018.
 Bodziński-Guzik Bartłomiej, „Casus” nr 88 2018.
 Bonarek Maksym, „Casus” nr 89 2018.
 Budzinowski Roman, „Casus” nr 88 2018; nr 94 2019.
 Buzek Jerzy, „Casus” nr 96-97 2020.

C:

Cebera Agata, „Casus” nr 94 2019.

D:

Danecka Daria, „Casus” nr 96-97 2020.
 Dobkowska Bogusława, „Casus” nr 89 2018, nr 90 2018.
 Dobkowski Jarosław, „Casus” nr 88 2018; nr 91 2018.
 Długoborski Wojciech, „Casus” nr 89 2018.
 Domański Bolesław, „Casus” nr 96-97 2020.

F:

Fałdyga Ada, „Casus” nr 96-97 2020.
 Fiedzeń Łukasz, „Casus” nr 96-97 2020.
 Firlus Jakub G., „Casus” nr 94 2019.
 Fleszer Dorota, „Casus” nr 91 2018.
 Flis Agata, „Casus” nr 96-97 2020.
 Flisek Karol, „Casus” nr 94 2019.
 Florczyk Michał, „Casus” nr 88 2018.
 Folański Łukasz, „Casus” nr 89 2018.
 Frydrykiewicz Arkadiusz, „Casus” nr 96-97 2020.
 Frydrykiewicz-Kownacka Agnieszka, „Casus” nr 96-97 2020.

G:

Gabryel Elżbieta, „Casus” nr 93 2019.
 Giza Jerzy, „Casus” nr 95 2019.
 Gołęba Anna, „Casus” nr 91 2018.

Gorgol Andrzej, „Casus” nr 91 2018.

Górnica Agnieszka, „Casus” nr 96-97 2020.

Górny Witold, „Casus” nr 89 2018, nr 90 2018, nr 93 2019;
 nr 94 2019.

Grodziski Stanisław, „Casus” nr 88 2018; nr 96-97 2020.

Guzik Robert, „Casus” nr 96-97 2020.

Gwosdz Krzysztof, „Casus” nr 96-97 2020.

J:

Jakimowicz Wojciech, „Casus” nr 90 2018.

Jamiołkowski Jerzy, „Casus” nr 88 2018.

Janiak Piotr, „Casus” nr 92 2019.

Jawor Justyna, „Casus” nr 88 2018.

K:

Kaczmarek Leszek, „Casus” nr 91 2018.

Kapusta Piotr, „Casus” nr 92 2019.

Kawecka Anna, „Casus” nr 96-97 2020.

Kępa Katarzyna, „Casus” nr 92 2019.

Knysiak-Sudyka, „Casus” nr 93 2019.



* Indeks autorów i rozmówców „Casus” nr 51-87 zamieściliśmy w numerze 89/2018, s. 82-83.
 Indeks autorów i rozmówców „Casus” nr 1-49 zamieściliśmy w numerze 50/2008, s. 49-50.
 Przy imionach i nazwiskach nie podajemy tytułów naukowych i pełnionych funkcji

Kołtuniak Monika M., „Casus” nr 90 2018.
Kosmowska Marta, „Casus” nr 96-97 2020.
Kozioł Michał, „Casus” nr 96-97 2020.
Kozub Dagna, „Casus” nr 92 2019; nr 93 2019.
Krawczyk Jakub, „Casus” nr 89 2018.
Kuffel Józef, „Casus” nr 95 2019.
Kuncman Patrycja M., „Casus” nr 89 2018.
Kwiatkowski Tomasz, „Casus” nr 96-97 2020.

L:

Lesicki Andrzej, „Casus” nr 92 2019.
Ligęza Maria, „Casus” nr 93 2019.
Lipińska Agata, „Casus” nr 89 2018.

M:

Majchrowski Jacek, „Casus” nr 89 2018.
Majczak Paweł, „Casus” nr 89 2018; nr 93 2019.
Malinowski Maciej, „Casus” nr 88 2018; nr 89 2018.
Maliszewski Cezary, „Casus” nr 91 2018.
Małysa-Sulińska Katarzyna, „Casus” nr 91 2018; nr 92 2019; nr 95 2019
Martysz Czesław, „Casus” nr 95 2019; nr 96-97 2020.
Mąkosa Dawid, „Casus” nr 92 2019.
Michalska Kamila, „Casus” nr 89 2018; nr 92 2018; nr 93 2019..
Mierzwa Marek, „Casus” nr 89 2018; nr 92 2019; nr 93 2019.
Mółka Michał, „Casus” nr 91 2018.
Mońko Józef, OFM Cap, „Casus” nr 95 2019.

N:

Nawara-Dubiel Agnieszka, „Casus” nr 93 2019.
Niedźwiedź Monika, „Casus” nr 89 2018; nr 93 2019.
Niewęglowski Krzysztof, „Casus” nr 89 2018; nr 90 2018. nr 92 2019; nr 93 2019.
Nowakowski-Węgrzynowski Przemysław, „Casus” nr 91 2018.

P:

Patoleta Patryk, „Casus” nr 89 2018; nr 90 2018; nr 93 2019.
Pązik Adam, „Casus” nr 93 2019.
Petrus Krzysztof, „Casus” nr 88 2018.
Pękalski Piotr, „Casus” nr 92 2019.
Płóciennik Paweł, „Casus” nr 93 2019.
Podlejski Tomasz, „Casus” nr 96-97 2020.
Podsiadło-Żmuda Marta, „Casus” nr 94 2019.
Pomykała Jacek, „Casus” nr 95 2019.
Purchla Jacek, „Casus” nr 96-97 2020.

R:

Radecki Wojciech, „Casus” nr 96-97 2020.
Radosz Karolina, „Casus” nr 93 2019.

S:

Scheibe-Dobosz Marika, „Casus” nr 89 2018.
Serbinowski Filip; nr 95 2019; nr 96-97 2020.
Sieniawska Krystyna, „Casus” nr 88 2018; nr 89 2018; nr 90 2018; nr 91, 2018; nr 92 2019; nr 93 2019; nr 94 2019; nr 95 2019; nr 96-97 2020.
Sikorski Sebastian, „Casus” nr 88 2018.
Siuta Witold, „Casus” nr 88 2018.
Ślarczyński Tomasz, „Casus” nr 89 2018. nr 92 2019.
Smoliński Krzysztof, „Casus” nr 94 2019.
Strzelecka Karolina, „Casus” nr 92 2019.
Suliński Grzegorz, „Casus” nr 89 2018. nr 90 2018.
Sumera Izabela, „Casus” nr 95 2019.
Szarek-Rzeszowska Anna, „Casus” nr 88 2018; nr 92 2019; nr 96-97 2020.
Szczepanek Marek, „Casus” nr 96-97 2020.
Szczecińska-Byrska Małgorzata, „Casus” nr 88 2018; nr 89 2018; nr 90 2018; nr 91 2018; nr 92 2019; nr 93 2019; nr 94 2019; nr 95 2019; nr 96-97 2020.
Szczęśniak Paweł, „Casus” nr 89 2018.
Szulc-Ciesielska Marta, „Casus” nr 93 2019.
Szulc Marta, „Casus” nr 89 2018.

Ś:

Świderski Krzysztof, „Casus” nr 88 2018; nr 92 2019; nr 93 2019; nr 96-97 2020.
Świgost-Kapocsi Agnieszka, „Casus” nr 96-97 2020.

T:

Talma Ewa, „Casus” nr 92 2019.
Tarnawa-Zajączkowska Monika, „Casus” nr 89 2018.
Trybka Wiktor, „Casus” nr 91 2018; nr 93 2019.

U:**W:**

Warchoła Joanna, „Casus” nr 95 2019.
Węclewska Justyna, „Casus” nr 91 2018.
Wicher Patryk, „Casus” nr 91 2018.
Wolak Dorota, „Casus” nr 92 2019.
Wróblewski Michał, „Casus” nr 92 2019; nr 93 2019.

Z:

Zaborniak Paweł, „Casus” nr 96-97 2020.
Zacharko Lidia, „Casus” nr 94 2019.
Zarzycki Zdzisław, „Casus” nr 91 2018; nr 96-97 2020.
Zimmermann Jan, „Casus” nr 94 2019.

Ż:

Żak-Stobiecka Anna, „Casus” nr 92 2019.
Żmudka Małgorzata, „Casus” nr 92 2019.

Opracowanie:

dr hab. prof. UJ JÓZEF KUFFEL

Prof. dr hab. Józef Filipek
(1931-2020)

Wybitny przedstawiciel krakowskiej szkoły prawa administracyjnego i jego związki z samorządowymi kolegami odwoławczymi

Prof. dr hab. IWONA NIŻNIK-DOBOSZ, prof. dr hab. PIOTR DOBOSZ

31 października br. zmarł prof. dr hab. Józef Filipek, wybitny przedstawiciel krakowskiej szkoły nauki prawa administracyjnego o europejskim wymiarze¹, autor oryginalnych i twórczych publikacji² (ur. 12 listopada 1931 r. w Białej, dzisiaj: Bielsko-Biała). Ścieżka Jego edukacji prowadziła przez przyklasztorne gimnazjum cystersów w Szczyrzycu, które

ukończył z tzw. małą maturą w 1947 r. Następnie pobierał naukę w państwowym Liceum i Gimnazjum św. Jacka w Krakowie, którą zwieńczył maturą w 1949 r.

Prof. Józef Filipek jest absolwentem dwustopniowych studiów prawnych odbytych w różnych ośrodkach akademickich, co pozwoliło Mu jako młodemu człowiekowi poszerzyć dogłębnie wiedzę i widzieć problemy prawa w rozmaitym świetle. W 1947 r. podjął studia prawnicze I st. na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, które ukończył w 1952 r. Po dwóch latach zdobył dyplom na studiach prawnych II st. na Wydziale Prawa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W latach 1952-1953 odbył aplikację sądową w Krakowie. Zawodową karierę naukową rozpoczął 1 października 1954 r. jako asystent w Katedrze Prawa Administracyjnego UJ (w 1957 r. awansował na starszego asystenta w tej katedrze). Na podstawie pracy *Podmiotowość prawa administracyjnego*³ w 1962 r. uzyskał stopień naukowy doktora (w 1963 r. awansowano go na stanowisko adiunkta), a na podstawie rozprawy *Stosunek administracyjno-prawny*⁴ w 1968 r. – stopień naukowy doktora habilitowanego. W 1967 r. został docentem, a w 1970 r. objął kierownictwo w Zakładzie Administracyjnego w Instytucie Administracji i Zarządzania UJ. Od 1973 r. – profesor nadzwyczajny na Wydziale Prawa i Administracji UJ. W 1974 r. opublikował monografię pt. *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*⁵, a w 1982 r. publikację pt. *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*⁶. W 1985 r. otrzymał tytuł naukowy profesora nauk prawnych. Od 1978 r. prof. dr hab. Józef Filipek był Dyrektorem Instytutu Administracji i Zarządzania UJ, przekształconego następnie w Instytut Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji. Wskutek kolejnych zmian organizacyjnych kierował Katedrą Prawa Administracyjnego nieprzerwanie do czasu przejścia na emeryturę, czyli do 2002 r. Profesor Józef Filipek napisał także dwa podręczniki z zakresu prawa administracyjnego: pierwszy wydany w 1995 r. pt. *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, część I*⁷, a następnie drugi wydany w 2001 r. pt.



Sesja naukowa dla uczczenia dorobku naukowego prof. dr. Wacława Brzezińskiego, Modlnica, dawny dwór Konopków, 18 maja 1971 r.*
Uczestnicy obrad: od lewej prof. dr hab. Teresa Rabaska, prof. dr Wacław Brzeziński, prof. dr hab. Józef Filipek.
Fot.Archiwum



Sesja naukowa dla uczczenia dorobku naukowego prof. dr. Wacława Brzezińskiego, Modlnica, dawny dwór Konopków, 18 maja 1971 r.*
Prof. Andrzej Wasilewski wygłasza referat pt.: „Procedura prawno-gospodarcza” (źródła, cele, cechy). Siedzą od lewej: prof. dr hab. Teresa Rabska, prof. dr hab. Józef Filipek, prof. dr hab. Andrzej Wasilewski, (osoba nieznana), dr Helena Franaszek, prof. dr hab. Tadeusz Woś

Fot. Archiwum

Prawo administracyjne. Instytucje ogólne, część II^a. Podręczniki
te do dzisiaj m.in. z uwagi na swoją teoretyczną ponadczasowość pełnią nie tylko rolę edukacyjną, ale przede wszystkim inspirują czytelników, studentów i naukowców do podjęcia kolejnych badań w kierunkach wytyczonych przez Profesora.

Prof. dr hab. Józef Filipek wielokrotnie gościł na uniwersytetach zagranicznych, publikując, a także wygłaszając referaty m.in. w Niemczech, Austrii, Szwajcarii, we Francji, w Grecji, Czechach, na Słowacji i Węgrzech. Tamtejsi naukowcy przyjeżdżali także z wykładami i referatami na Uniwersytet



Sesja naukowa dla uczczenia dorobku naukowego prof. dr. Wacława Brzezińskiego, Modlnica, dawny dwór Konopków, 18 maja 1971 r.*
Na zaproszenie prof. dr. Wacława Brzezińskiego członkowie Rady Wydziału Prawa Administracyjnego UJ oraz pracownicy Zakładu Prawa Administracyjnego UJ w drodze na Tarasówkę w Małym Cichem, 1970 r. Prof. dr hab. Józef Filipek (w furazerce) stoi drugi od lewej

Fot. Archiwum

Jagielloński. Profesor bardzo doceniał relacje ze światem praktyki stosowania i sądowej kontroli stosowania prawa i dążył do kontaktów naukowych kierowanego przez siebie Instytutu, a następnie Katedry odpowiednio z NSA i z Ośrodkiem Zamiejscowym NSA w Krakowie, a także z Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Krakowie⁹. Przedstawiciele tych instytucji wzięli udział w sesji naukowej połączonej z wręczeniem prof. dr. hab. Józefowi Filipkowi Księgi Jubileuszowej *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, która odbyła się 27 września 2001 r. w Auli Collegium Novum UJ.

Kierowana przez prof. Józefa Filipka Katedra Prawa Administracyjnego UJ – w ramach podjętej współpracy naukowej z Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Krakowie – przyczyniła się do zorganizowania dwóch konferencji międzynarodowych z udziałem środowiska prezesów i członków

samorządowych kolegiów odwoławczych, pracowników naukowych Katedry Prawa Administracyjnego i Innych UJ oraz Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Karola w Pradze. Pierwsza konferencja polsko-czeska miała miejsce w Krakowie w dniach 21-23 października 1996 r. i była poświęcona *Orzecznictwu administracyjnoprawnemu w sprawach samorządowych*¹⁰. Następne spotkanie czeskich i polskich administratywistów odbyło się w Pradze w dniach 5-6 czerwca 1997 r. i poświęcone zostało *Rozważaniom na temat wybranych prawnych zagadnień administracji publicznej i sądownictwa administracyjnego*¹¹.

Profesor pracował także w latach 1997-2011 w Wyższej Szkole Administracji w Bielsku-Białej, gdzie w latach 1997-2003 pełnił funkcję jej pierwszego rektora, a od 2002 r. w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

II

Prezentowany wyżej życiorys prof. dr. hab. Józefa Filipka wraz z przytoczonym jego dorobkiem naukowym dowodzi istotnej rangi i pozycji Profesora w nauce prawa administracyjnego. Problemy podejmowane i rozwiązywane w tych monografiach pozwoliły prof. Filipkowi na systemowe opracowanie pojęcia „podmiotowości administracyjnoprawnej”, a następnie metody działania prawa administracyjnego i jej autorskie, twórcze wyodrębnienie, odmienność od metody działania prawa karnego i cywilnego. Pozwalają także na wskazanie mechanizmu działania prawa administracyjnego m.in. przez wyodrębnienie stadiów (sfer) przejawiana się prawa w postaci stadium normatywnego, stadium stosowania i następnie egzekucji (realizacji) prawa administracyjnego¹². Metodę działania prawa administracyjnego Profesor wiązał ze szczególną specyfiką nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych, a także z odrębnością ich treści i podmiotów w porównaniu ze stosunkami prawnymi właściwymi prawu karnemu i cywilnemu. Z kolei stosunki wynikające bezpośrednio z mocy ustawy pomiędzy administracją publiczną a państwem zobowiązujące i uprawniające tę administrację do czuwania, czy w stanie faktycznym nie zachodzą normatywne przesłanki do podjęcia działania w sferze wewnętrznej lub zewnętrznej (wobec organizacji tej administracji), a także stosunki zależności wewnętrznej w administracji – postrzegał jako zabezpieczające mechanizm działania prawa administracyjnego¹³. Jednocześnie w tym ujęciu administracja publiczna pozostawała z jednostkami w więziach faktycznych, wynikających z generalnego obowiązku administracji do działania w imię interesów pewnej zbiorowości ludzkiej¹⁴. W ten sposób Profesor doprecyzował zasadę obowiązku działania organów administracji publicznej. W takim ujęciu rozumiała i niezwykle przydatna jest Jego koncepcja stosunków wynikających z mocy ustawy, a także potencjalnych jako uruchamiających działania podmiotów prawa administracyjnego, z których każdy posiada właściwą sobie podmiotowość administracyjnoprawną¹⁵. Owe ustalenia pozostają zarazem

niezwykle istotne dla definiowania „prawa administracyjnego” i „administracji publicznej”¹⁶.

Do kanonu nauki polskiego prawa administracyjnego przeszła Jego klasyfikacja norm prawa administracyjnego, której początki dała praca *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, a szczegółowe rozwinięcie nastąpiło w *Elementach strukturalnych norm prawa administracyjnego* i w kolejnych pracach¹⁷. Twórczość Profesora stanowi zarazem samodzielną, autorską kontynuację zastanego przez Niego polskiego europejskiego dorobku nauki prawa administracyjnego. Tezę tę uzasadnia Jego konsekwentna postawa badawcza prezentowana w publikacjach, w pierwszej kolejności skupiająca się odpowiednio na dotychczasowym dorobku nauki prawa polskiego, niemieckojęzycznego, francuskiego, włoskiego, brytyjskiego, rosyjskiego, czeskiego, słowackiego, węgierskiego po to jednak, aby następnie na tej bazie swoistych uogólnień i wniosków przejść do prezentacji własnych samodzielnych poglądów. Taka postawa badawcza bezsprzecznie służy prawdzie w nauce i pozwala osobom zainteresowanym ową tematyką nie tylko poznać ewolucję polskiej i europejskiej nauki w zakresie pojęć, instytucji i zasad prawa, ale – co istotne – zwerfikować i ocenić poglądy Profesora.

Twórczość prof. dr. hab. Józefa Filipka cechuje względnie duży stopień abstrakcyjnego myślenia z uwagi na to, że zmierzał do tego w przedmiocie części ogólnej prawa administracyjnego ogniskującej w sobie uniwersalne założenia dla poszczególnych części szczególnych (szczegółowych, czyli pojedynczych ustaw) prawa administracyjnego, a także – jak to już było wskazywane – do wyodrębnienia metody działania prawa administracyjnego w styku z metodą działania prawa cywilnego i karnego przy odpowiednim posłużeniu się pojęciem „normy i stosunku prawnego”¹⁸. Ten zakres Jego dorobku jest niezwykle cenny wobec powszechnie akceptowanego braku możliwości pełnej kodyfikacji prawa administracyjnego i współgra z poglądami wybitnych polskich administratywistów przygotowujących w przeszłości niestety z różnych przyczyn bez





Sesja naukowa, potłoczona z wręczeniem prof. dr. hab. Józefowi Filipkowi z okazji 70. rocznicy urodzin Księgi Jubileuszowej „Instytucje współczesnego prawa administracyjnego”, Kraków 2001. Aula Collegium Novum Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, 27 września 2001 r.
Fot. Archiwum

sukcesu ustawodawczego kolejne projekty ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego¹⁹. W konsekwencji wybór takich zasadniczych, filozoficznych problemów badawczych, jak wymienione pociąga za sobą konieczny adekwatny stopień uogólnienia poglądów i stawia pewne wymagania przed czytelnikiem podążania za abstrakcyjnym sposobem myślenia Autora. Jest to jednak naturalny dla prawnika stopień trudności w formułowaniu i rozwiązywaniu problemów, który zarazem zapewnia rozwój nauki. Wbrew pozorom prof. dr hab. Józef Filipek nie stosował wyłącznie metody formalno-dogmatycznej²⁰, ale odwrotnie. W swym dorobku prezentował przede wszystkim subiektywistyczną koncepcję prawa, w tym administracyjnego, opierającą się na naturalnych prawach jednostki, prawie podmiotowym, publicznym prawie podmiotowym i instytucji stosunku prawnego. Prawo administracyjne postrzegał przez pryzmat podmiotowości administracyjnoprawnej, a także potencjalne i realne stosunki pomiędzy podmiotami prawa administracyjnego. Jego koncepcja podmiotowości administracyjnoprawnej, podkreślająca, że każdy podmiot prawa administracyjnego ma własną

właściwą sobie podmiotowość administracyjnoprawną²¹, jest oczywiście bliska metodzie obecnych naukowych rozważań o statusie prawnym samorządowych kolegów odwoławczych, które podnoszą posiadaną przez nie właściwą sobie specyficzną podmiotowość administracyjnoprawną wyróżniającą je na tle innych organów administracji publicznej²². To subiektywistyczne podejście do prawa prof. dr. hab. Józefa Filipka przyczyniło się do zasadniczych w nauce tez w zakresie podmiotowości administracyjnoprawnej, praw podmiotowych, w tym publicznych praw podmiotowych podmiotów administrowanych (jednostki, człowieka)²³, stosunków administracyjnoprawnych, roli prawa w działalności administracyjnej, elementów strukturalnych norm prawa administracyjnego.

Dostrzegając i doceniając obecne zainteresowanie nauki prawa administracyjnego aksjologią, nie można jej odrywać od przeszłości i pomijać, że to właśnie prof. Józef Filipek głosił tezy, w myśl których to wartości determinują metodę działania prawa, co bezpośrednio determinuje wykształcanie się zróżnicowanych gałęzi prawa. Zatem punktem wyjścia dla definiowania metody działania prawa administracyjnego są w Jego koncepcji te wartości, którym przede wszystkim służy prawo administracyjne²⁴. Teza ta ma kapitalne znaczenie dla wyjaśnienia specyfiki i odrębności prawa administracyjnego od innych gałęzi (dziedzin) prawa i powinności oparcia jego działania w niezbędnym uzasadnionym proporcjonalnym zakresie na władztwie publicznoprawnym²⁵. Drogą aksjologii prawa administracyjnego dążyły także samorządowe kolegia odwoławcze i to od początku swego powstania. Tym organom administracji publicznej zawsze było i jest po drodze zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności z wartościami prawa administracyjnego, z wyważaniem interesu publicznego z opartym na prawie interesem jednostki i jej uzasadnionymi oczekiwaniami, czego dowodem pozostaje nie tylko ich linia orzecznicza, ale dorobek publikacyjny kwartalnika KRSKO „Causus”, chociażby w postaci tekstu mec. Krystyny Sieniawskiej, ówczesnej prezes SKO w Krakowie i przewodniczącej KRSKO: *Etyczne aspekty orzeczeń administracyjnych w sprawach samorządowych na tle praktyki samorządowych kolegów odwoławczych*²⁶. Prof. dr hab. Józef Filipek trafnie wskazuje, że prawo nie sprowadza się wyłącznie do treści norm, gdyż powstałe na jego gruncie stosunki prawne, w tym administracyjne, są bogatsze niż treść norm prawnych²⁷. Stąd też wynika to, dlaczego każda indywidualna sprawa z zakresu administracji publicznej jest inna i dlaczego konieczne okazuje się w działaniu organu oderwanie się od rutyny przy załatwianiu spraw administracyjnych.

W demokratycznym państwie prawnym nie można pominąć tezy Profesora, spójnej z obecnym brzmieniem art. 61a k.p.a. i podnoszącej, że stosunki materialne (potencjalne, powstające z mocy ustawy) poprzedzają stosunki procesowe²⁸. Pogląd ten racjonalizuje, ekonomizuje, a przede wszystkim legitymizuje działania administracji publicznej. Prof. Józef Filipek rozwinął także problematykę form działania administracji publicznej, począwszy od aktów generalnych przez akty administracyjne, akty bezpośrednio zobowiązujące, akty



Mec. Krystyna Sieniawska, Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie i Przewodnicząca Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, w trakcie składania gratulacji prof. J. Filipkowi. W głębi od lewej: dr Piotr Czarny, dr Kamil Klonowski i dr Paweł Filipek
Fot. Archiwum



Kwiaty i gratulacje dla prof. J. Filipka od Katedry Prawa Administracyjnego UJ. Na zdjęciu pracownicy Katedry Prawa Administracyjnego UJ i zaproszeni goście. Kwiaty wręczają niewidoczni na zdjęciu: dr Marcin Smaga, dr hab. Dorota Dąbek, prof. UJ. Widoczni od lewej: prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz, dr hab. Joanna Lemańska, prof. dr hab. Piotr Dobosz, dr hab. Magdalena Małecka-Łyszczek, dr Mariusz Grążawski, dr Kamil Klonowski

Fot. Archiwum

→ egzekucyjne, a także dwustronne czynności administracyjno-naprawne²⁹. Dorobek prof. dr. hab. Józefa Filipka umożliwia obecnym i przyszłym pokoleniom administratywistów nie tylko spojrzenie wstecz na przebiegający w czasie przeszłym rozwój nauki prawa administracyjnego krajowego i europejskiego (zagranicznego), ale i na znalezienie własnego miejsca w tej nauce przez wskazanie szlachetnego sposobu skutecznego i efektywnego uprawiania nauki prawa.

Prof. dr. hab. Józefa Filipka pożegnaliśmy 7 listopada 2020 r. na cmentarzu Rakowickim w Krakowie w trudnym czasie epidemii koronawirusa. Oddano Mu honory przysługujące

wybitnym naukowcom i osobowościom Uniwersytetu Jagiellońskiego. W imieniu Rektora UJ, Dziekana i Rady Wydziału Prawa i Administracji UJ oraz całej społeczności akademickiej przy udziale pedli ostatnią posługę i hołd oddał Profesorowi prof. dr. hab. Piotr Dobosz, Prodziekan Wydziału Prawa i Administracji UJ. Profesora Filipka żegnała rodzina, bliscy, znajomi, środowisko akademickie, w tym Jego uczniowie. W naszej pamięci zapisze się jako człowiek skromny, życzliwie dzielący się wiedzą i intuicją naukową, podchodzący do świata z dystansem człowieka uprawiającego z zamiłowaniem naukę.

prof. dr. hab. IWONA NIŻNIK-DOBOSZ

prof. dr. hab. PIOTR DOBOSZ

Katedra Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego

Przypisy:

- ¹ Następca prof. dr. hab. Szczęsnego Wachholza i prof. dr. hab. Wacława Brzezińskiego.
- ² Zob. Wykaz publikacji prof. dr. hab. Józefa Filipka na rok 2001 opublikowany [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 801-808.
- ³ Praca niepublikowana.
- ⁴ J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, Kraków 1968.
- ⁵ J. Filipek, *Rola prawa w działalności administracyjnej państwa*, Warszawa – Kraków 1974.
- ⁶ J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa – Kraków 1982.
- ⁷ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, część I, Kraków 1995; wznowienie w 2003 r.
- ⁸ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, część I, Kraków, Zakamycze 2001.
- ⁹ Zob.: *Jednolitość orzecznictwa sądownoadministracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych* pod redakcją prof. dr. hab. Józefa Filipka, Kraków, Zakamycze 1999; *Jedność systemu prawa a jednolitość orzecznictwa sądownoadministracyjnego i administracyjnego w sprawach samorządowych*.

Praca zbiorowa pod redakcją dr. Iwony Skrzydło-Niżnik i dr. Piotra Dobosza, Kraków, Zakamycze 2001; *Jednolitość orzecznictwa sądownoadministracyjnego w sprawach samorządowych* pod redakcją Józefa Filipka, Iwony Skrzydło-Niżnik, Piotra Dobosza, Kraków, Zakamycze 2002.

- ¹⁰ Szerzej na ten temat zob. „Casus” kwartalnik KRSKO zima 1996 nr 2 s. I suplementu i zawarte w tym numerze artykuły wygłoszone na konferencji.
- ¹¹ Szerzej na ten temat zob. „Casus” kwartalnik KRSKO jesień 1997 nr 5 s. I suplementu i zawarte w tym numerze artykuły wygłoszone na konferencji.
- ¹² J. Filipek, *Stosunek...*, s. 87-88.
- ¹³ J. Filipek, *Rola prawa...*, s. 71, 98-99.
- ¹⁴ J. Filipek, *Stosunek...*, s. 134 – 136.
- ¹⁵ J. Filipek, *Stosunek...*, s. 95-97, s. 114. Na temat podmiotowości administracyjnoprawnej zob.: J. Filipek, *Rola...*, s. 111-115. Zob. także: J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, część II..., s. 24-25.
- ¹⁶ J. Filipek, *Stosunek...*, s. 134-136. Na temat pojęcia „administracji publicznej” zob. także J. Filipek, *Rola...*, s. 104.
- ¹⁷ J. Filipek, *Rola prawa...*, s. 65-83; J. Filipek, *Elementy strukturalne...*, s. 56-106; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, część II..., s. 39-55.
- ¹⁸ J. Filipek, *Stosunek...*, s. 52, s. 131-133. Na temat stosunku norm prawa administracyjnego do innych kategorii norm prawnych zob. *Elementy...*, s. 53-55. Na temat części ogólnej i szczegółowej prawa administracyjnego zob.: J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, część I (1995), s. 27-33.
- ¹⁹ Zob. *Biuletyn RPO*, 60, Warszawa 2008, którego część I jest zatytułowana: *Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego*, s. 9-112.
- ²⁰ Zob.: *Sprawozdanie ogólne Komisji w sprawie nadania docentowi UJ doktorowi habilitowanemu Józefowi Filipkowi tytułu naukowego profesora nadzwyczajnego nauk prawnych*, Kraków, dnia 26 listopada 1973 r., s. 2.
- ²¹ Na temat podmiotowości w prawie administracyjnym zob. J. Filipek, *Elementy strukturalne...*, s. 45-46.
- ²² Zob. A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Kraków, Zakamycze 2002, s. 52.
- ²³ Zob. J. Filipek, *Stosunek...*, s. 87-88. Prof. Filipek łączy jednak prawa podmiotowe zasadniczo z jednostką, człowiekiem, stwierdzając, że administracja publiczna występuje w ramach swoich kompetencji. Por. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, część I..., także: s. 24-27.
- ²⁴ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, część I..., s. 30; J. Filipek, *Stosunek...*, s. 86. Na temat stosunku prawa do moralności zob.: J. Filipek, *Elementy strukturalne...*, s. 9-19.
- ²⁵ J. Filipek, *Stosunek...*, s. 112.
- ²⁶ „Casus”, kwartalnik KRSKO, Zima 1997, nr 6, s. 5-7.
- ²⁷ J. Filipek, *Stosunek...*, s. 86.
- ²⁸ J. Filipek, *Stosunek...*, s. 114-115.
- ²⁹ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, część II, s. 59-149.

*Podane przy nazwiskach tytuły naukowe, stopnie naukowe i stanowiska uczelniane zostały najczęściej nadane w okresach późniejszych.

Wyrok w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia 29 kwietnia 2020 r.

Sygn. akt I OSK 4256/18

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia NSA **Zbigniew Ślusarczyk** (sprawozdawca)

Sędziowie: sędzia NSA **Rafał Stasikowski**, sędzia del. WSA **Jolanta Górka**

po rozpoznaniu w dniu 29 kwietnia 2020 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej R.D. Spółki Jawnej z siedzibą w E. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 sierpnia 2018 r. sygn. akt II SA/OI 475/18 ze skargi R.D. Spółki Jawnej z siedzibą w E. na postanowienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 10 maja 2018 r. nr IGR-VIII.7581.30.2018.KT

w przedmiocie uznania za stronę w postępowaniu dotyczącym ustalenia odszkodowania:

- 1. uchyla zaskarżony wyrok i stwierdza nieważność zaskarżonego postanowienia i postanowienia Starosty E. z dnia 23 marca 2018 r. nr GN.S.6830.4.2017;**
- 2. zasądza od Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na rzecz R.D. Spółki Jawnej z siedzibą w E. kwotę 1300 (tysiąc trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie wyrokiem z dnia 7 sierpnia 2018 r. sygn. akt II SA/OI 475/18, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2018, poz. 1302 ze zm.), dalej zwanej „p.p.s.a.”, oddalił skargę R. D. Spółki Jawnej z siedzibą w E. na postanowienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 10 maja 2018 r. nr IGR-VIII.7581.30.2018. KT w przedmiocie uznania za stronę w postępowaniu dotyczącym ustalenia odszkodowania.

Na mocy zaskarżonego postanowienia odmówiono R.D. Spółce Jawnej z siedzibą w E. (dalej nazywana jako Spółka) przyznania przymiotu strony w toczącym się już postępowaniu administracyjnym w sprawie ustalenia odszkodowania za grunty położone w obrębie 2 m. E., oznaczone jako działki nr 2215/15 i 2215/17 o pow. 0,0548 ha, przejęte pod drogę w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg

publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1496 ze zm.), dalej zwanej „specustawą drogową”. Powołano się w szczególności na treść art. 12 ust. 4f tej ustawy.

Sąd I instancji po rozpoznaniu skargi Spółki uznał, że organy zasadnie przyjęły, iż skarżąca Spółka nie ma interesu prawnego w przedmiotowym postępowaniu. Sąd, powołując się na art. 28 k.p.a. i art. 12 ust. 1, ust. 4, ust. 4 f, ust. 5 specustawy drogowej, wskazał, że odszkodowanie za nieruchomością przejętą pod drogę na mocy specustawy drogowej należy się wyłącznie tym osobom, którym przysługiwało do niej prawo rzeczowe w dniu, kiedy decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi stała się ostateczna. Zdaniem Sądu nie ulega zaś żadnej wątpliwości, że na dzień wydania ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej właścicielem przedmiotowych działek był W.S., a nie skarżąca Spółka, która – jak twierdzi – nabyła własność przedmiotowych gruntów w drodze egzekucji sądowej, ale w okresie późniejszym. Zatem Spółka nie jest →

→ uprawniona do odszkodowania za przejęte pod drogę grunty, a tym samym nie ma interesu prawnego do bycia stroną postępowania odszkodowawczego.

Skargę kasacyjną od tego wyroku złożyła R.D. Spółka Jawna z siedzibą w E., zaskarżając go w całości. Zarzucono naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię art. 12 ust. 4f specustawy drogowej przez przyjęcie, że stroną uprawnioną do odszkodowania jest wyłącznie podmiot, któremu przysługiwało prawo własności nieruchomości na dzień wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – z wyłączeniem następców prawnych tego podmiotu. W ocenie strony skarżącej kasacyjnie zastosowana literalna wykładnia uniemożliwia dochodzenie roszczeń przez następców prawnych niezależnie od podstaw prawnych i rodzaju sukcesji.

W oparciu o tak sformułowany zarzut wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Olsztynie do ponownego rozpoznania, a także zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej strona skarżąca kasacyjnie argumentowała, że przez „dotychczasowego właściciela nieruchomości” w rozumieniu art. 12 ust. 4f specustawy drogowej rozumieć należy nie tylko osobę będącą jej właścicielem w chwili wywłaszczenia, ale również jej następców prawnych, a takim jest skarżąca, która nabyła przedmiotowe grunty w drodze egzekucji komorniczej. Zdaniem Spółki w przedmiotowej sprawie nie ma podstaw do wypłaty odszkodowania właścicielowi nieruchomości z chwili

wywłaszczenia, ponieważ wskutek wywłaszczenia nie poniósł on żadnego uszczerbku majątkowego. Taki uszczerbek poniosła Spółka, która straciła prawo własności części nabytej nieruchomości. Wypłata odszkodowania dotychczasowemu właścicielowi według stanowiska organów doprowadzi w ocenie skarżącej kasacyjnie do jego bezpodstawnego wzbogacenia się.

Powołując się na art. 128 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Spółka stwierdziła, że roszczenia odszkodowawcze przysługują osobom, które zostały wyłączone. Zaspokojenie tych osób wyklucza dopuszczalność zgłoszenia roszczenia w przyszłości przez następców prawnych osób uprawnionych do odszkodowania. Jeżeli jednak roszczenia nie zostały dotychczas zgłoszone, a nieruchomość zbyta na rzecz kogoś innego, to następca prawny może zgłosić takie roszczenie. Zdaniem skarżącej kasacyjnie konieczne pozostaje zatem stosowanie w sprawach odszkodowawczych sukcesji i dopuszczanie do postępowań następców prawnych właścicieli gruntów wywłaszczanych.

W ocenie strony skarżącej kasacyjnie zasadne w niniejszej sprawie jest zastosowanie wykładni rozszerzającej art. 12 ust. 4f specustawy drogowej. Powołano się na specyfikę nabycia nieruchomości w drodze egzekucji komorniczej. Podkreślono, że w stanie faktycznym sprawy nie doszło do poniesienia szkody przez osobę będącą właścicielem w dniu, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna. Postępowanie egzekucyjne było już bowiem w toku i obejmowało również część nieruchomości podlegającą wywłaszczeniu.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 p.p.s.a., i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w art. 189 p.p.s.a., które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu, dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku.

Przedmiotem kontroli Sądu I instancji były postanowienia Starosty E. i Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o odmowie przyznania Spółce przymiotu strony w toczącym się już postępowaniu administracyjnym w sprawie ustalenia odszkodowania za przejęte grunty pod drogę. Sąd pierwszej instancji, oddalając skargę, podzielił stanowisko organów administracji co do braku interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., który by legitymował Spółkę jako stroną w przedmiotowym postępowaniu. Organy i Sąd I instancji brak interesu prawnego Spółki oparły w zasadniczej mierze na wykładni przepisów art. 12 specustawy drogowej, w szczególności art. 12 ust. 4f tej ustawy. Stanowi on,

że odszkodowanie za nieruchomości, o których mowa w ust. 4, przysługuje dotychczasowym właścicielom nieruchomości, użytkownikom wieczystym nieruchomości oraz osobom, którym przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe.

Zatem zaskarżonymi postanowieniami rozstrzygnięto nie tylko o braku interesu prawnego Spółki, ale również o tym, że Spółce nie przysługuje odszkodowanie za grunty, których – jak twierdzi – stała się właścicielem w trybie egzekucji sądowej, która to kwestia jest podstawową do rozstrzygnięcia w toczącym się postępowaniu administracyjnym w przedmiocie odszkodowania za grunty przejęte pod drogę. Organy administracji i Sąd I instancji, dokonując wykładni przepisów art. 12 ust. 4f i ust. 5 specustawy drogowej, doszły do wniosku, że Spółce nie przysługuje odszkodowanie, zatem nie ma ona przymiotu strony w postępowaniu o odszkodowanie, co skutkowało wydaniem zaskarżonych postanowień i oddaleniem skargi na nie. Tymczasem organ administracji publicznej – zgodnie z art. 123 § 1 k.p.a. – w toku postępowania wydaje postanowienia, które stosownie do brzmienia § 2 wskazanego przepisu dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. W realiach niniejszej sprawy przypomnieć należy, że zaskarżony akt administracyjny wydany został wskutek rozpoznania zażalenia, jakie wniesione zostało przez Spółkę na postanowienie Starosty E. z 23 marca 2018 r. Jako podstawę prawną swego rozstrzygnięcia organy administracji podały art. 123 k.p.a. i art. 12 ust. 4f specustawy drogowej i wskazały na brak interesu prawnego spółki w rozumieniu art. 28 k.p.a. oraz w oparciu o treść tych przepisów odmówiły dopuszczenia Spółki do udziału w postępowaniu odszkodowawczym.

Analizując wskazane regulacje prawne, należy podkreślić, że przepisy art. 28 k.p.a. i art. 123 k.p.a. nie dają podstawy do tego, by o statusie strony w toczącym się już postępowaniu administracyjnym organ mógł orzekać odrębnym rozstrzygnięciem. Stanowisko takie dominuje w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (zob. wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1986 r. sygn. akt III SA 97/86 – ONSA 1987, Nr 2, poz. 46, wyrok NSA z dnia 10 marca 1989 r. sygn. akt IV SA 1254/88, wyrok WSA w Warszawie z 8 marca 2009 r. sygn. akt VII SA/Wa 758/06, wyrok WSA w Krakowie z 30 września 2009 r. sygn. akt II SA/Kr 735/09, pub. www.nsa.orzeczenia.gov.pl). Należy zarazem podać, że w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawił się pogląd, iż kwestia statusu

strony podlega rozstrzygnięciu – z uwagi na swój incydentalny (wpadkowy) charakter – w drodze niezaskarżalnego postanowienia (art. 123 k.p.a.) – zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 grudnia 2007 r. sygn. akt IV SA/Wa 1516/07 (pub. www.nsa.orzeczenia.gov.pl). Jednak nawet przy przyjęciu, że tego typu rozstrzygnięcie przybierze z mocy art. 123 k.p.a. formę postanowienia, nie jest do zaakceptowania stanowisko, w myśl którego na tego typu postanowienie przysługuje zażalenie. Takie zapatrywanie organu I instancji rozstrzygającego niniejszą sprawę, któremu dał wyraz w pouczeniu zawartym w podjętym postanowieniu, narusza przepis art. 141 § 1 k.p.a. Przepis ten jest jednoznaczny i zawęża możliwość złożenia przez stronę postępowania zażalenia jedynie do tych sytuacji, gdy kodeks tak wyraźnie stanowi. Sygnalizując w tym miejscu to zagadnienie, należy podać, że uprawnienia dla zaskarżenia zażaleniem takiego postanowienia kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje. Zatem ocena statusu podmiotu, który wnioskuje o dopuszczenie go do toczącego się postępowania jako strony postępowania administracyjnego, powinna być przez organ dokonana i wyrażona w decyzji załatwiającej sprawę co do jej istoty lub kończącej sprawę w danej instancji. Wniosek o przyznanie przymiotu strony w toczącym się już postępowaniu administracyjnym nie wszczyna samodzielnej sprawy administracyjnej w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadaje art. 1 k.p.a., a kwestia wystąpienia przeszkody podmiotowej w załatwieniu tego wniosku nie może zostać oceniona niezaskarżalnym postanowieniem.

Możliwość rozstrzygnięcia postanowieniem kwestii dopuszczenia do udziału w toczącym się postępowaniu została w sposób wyraźny przewidziana w odniesieniu do organizacji społecznej (art. 31 § 2 k.p.a.). W tym także przypadku ustawodawca przewiduje wniesienie zażalenia na postanowienie dotyczące odmowy dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w sprawie, co wynika wprost z art. 31 § 2 k.p.a. Także wniesienie żądania wszczęcia postępowania administracyjnego przez osobę niebędącą stroną skutkuje wydaniem postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania na podstawie art. 61a § 1 k.p.a., na które służy zażalenie na podstawie art. 61a § 2 k.p.a. Podobnie wniesienie odwołania przez stronę niemającą zdolności do czynności prawnych i wniesienie odwołania przez podmiot działający na prawach strony (np. organizację społeczną, który nie brał udziału w postępowaniu) może skutkować stwierdzeniem przez organ, →

→ w drodze postanowienia, niedopuszczalności odwołania na podstawie art. 134 k.p.a.

Odnosząc się do zagadnienia udziału konkretnego podmiotu w prowadzonym już postępowaniu administracyjnym, warto dodatkowo wskazać, że osoba pominięta w postępowaniu prowadzonym przez organ I instancji ma jednak zapewnioną ochronę prawną. Przysługuje jej bowiem możliwość wniesienia odwołania od wydanej przez organ I instancji decyzji, kwestionowanej właśnie z uwagi na niezapewnienie jej udziału w zakończonym w danej instancji postępowaniu. W ten sposób podmiot niebiorący udziału w postępowaniu pierwszoinstancyjnym doprowadzi do rozpatrzenia przez organ odwoławczy zagadnienia statusu strony, na który się powołuje. Osoba taka ma również możliwość skorzystania z nadzwyczajnego trybu, czyli wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją. Zachowując przesłanki prawne przewidziane dla tej instytucji kodeksowej, powinna oprzeć składany wniosek na podstawie wskazanej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., jeżeli bez własnej winy nie brała udziału w prowadzonym i zakończonym już postępowaniu.

Nie budzi też wątpliwości, że podstawy prawnej do wydania postanowienia w przedmiocie dopuszczenia osoby do udziału w toczącym się już postępowaniu odszkodowawczym nie dają również przepisy specustawy drogowej, w szczególności jej art. 12.

Biorąc pod uwagę przytoczoną argumentację, należało stwierdzić, że postanowienie Starosty E. z dnia

23 marca 2018 r. wydane zostało bez podstawy prawnej, co skutkuje jego nieważnością (art. 156 § 1 pkt 2 w zw. z art. 126 k.p.a.). Oceny tej nie zmienia niezaskarżalność tego postanowienia, skoro co prawda błędnie, ale pouczone Spółkę o możliwości złożenia zażalenia na to postanowienie. Także zaskarżone postanowienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 10 maja 2018 r. wydane zostało bez podstawy prawnej. Rozpoznanie zażalenia, które było niedopuszczalne i wydanie przez Wojewodę zaskarżonego postanowienia, oznacza, że postanowienie to dotknięte jest wadą nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 126 k.p.a.). Brak było bowiem podstaw prawnych do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w następstwie niedopuszczalnego środka odwoławczego (zażalenia).

Mając powyższe na względzie, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 p.p.s.a., uchylił zaskarżony wyrok i uznając, że istota sprawy jest dostatecznie rozstrzygnięta, rozpoznał skargę.

Stwierdzenie przez Sąd kwalifikowanej wady prawnej kontrolowanych rozstrzygnięć nakłada – w myśl art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 135 p.p.s.a. – obowiązek stwierdzenia nieważności zaskarżonego postanowienia Wojewody z 10 maja 2018 r. i postanowienia Starosty E. z 23 marca 2018 r.

O kosztach postępowania sądowego od Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na rzecz skarżącego orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 i art. 200 p.p.s.a.



UCHWAŁA

z dnia 22 czerwca 2020 r.
Sygn. akt II OPS 5/19 – Uchwała

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie następującym:

Przewodniczący: Prezes Izby Ogólnoadministracyjnej NSA – **Jacek Chlebny** (sprawozdawca)
Sędziowie NSA: **Arkadiusz Cudak, Bogusław Dauter, Maria Jagielska** (współsprawozdawca i autor uzasadnienia), **Wojciech Mazur, Cezary Pryca, Zygmunt Zgierski** (sprawozdawca)

Protokolant: starszy asystent sędziego **Beata Zborowska-Guziuk**

po rozpoznaniu w dniu 22 czerwca 2020 r.

przy udziale Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Toruniu **Przemysław Słowińskiego**
delegowanego do Prokuratury Krajowej na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej,
w sprawie skargi kasacyjnej Firmy Handlowo-Usługowo-Produkcyjnej P.-P. Sp. z o.o. z siedzibą w W.B.
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie

z dnia 14 listopada 2018 r. sygn. akt II SAB/Kr 146/18

w sprawie ze skargi Firmy Handlowo-Usługowo-Produkcyjnej P.-P. Sp. z o.o. z siedzibą w W.B. na beczynność
Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie w przedmiocie rozpoznania
odwołania, zagadnienia prawnego przedstawionego przez skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego
postanowieniem z dnia 8 października 2019 r., sygn. akt II OSK 1117/19, do rozstrzygnięcia składowi
siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia
2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.):

„Czy wniesienie skargi na beczynność po zakończeniu postępowania i wydaniu ostatecznej
decyzji stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd
administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia
30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi?”

podjął następującą uchwałę:

**Wniesienie skargi na beczynność po zakończeniu przez organ administracji
publicznej prowadzonego postępowania poprzez wydanie decyzji ostatecznej stanowi
przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny
w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia
30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.**

C.v.s. (zgłoszono zdanie odrębne)

UZASADNIENIE

W toku rozpoznania sprawy ze skargi kasacyjnej Firmy Handlowo-Usługowo-Produkcyjnej P.-P. Sp. z o.o. (sygn. akt II OSK 1117/19) od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 14	listopada 2018 r., sygn. akt II SAB/Kr 146/18 ze skargi tej Spółki na beczynność Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie, Naczelny Sąd Administracyjny powziął poważną →
---	--

→ wątpliwość interpretacyjną związaną z dopuszczalnością uwzględnienia skargi na bezczynność organu wniesionej po wydaniu przez ten organ rozstrzygnięcia kończącego w sprawie, której zarzut bezczynności dotyczy i na podstawie art. 187 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – dalej p.p.s.a. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.) postanowieniem z dnia 8 października 2019 r. przedstawił składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne:

„Czy wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu postępowania i wydaniu ostatecznej decyzji stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi?”

Pytanie postawione zostało na tle stwierdzonego stanu faktycznego sprawy, w którym skarżąca Spółka, od wydanej przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Wieliczce decyzji z dnia 22 stycznia 2018 r., złożyła w dniu 12 lutego 2018 r. odwołanie do Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, a następnie – wobec „milczenia władzy” – w dniu 7 czerwca 2018 r. ponaglenie do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Decyzja ostateczna wydana została przez Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w dniu 22 czerwca 2018 r., a w dniu 6 lipca 2018 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego wydał postanowienie stwierdzające, że organ dopuścił się bezczynności niemającej wskazać charakteru rażącego.

W złożonej dnia 23 lipca 2018 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie skardze Spółka domagała się stwierdzenia, że organ dopuścił się bezczynności, która miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, zasądzenia kosztów postępowania oraz przyznania sumy pieniężnej przewidzianej art. 149 § 2 p.p.s.a. w związku z art. 154 § 6 tej ustawy. W uzasadnieniu skarżąca m.in. podniosła, że realizuje inwestycję budowlaną, dla której zakwestionowaną w drodze odwołania decyzją nakazano sporządzenie i przedstawienie projektu budowlanego zamiennego oraz analizy zacienienia i nasłonecznienia, przy czym roboty budowlane zostały wstrzymane, a organ odwoławczy przez 4 miesiące nie podjął żadnej czynności zmierzającej do rozpatrzenia odwołania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, oddalając skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a., za zasadniczą

kwestię w kontrolowanej sprawie uznał dopuszczalność uwzględnienia skargi na bezczynność organu administracji w sytuacji jej wniesienia po wydaniu przez ten organ decyzji ostatecznej, kończącej kwestionowane skargą postępowanie. Sąd wyjaśnił, że art. 149 § 1 pkt 1-3 p.p.s.a., przewidując określone rodzaje rozstrzygnięć, realizuje funkcję dyscyplinującą organ, a ta nie może zostać osiągnięta, jeżeli w dacie orzekania przez sąd w ogóle nie toczy się już postępowanie administracyjne, w którym strona skarżąca zarzuca organowi administracji stan bezczynności.

W skardze kasacyjnej od tego wyroku skarżąca Spółka podniosła m.in. zarzut błędnej wykładni art. 149 § 1 pkt 3) p.p.s.a. w związku z art. 151 p.p.s.a., akcentując samoistny, niezależny od art. 149 § 1 pkt 1) i pkt 2) p.p.s.a., charakter rozstrzygnięcia w oparciu o art. 149 § 1 pkt 3) p.p.s.a., mający, zdaniem Spółki, potwierdzać jedynie stan bezczynności, który istniał. Skarżąca sformułowała także wniosek o postawienie składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego: „Czy dopuszczalne jest uwzględnienie skargi na bezczynność organu administracji publicznej, która została wniesiona do sądu administracyjnego już po wydaniu przez ten organ decyzji kończącej postępowanie w sprawie, której dotyczy zarzut bezczynności?”

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej – Sąd), uzasadniając podjęte na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a. postanowienie o przedstawieniu do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zagadnienia prawnego o treści wyżej przywołanej, wskazał przede wszystkim, że poważna wątpliwość dotyczy kwestii prawnej związanej z różnym rozumieniem i stosowaniem przepisu art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., gdy w dacie wniesienia skargi na bezczynność właściwy organ zakończył postępowanie i wydał decyzję ostateczną. Sąd zważył, że – na tle przedstawionego zagadnienia i związanej z nim rozbieżności ocen wyrażanych w literaturze prawniczej i orzecznictwie sądów administracyjnych – rysują się trzy zasadnicze problemy, z których pierwszy zawiera się w odpowiedzi na pytanie o charakter i zakres kompetencji orzeczniczych sądu administracyjnego wynikających z art. 149 § 1 pkt 3) p.p.s.a. Zdaniem Sądu, wskazany przepis nie ma charakteru dyscyplinującego, a jego celem jest wyłącznie stwierdzenie, niezależnie od tego, czy postępowanie zostało ostatecznie zakończone w momencie wnoszenia skargi, że organ w określonym czasie poprzedzającym zakończenie postępowania dopuścił

się beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania. Sąd odwołał się do uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej z dnia 9 kwietnia 2015 r. i zawartego tam wyjaśnienia, że proponowany art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. ma zastosowanie tylko do stanów, w których stan beczynności lub przewlekłości występuje co najmniej w momencie wniesienia skargi. Jak jednak uznał Sąd, z brzmienia nowej regulacji nie można wywodzić tak kategorycznego wniosku, a stanowisko, że skargę na beczynność można rozpoznać merytorycznie w razie załatwienia sprawy po jej wniesieniu, lecz również wówczas gdy postępowanie w sprawie zostało zakończone przed jej wniesieniem prezentowane jest w części piśmiennictwa.

Sąd zwrócił uwagę, że wydany w oparciu o art. 149 § 1 pkt 3) p.p.s.a. wyrok ma charakter deklaratoryjny, gdyż niezależnie od tego, czy na dzień wniesienia skargi postępowanie zostało zakończone czy też nie, wyrok taki stwierdza retrospektywnie dopuszczenie się przez organ beczynności w określonym czasie trwania postępowania. Orzeczenie takie, stwierdzając, że organ zachował się nielegalnie, oznacza spełnienie warunku dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 4171 § 1 Kodeksu cywilnego (k.c.). Sąd nie uznał za definitywny argument, iż warunek prejudykatu może zostać zastąpiony przez wydanie postanowienia w wyniku rozpatrzenia na podstawie art. 37 § 6 k.p.a. złożonego przez stronę ponaglenia, ponieważ – jak wyjaśnił – „pomijając sytuację, gdy nie ma organu wyższego stopnia nad organem prowadzącym postępowanie i podstaw do stwierdzenia stanu beczynności lub przewlekłości w trybie ponaglenia (art. 37 § 8 w zw. z art. 37 § 3 pkt 2 k.p.a.) – sąd, nie będąc związany tym postanowieniem, samodzielnie ocenia istnienie oraz zakres stanu beczynności lub przewlekłości, a oddalenie skargi na te stany stwarza podstawy do uznania, że stan niezgodności z prawem nie zaistniał, skoro nie został wiążąco stwierdzony przez sąd administracyjny w prawomocnym wyroku”.

W ocenie Sądu, zagadnienie granic temporalnych skargi na beczynność powinno być rozpatrywane przy uwzględnieniu konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). W tym kontekście przyjęcie poglądu o deklaratoryjnym charakterze wyroku stwierdzającego zaistnienie w przeszłości stanu beczynności lub przewlekłości postępowania pozwala na zapewnienie stronie skarżącej pełnej i skutecznej

ochrony warunkującej możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na drodze postępowania cywilnego, niezależnie od czasu ustania tego stanu przez wydanie decyzji ostatecznej. Jak zaznaczył Sąd, wydanie decyzji ostatecznej nie eliminuje możliwych negatywnych skutków trwania w przeszłości stanu beczynności lub przewlekłości.

Wyrażany w literaturze prawniczej pogląd przeciwny, negujący dopuszczalność uwzględnienia skargi na beczynność w razie jej wniesienia po wydaniu decyzji ostatecznej, bazuje, jak stwierdził Sąd, na formalnofunkcjonalnym podejściu, zgodnie z którym skoro zakończenie postępowania prowadzi do ustania stanu beczynności lub przewlekłości, to brakuje podstaw do merytorycznego orzekania w sprawie skargi na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

Przedstawiony problem jest rozbieżnie oceniany i rozstrzygany w orzecznictwie sądów administracyjnych. Z jednej strony sądy administracyjne przyjmują, że zakończenie postępowania przed wniesieniem skargi wyłącza możliwość uwzględnienia skargi na beczynność lub przewlekłość (zob. np. wyrok NSA z dnia 8 lipca 2015 r. sygn. akt I OSK 238/15; wyrok NSA z dnia 15 maja 2015 r. I OSK 1329/14; wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 września 2016 r. sygn. akt II SAB/Kr 134/16; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 stycznia 2018 r. sygn. akt III SAB/Wr 41/17; wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2018 r. sygn. akt I SAB/Wa 661/17; wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 listopada 2018 r. sygn. akt II SAB/Kr 146/18; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 października 2018 r. sygn. akt IV SAB/Gl 179/18; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 czerwca 2018 r. sygn. akt VII SAB/Wa 29/18). Z drugiej zaś strony nie są odosobnione orzeczenia, w których sądy administracyjne przyjmują stanowisko odmienne, akcentując konieczność ochrony podmiotów skarżących przez przyznanie im prawa do uzyskania deklaratoryjnego wyroku, który stwierdza dopuszczenie się przez organ w toku postępowania beczynności (zob. np. wyrok NSA z dnia 4 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 576/15; wyrok NSA z dnia 4 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 591/15; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 marca 2016 r. sygn. akt IV SAB/Po 6/16).

Jako związany z pytaniem pierwszym, Sąd wskazał na kolejny, wyłaniający się na tle wykładni art. 149 § 1 pkt 3) p.p.s.a. problem dotyczący momentu miarodajnego dla możliwości oceny zasadności skargi na beczynność na wskazanej podstawie. Zdaniem Sądu, możliwe są trzy odpowiedzi: 1) momentem miarodajnym jest →

→ moment wniesienia skargi na bezczynność, 2) momentem miarodajnym jest moment orzekania sądu administracyjnego i 3) miarodajnym, temporalnym przedmiotem odniesienia jest okres trwania stanu bezczynności, nawet jeśli w momencie wniesienia skargi lub orzekania przez sąd stan ten ustał w związku z zakończeniem postępowania i wydaniem decyzji. Nawiązując do deklaratoryjnej formuły wyroku uwzględniającego skargę, Sąd uznał, że pozwala ona na odejście od pierwszych dwóch koncepcji, gdyż oddalenie skargi tylko z tego powodu, że w momencie wniesienia skargi stan bezczynności ustał prowadzi do trudnych do zaakceptowania skutków w świetle zasad legalności i praworządności działania organów administracji publicznej. Długotrwały stan bezczynności zakończony w momencie wniesienia skargi do sądu, a w konsekwencji oddalenie skargi oznacza w istocie pozbawienie strony skarżącej skutecznego środka sądowej ochrony prawnej w celu dochodzenia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych, jak też bezskuteczne staje się prawo strony do prewencyjnego, represyjnego oddziaływania na organ.

Wreszcie Sąd wskazał na funkcje i cele uwzględnienia skargi na bezczynność, która w obecnej formule, jak twierdzi Sąd, nie zmierza jedynie do dyscyplinowania

organów, gwarantowania stronom skarżącym prawa do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej i uzyskania wiążącego stwierdzenia przesłanki rażącego naruszenia prawa w celu dochodzenia roszczeń na podstawie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa lub rekompensaty finansowej. Równoległym celem jest deklaratoryjne i retrospektywne stwierdzenie istnienia stanu bezczynności i negatywna ocena legalności działania organu, oddziałująca prewencyjnie na jego działalność.

Pismem z dnia 11 marca 2020 r. Prokurator Prokuratury Krajowej wniósł o odmowę podjęcia uchwały, uznając, że przedstawione pytanie nie spełnia wymagań określonych w art. 187 § 1 p.p.s.a., ponieważ – jak stwierdził – istniejące unormowania prawne nie nasuwają wątpliwości co do terminu, w jakim można wnieść skargę do sądu na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

Na posiedzeniu w dniu 22 czerwca 2020 r. prokurator zmodyfikował dotychczasowe stanowisko, wnosząc o podjęcie uchwały, że wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu postępowania i wydaniu ostatecznej decyzji jest niedopuszczalne.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów zważył, co następuje.

Przed odniesieniem się do przedstawionego składowi siedmiu sędziów NSA pytania należy w pierwszej kolejności dokonać oceny, czy objęte pytaniem zagadnienie prawne spełnia przesłanki określone w art. 187 § 1 p.p.s.a. Dopuszczalność wdrożenia procedury przewidzianej wskazanym przepisem uzależniona jest od wystąpienia zagadnienia prawnego budzącego „poważne wątpliwości”, a za takie należy uznać wątpliwości dotyczące kwestii prawnych o zasadniczym znaczeniu dla rozpoznania skargi kasacyjnej w sprawie, w której się wyłoniły. Podstawą do przyjęcia, że wystąpiła przesłanka z art. 187 § 1 p.p.s.a., będzie również pojawienie się w danej kwestii prawnej rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego w nowych regulacjach procesowych*, PiP 2004 r., nr 2, s. 31). Rozstrzygające znaczenie dla ustalenia, jaka istotna wątpliwość prawna została przedstawiona do wyjaśnienia, ma sformułowana na tle określonego stanu faktycznego

sentencja postanowienia składu orzekającego o wystąpieniu o wyjaśnienie wątpliwości prawnej (por. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 20 maja 2002 r., OPS 5/02, ONSA 2003, nr 1, poz. 5).

Przedstawione w postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2019 r. do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu zagadnienie prawne: „Czy wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu postępowania i wydaniu ostatecznej decyzji stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia na podstawie art. 149 § 1 pkt 3) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi?”, spełnia warunki, o których mowa w art. 187 § 1 p.p.s.a., odnosi się bowiem do kwestii prawnej odmiennie rozumianej i stosowanej przez sądy administracyjne, budzącej poważne wątpliwości, bez której rozstrzygnięcia nie jest możliwe rozpoznanie sprawy z wniesionej skargi

kasacyjnej. Dodać należy, że ze względu na wynikającą z art. 183 § 1 p.p.s.a. zasadę związania podstawami kasacyjnymi objęte pytaniem zagadnienie koresponduje z zarzutem skargi kasacyjnej naruszenia art. 149 § 1 pkt p.p.s.a. przez jego błędną wykładnię i wadliwe zastosowanie.

Przedstawiona w pytaniu składu orzekającego Naczelnego Sądu Administracyjnego wątpliwość dotyczy różnego rozumienia przepisu art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. i związanej z tym dopuszczalności jego stosowania w sytuacji wniesienia skargi na bezczynność po zakończeniu postępowania.

Odpowiedź na zadane pytanie trzeba w pierwszej kolejności poprzedzić wyjaśnieniem podstawowej kwestii, co należy rozumieć przez „bezczynność”, a we wstępnych rozważaniach również – co należy rozumieć przez „przewlekłość” i co – w związku z określonym rozumieniem tego pojęcia – oznacza skarga na bezczynność i skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania kierowane do sądu administracyjnego. W tym celu niezbędne wydaje się oparcie się nie tylko na dotyczących skargi na bezczynność przepisach ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, lecz konieczne jest odwołanie się do przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm. – k.p.a.). Mimo że obie wskazane ustawy określają zasady postępowania formalnie w odmiennych obszarach, to ich wspólnym mianownikiem jest odniesienie się do administracji publicznej, której podlegające rygorom kodeksu postępowania administracyjnego działania lub zaniechanie w indywidualnych sprawach administracyjnych kontrolowane jest przez sądy administracyjne na zasadach przewidzianych przepisami ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, co tworzy spójny system, w ramach którego działają, podlegając kontroli sądowej, organy administracji publicznej (por. J. Zimmermann, *Dwa postępowania*, [w] *Jednostka wobec władczej ingerencji organów administracji publicznej; Księga jubileuszowa dedykowana prof. B. Adamiak*, Presscom; Wrocław 2019).

Pojęcia „bezczynności” i „przewlekłości” zdefiniowane zostały w art. 37 § 1 pkt 1) i pkt 2) k.p.a. po zmianach tej ustawy dokonanych ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 r. poz. 935), uzyskując odmienny znaczeniowo sens. I tak „bezczynność” zdefiniowana została jako niezakończenie sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub

przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1 tej ustawy, a „przewlekłość” określono jako prowadzenie postępowania dłużej, niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. Z treści przywołanych definicji normatywnych należy wywieść, że organ jest bezczynny, jeśli nie zakończy postępowania w przewidziany prawem sposób w ustawowym terminie lub w terminie przez siebie zmienionym na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. Natomiast postępowanie jest przewlekłe prowadzone, jeśli w granicach czasowych przeznaczonych na załatwienie sprawy organ działa opieszale, nieefektywnie i nie rozstrzyga sprawy, mimo że brakuje do tego przeszkód.

Co ma istotne znaczenie dla dalszych rozważań, to to, że przyjęte wskazanym przepisem definicje powiązane zostały z instytucją procesową ponaglenia przysługującego stronie w razie zaistnienia jednego z określonych art. 37 § 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a. stanów wadliwego w czasie załatwiania sprawy przez organ. W obu przypadkach naruszania przez organ administracji zasady wnikliwego i szybkiego, a gdy pozwala na to charakter sprawy, niezwłocznego załatwiania sprawy (art. 12 § 1 i § 2 k.p.a.), strona, której sprawa nie została załatwiona w terminie lub której sprawa prowadzona jest przewlekłe, może podjąć kroki w kierunku zmobilizowania organu poprzez skorzystanie z prawa do złożenia ponaglenia, przy czym, co należy podkreślić, prawo to realizowane jest w toku obciążonego wskazaną wyżej wadą postępowania. Taki wniosek należy wywieść przede wszystkim z analizy treści przepisów kodeksu postępowania administracyjnego odnoszących się do zaistniałego stanu bezczynności organu lub przewlekłości postępowania, a więc stanów, w których nie załatwiono sprawy. Odwołując się w tym zakresie do konkretnych przepisów, należy wskazać na treść art. 36 § 1 k.p.a., który nakazuje organowi – wobec niezakończenia sprawy w terminie – powiadomienie strony o nowym terminie załatwienia sprawy i przysługującym jej prawie do wniesienia ponaglenia, art. 37 § 1 pkt 2, który wprost stanowi o prawie do ponaglenia, gdy postępowanie nie jest zakończone („postępowanie jest prowadzone dłużej niż jest to niezbędne”) i wreszcie art. 37 § 1 pkt 1 cyt. ustawy kształtującego prawo do wniesienia ponaglenia na bezczynność w warunkach tym przepisem określonych, którego rozumienia nie można przyjmować w oderwaniu od art. 36 § 1 jednoznacznie dotyczącego prawa do ponaglenia na sprawę niezakończoną w terminie i wymagającą wyznaczenia terminu nowego. Przepisy te składają się na spójną regulację, na mocy

→

→ której strona poprzez przyznane jej prawo do ponaglenia uzyskuje ochronę przed niezgodnym z prawem działaniem organu w czasie trwania tego niepożądanego stanu. Charakter i cel instytucji procesowej ponaglenia trafnie określony został w literaturze przedmiotu jako środek prawny zwalczania bezczynności i przewlekłości postępowania jednoznacznie wyrażający intencję strony skłonienia organu do szybkiego załatwienia sprawy (vide: H. Knysiak-Sudyka, *Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego – aspekt pozytywny*, [w] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, s. 361; red. nauk. J. Jagielski, M. Wierzbowski; Wolters Kluwer; Warszawa 2018). Twierdzenie, że ponaglenie na bezczynność (przewlekłość) wnosi się w toku nieefektywnego postępowania, nawiązuje wprost do istoty i sensu tej instytucji, która w sposób formalny odzwierciedla niezadowolnienie strony z postępu sprawy administracyjnej i stanowi próbę wymuszenia na organie załatwienia sprawy. Trudno w tym miejscu nie zauważyć, że przyjęty przez ustawodawcę sens normatywny pojęcia „ponaglenia” odpowiada słownikowemu znaczeniu tego pojęcia w języku potocznym; oznacza ono wezwanie kogoś do pośpiechu, podjęcie działania w celu wymuszenia na kimś oczekiwanej, określonej czynności (vide: *Uniwersalny słownik języka polskiego*, pod red. St. Dubisza, PWN, 2006 r.; *Słownik języka polskiego*, pod red. W. Doroszewskiego).

Wreszcie pogląd, że ponaglenie na bezczynność wnosi się w toku postępowania administracyjnego, znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1183 z dnia 28 grudnia 2016 r.) w części odnoszącej się do art. 37 § 2 – 5 k.p.a., art. 52 § 2 i art. 53 § 5 p.p.s.a., gdzie wskazano, iż stany bezczynności lub przewlekłości stanowią przesłankę wniesienia ponaglenia, który to środek prawny ma stanowić dla organu sygnalizację zamiaru wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłość, ponieważ sprawa nie została załatwiona lub jest załatwiana dłużej, niż to niezbędne (druk sejmowy z dnia 28 grudnia 2016 r., nr 1183). Nie można w związku z tym przyjmować dopuszczalności wniesienia ponaglenia po zakończeniu postępowania administracyjnego.

Zwrócić też wypada uwagę na szczególny, dwoisty niejako charakter ponaglenia, które inicjując administracyjną kontrolę stanu sprawy pod kątem sprawnego i terminowego jej prowadzenia, spełnia określony art. 53 § 2b p.p.s.a. w związku z art. 52 § 1 i § 2 tej ustawy wymóg wyczerpania środków zaskarżenia.

Przechodząc zatem na grunt przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w pierwszej kolejności wskazać należy na określony art. 3 § 2 pkt 8) p.p.s.a. przedmiot kontroli sądu administracyjnego, czyli prawo skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4, lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie siedmiu sędziów objęte kognicją sądu administracyjnego bezczynność i przewlekłość postępowania stanowią poddane kontroli sądu stany bezczynności lub przewlekłości, zdefiniowane w art. 37 § 1 pkt 1) i pkt 2) k.p.a., których zaistnienie w postępowaniu administracyjnym prowadzonym w indywidualnej sprawie zostały zakwestionowane przez stronę w drodze ponaglenia, w wyniku czego spełniony został określony art. 53 § 2b p.p.s.a. warunek dopuszczalności wniesienia skargi.

Odpowiedź na zadane przez skład kierujący pytanie ściśle się wiąże z poprawnym odkodowaniem, określonego art. 3 § 2 pkt 8) p.p.s.a., przedmiotu kontroli sądownoadministracyjnej skargi na bezczynność lub przewlekłość, a ten nie może być identyfikowany inaczej niż przy wykorzystaniu wykładni językowej oraz systemowej i funkcjonalnej wymuszających uwzględnienie przepisów art. 37 § 1 pkt 1) i pkt 2) k.p.a. definiujących bezczynność i przewlekłość jako określone tymi przepisami stany rzeczy istniejące w niezakończonym i dotkniętym wadliwością naruszenia art. 12 i 35 k.p.a. w postępowaniu administracyjnym. Skarga na bezczynność lub na przewlekłe prowadzenie postępowania pozostaje zatem skargą na bezczynność w rozumieniu art. 37 § 1 pkt 1) k.p.a., a skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania – skargą na przewlekłość, o której mowa w art. 37 § 1 pkt 2) k.p.a. W obu przypadkach skargę kieruje się przeciwko wadliwemu procesowo stanowi postępowania, w wyniku którego konkretna sprawa indywidualna nie postępuje. Takie postrzeganie przedmiotu skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zdaje się być dostrzegane w piśmiennictwie, gdzie zauważa się, że kontrola działalności organów administracji publicznej, obejmująca m.in. zgodnie z art. 3 § 2 pkt 8) p.p.s.a. orzekanie w sprawach na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a, stanowi kontrolę stanu jego niewydania mimo przewidzianego prawem obowiązku

podjęcia przez organ działania w określonej formie i czasie (patrz: J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Komentarz; wyd. 5, s. 43).

W tym miejscu należy podkreślić, że kontrolowany w wyniku skargi na bezczynność stan rzeczy musi być w dacie wniesienia skargi aktualny, nie zaś historyczny. Wniosek taki znajduje uzasadnienie w normatywnej treści pojęć „bezczynności” i „przewlekłości”, a wspiera go wspólna na gruncie regulacji postępowania administracyjnego i postępowania przed sądami administracyjnymi instytucja ponaglenia.

Uwzględniając treść art. 37 § 1 pkt 1 i pkt 2 k.p.a. i zawarte w nich definicje „bezczynności” i „przewlekłości”, trzeba przyjąć, że skarga na bezczynność jest skargą na naruszający prawo stan postępowania administracyjnego, w którym mimo upływu określonego prawem terminu właściwego dla załatwienia indywidualnej sprawy rozstrzygnięcie nie zostało wydane, co skutkowało złożeniem ponaglenia. Z kolei skarga na przewlekłość jest skargą na stan postępowania, w którym opieszałość organu powoduje niezałatwienie sprawy niezwłocznie lub szybciej, niż to wynika z art. 35 § 1 – § 3a k.p.a. lub z przepisów szczególnych. Dodać też należy, że objęty definicją art. 37 § 1 pkt 1 i pkt 2 wadliwy stan, w jakim znajduje się postępowanie w indywidualnej sprawie, może być przez stronę tego postępowania kwestionowany zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądownoadministracyjnym – w obu przypadkach – przy wykorzystaniu tej samej instytucji ponaglenia, funkcjonującej na gruncie obu regulacji, wywierającej wszakże odmienny skutek, z czego jeden polega na zainicjowaniu kontroli administracyjnej obciążonego bezczynnością lub przewlekłością postępowania, a drugi zawiera się w spełnieniu określonego art. 53 § 2b p.p.s.a. wymogu niezbędnego dla wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłość.

Mimo tego różnego skutku, jaki wywiera ponaglenie w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu sądownoadministracyjnym, istota i cel tej instytucji odnoszącej się do poddanego kontroli sądu stanu, w jakim znajduje się postępowanie administracyjne, pozostaje taki sam. Stanowiąc formalny przejaw niezgody strony na wadliwy procesowo stan postępowania, który zaistniał w postępowaniu administracyjnym i trwa w dacie składania skargi do sądu, ponaglenie spełnia warunek skargi do sądu na bezczynność lub przewlekłość, stanowi dyscyplinującą zapowiedź jej wniesienia i zmierza do zakończenia sprawy. W ten sposób ponaglenie spełnia rolę łącznika pomiędzy postępowaniami

administracyjnym i sądownoadministracyjnym, w których podjęta kontrola musi dotyczyć tego samego, istniejącego stanu rzeczy. Odmienne rozumowanie wywołałoby rozchwianie spójności normatywnej konstrukcji instytucji ponaglenia, prowadziłoby też do zerwania pojęciowej spójności bezczynności i przewlekłości, podlegających kontroli na drodze administracyjnej i sądowej.

Tak objaśniony przedmiot skargi na bezczynność lub przewlekłe postępowanie ma zasadnicze znaczenie dla wykładni przepisu art. 53 § 2b p.p.s.a., stanowiącego prawo do skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania i określającego dopuszczalny termin jej wniesienia do sądu. Termin „w każdym czasie”, którym posłużył się ustawodawca, a który jest właściwy do wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, musi być postrzegany w aspekcie trwającego w dacie składania skargi i naruszającego czas załatwienia sprawy stanu postępowania administracyjnego, co prowadzi do wniosku, że możliwość wniesienia skargi do sądu administracyjnego na bezczynność, z przyczyn związanych z prawną konstrukcją i istotą bezczynności, obejmuje przedział czasowy od zaistnienia stanu bezczynności „oprotestowanego” wniesionym ponagleniem aż do załatwienia sprawy, której bezczynność dotyczy (por. P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 326).

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów stwierdza, że przyjęcie koncepcji nielimitowanego żadnym terminem prawa do złożenia skargi na bezczynność jest nie do zaakceptowania z kilku względów; po pierwsze, pozostaje w sprzeczności z istotą skargi na bezczynność (przewlekłość) stanowiącej inicjowany na drodze sądowej protest wobec stanu czy to bezczynności, czy przewlekłości rozumianych w sposób określony przepisem art. 37 § 1 pkt 1) i pkt 2) k.p.a. Po wtóre, dopuszczenie otwartego terminu do wniesienia skargi na bezczynność narusza przyjęty w procedurze administracyjnej i sądownoadministracyjnej system wnoszenia środków zaskarżenia co do zasady ograniczonych terminem. Wreszcie równie ważny pozostaje praktyczny wymiar przyjęcia otwartego terminu do złożenia skargi na bezczynność (przewlekłość), w wyniku przyjęcia którego zarówno w kilkanaście, jak i w kilkadziesiąt lat po zakończeniu postępowania i załatwieniu sprawy dopuszczalne będzie prawo do skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.



→ Rozważania powyższe prowadzą do rozstrzygnięcia zasadniczej i objętej pytaniem prawnym kwestii dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi na bezczynność i rozstrzygnięcia na podstawie art. 149 § 1 pkt 3) p.p.s.a. w sytuacji wniesienia jej po zakończeniu postępowania i wydaniu decyzji ostatecznej.

Należy zważyć, że przepisy art. 149 § 1 pkt 1-3) p.p.s.a. kształtujące możliwości orzecznicze sądu administracyjnego w sprawach ze skargi na bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) mają charakter przepisów kompetencyjnych, których zastosowanie – we wszystkich przypadkach – piętnuje naruszające art. 12 i art. 35 k.p.a. prowadzenie postępowania przez organ, nakazując w § 1 pkt 1) i pkt 2) tego artykułu określone działanie lub poprzestając na stwierdzeniu dopuszczenia się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, co wynika z § 1 pkt 3) art. 149 p.p.s.a. Jak w odniesieniu do ostatniego przepisu przyjął Sąd kierujący pytanie, wydany na tej podstawie wyrok uwzględniający skargę na bezczynność lub przewlekłość ma charakter deklaratoryjny stwierdzający retrospektywnie, „że w ściśle wyznaczonym okresie w przeszłości dany organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania niezależnie od tego, czy w momencie wniesienia skargi postępowanie w sprawie zostało zakończone...”.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, nie dyskutując z samym określeniem wydanego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3) p.p.s.a. wyroku jako mającego deklaratoryjny charakter, stwierdza, że treść tego przepisu nie uprawnia do wniosku, iż dopuszczalne jest merytoryczne orzekanie przez sąd w sprawie ze skargi na bezczynność, złożonej w dacie, gdy kwestionowane postępowanie zostało zakończone, a z samego „deklaratoryjnego” charakteru wydanego na tej podstawie orzeczenia nie można wyprowadzać żadnych innych wniosków niż wynikające z analizy treści przepisu, na podstawie którego orzeczenie zastało wydane. Stwierdzenie, na podstawie art. 149 § 1 pkt 3) p.p.s.a., że organ dopuścił się bezczynności, następuje w wyniku uwzględnienia skargi na bezczynność, której przedmiot, jak już była o tym wcześniej mowa, określony jest zdefiniowanym w art. 37 § 1 pkt 1) k.p.a. stanem bezczynności istniejącym w dacie wniesienia skargi i zakwestionowanym ponagleniem. Z tego powodu należy przyjąć, że ocena zasadności skargi na bezczynność może być dokonana jedynie na dzień wniesienia skargi (por. T. Woś, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska; *Prawo o postępowaniu przed sądami*

administracyjnymi, komentarz, 6 wyd., s. 876; A. Kabat, [w:] B. Dauter, A. Kabat., M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Komentarz, wyd. 7, s. 490).

Pogląd o niedopuszczalności merytorycznego rozstrzygania skargi na bezczynność w razie jej wniesienia po zakończeniu sprawy, w której bezczynność jest podnoszona, wymaga pewnego uzupełnienia. Otóż art. 149 § 1 p.p.s.a. w jego brzmieniu sprzed nowelizacji z kwietnia 2015 r. dopuszczał wyłącznie dwie możliwości orzekania, odpowiadające obecnej treści art. 149 § 1 pkt 1) i pkt 2), co w przypadku załatwienia sprawy przez organ po wniesieniu skargi na bezczynność skutkowało postanowieniem umarzającym postępowanie, blokującym możliwość uzyskania przez stronę stwierdzenia na drodze sądowej dopuszczenia się bezczynności, a w dalszej kolejności uniemożliwiając ewentualne dochodzenie odszkodowania na drodze cywilnej. Przepis art. 149 § 1 pkt 3) p.p.s.a. miał na celu przeciwdziałanie temu zjawisku i umożliwienie sądowi rozstrzyganie w sprawach skarg na bezczynność (przewlekłość) w przypadku zakończenia postępowania w toku sprawy sądowoadministracyjnej i z tego powodu braku potrzeby zobowiązania do wydania aktu lub podjęcia czynności (podobnie: A. Kabat, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*...). Powyższe stanowisko znajduje jednoznaczne potwierdzenie w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej z dnia 9 kwietnia 2015 r. i uwagach do proponowanej zmiany art. 149, gdzie m.in. stwierdza się, że intencją ustawodawcy jest zapobieżenie stanom, w których organ „zdyscyplinowany” złożoną do sądu administracyjnego skargą wydawał akt administracyjny, zamykając w ten sposób stronie drogę do uzyskania orzeczenia w przedmiocie bezczynności. Dodano również, że oddalenie skargi na bezczynność może nastąpić wyłącznie w razie stwierdzenia, iż na dzień jej wniesienia organ nie pozostaje w bezczynności (patrz: druk sejmowy nr 1633, Sejm VII kadencji).

Pogląd przeciwny, sprowadzający się do dopuszczalności rozstrzygania spraw ze skarg na bezczynność w razie załatwienia sprawy administracyjnej przed wniesieniem skargi, jest, w ocenie składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, nieprawidłowy z tego podstawowego powodu, że zakończenie postępowania, którego sposób prowadzenia pozostaje skarżony, skutkuje ustaniem stanu podlegającego kontroli sądowej, tj. stanu bezczynności.

Nie można się również zgodzić z argumentacją na rzecz poglądu o dopuszczalności nieograniczonego w czasie orzekania w przedmiocie bezczynności ze względu na zawarowane art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo każdego do sądu i potrzebę uzyskania prejudykatu, gdyż prawo to, w wyniku nowelizacji omówionych już przepisów k.p.a. i p.p.s.a., zostało podwójnie zabezpieczone przez przyznanie stronie środków obrony przed bezczynnością na drodze postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, przy czym uruchomienie kontroli sądowej nie zostało w żaden sposób ograniczone czasowo przez wypadkowe postępowanie administracyjne. Stronie, której sprawa jest prowadzona w sposób naruszający art. 12 § 1 i § 2 oraz art. 35 k.p.a., przysługują w istocie równoległe dwa środki kontroli takiego stanu (ponaglenie i skarga do sądu administracyjnego), a każdy z nich może skutkować stwierdzeniem bezczynności – również z rażącym naruszeniem prawa, w efekcie przyspieszyć załatwienie sprawy i zakończenie tym samym postępowania, w dalszej zaś kolejności umożliwić stronie dochodzenie odszkodowania na drodze cywilnej.

W kontekście argumentacji dotyczącej konieczności uzyskania przez stronę wadliwie prowadzonego postępowania prejudykatu dla celu dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 4171 § 1 k.c. należy stwierdzić, że prejudykat taki stanowi nie tylko orzeczenie sądu wydane na podstawie art. 149 § 1 pkt 3) p.p.s.a., lecz również wydane, na podstawie art. 37 § 6 pkt 1) k.p.a., w wyniku złożonego ponaglenia postanowienie, przy czym nie ulega wątpliwości, że przepis art. 37 § 8 k.p.a. określa sposób załatwienia ponaglenia warunkowany uprzednim stwierdzeniem bezczynności (por. H. Knysiak-Sudyka, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, WKP 2019 r.). W obu przypadkach rozstrzygnięć stanowią one „stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji”, o czym stanowi wskazany przepis k.c.

Ponadto należy podkreślić, że w celu dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 4171 § 3 k.c. za szkodę wyrządzoną przez niewydanie orzeczenia lub decyzji można uzyskać prejudykat w różnych postępowaniach. W przypadku postępowania administracyjnego oraz postępowania podatkowego tym prejudykatem będzie niewątpliwie wyrok sądu administracyjnego wydany na skutek skargi na bezczynność organu administracji publicznej. Natomiast w odniesieniu do postępowania sądowego oraz postępowania przygotowawczego prejudykat powyższy został unormowany

w ustawie z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2018 r. poz. 75 ze zm.). Tenże akt prawny określił w sposób jednoznaczny w art. 5 ust. 1, że skargę o stwierdzenie, którego postępowania skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania, wnosi się w toku postępowania w sprawie. Zatem za niedopuszczalne uważa się wniesienie skargi na przewlekłość postępowania, w trybie tej ustawy, zarówno po prawomocnym zakończeniu postępowania, jak i przed jego wszczęciem (tak np. postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z 10 maja 2012 r., I OPP 8/12, LexPolonica nr 3969082, z 22 października 2010 r., II OPP 37/10, LexPolonica nr 2624234).

Uwzględniając powyższe, a nawiązując do omawianego już art. 53 § 2b p.p.s.a., nie sposób przyjąć, że skarga na bezczynność może być wnoszona także po zakończeniu postępowania administracyjnego. W ten sposób strony tego postępowania byłyby w znacznie lepszej sytuacji procesowej niż strony postępowania karnego, cywilnego czy też sądowoadministracyjnego. W tych bowiem postępowaniach sądowych zakreślono nieprzekraczalne ramy czasowe w zakresie możliwości uzyskania prejudykatu, uprawniającego do dochodzenia przez uprawniony podmiot odszkodowania. Wyniki wykładni systemowej zewnętrznej przemawiają więc przeciwko możliwości braku ograniczeń czasowych w zakresie wnoszenia skargi na bezczynność organu administracji publicznej. Nie można bowiem podzielić stanowiska, że konieczność uzyskania prejudykatu do dochodzenia odszkodowania w trybie przewidzianym w art. 4171 § 3 k.c. przemawia za przyjęciem wykładni umożliwiającej wnoszenie skarg na bezczynność bez żadnych ograniczeń czasowych, po zakończeniu postępowania.

Dodać wreszcie należy, że zasadniczym celem skargi na bezczynność organu administracji publicznej, jak i skargi na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki pozostaje doprowadzenie do usunięcia stanu bezczynności. Natomiast tylko celem wtórnym jest uzyskanie prejudykatu w procesie odszkodowawczym. Stąd też za niedopuszczalną należy uznać skargę na bezczynność wniesioną po zakończeniu postępowania administracyjnego. Odmienne rozumowanie oznaczałoby, że środek ten, zamiast w swoim celu zmierzać do likwidacji stanu bezczynności, powiązany by był zasadniczo z celem

→ wykraczającym poza zakres postępowania administracyjnego, a więc z dążeniem do uzyskania prejudykatu.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że przewidziane omówionymi wyżej przepisami k.p.a. i p.p.s.a. systemowe rozwiązanie kwestii braku działania organu w indywidualnej sprawie daje stronie postępowania dotkniętego wadliwością w zakresie szybkości i prostoty postępowania określone instrumenty procesowe, których wykorzystanie wymaga aktywności i konsekwencji samej strony dbającej o własne interesy i najlepiej zorientowanej co do wagi dotrzymania przez organ warunku terminowego załatwienia jej sprawy oraz ewentualnych negatywnych dla niej skutków milczenia władzy.

Mając na względzie przedstawione rozważania, Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, na podstawie art. 15 § 1 pkt 3) p.p.s.a. w związku z art. 187 § 1 tej ustawy, podjął uchwałę następującej treści:

„Wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania poprzez wydanie decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”.

Zdania odrębne

Uzasadnienie zdania odrębnego sędziego NSA **Zygmunta Zgierskiego** do uchwały składu siedmiu sędziów naczelnego sądu administracyjnego z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. akt II OPS 5/19

Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. akt II OPS 5/19, zarówno jej teza, jak i uzasadnienie, nie spełnia związanych z nią oczekiwań. W mojej ocenie pozostaje nietrafna, stanowi efekt niewłaściwej wykładni przepisów procesowych, a także wychodzi z nieprawidłowych założeń aksjologicznych, które nakazują przecież poszanowanie rozwiązań przyjaznej dla strony postępowania interpretacji prawa, co ma ograniczyć ryzyko obciążenia tejże strony skutkami niejasności przepisów, a tym samym chronić zaufanie do państwa i jego konstytucyjności.

Stanowisko składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zasadza się na czterech głównych założeniach:

- I. Możliwość wniesienia skargi na bezczynność do sądu administracyjnego obejmuje przedział czasowy od zaistnienia stanu bezczynności aż do załatwienia sprawy, której bezczynność dotyczy.
- II. Wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu postępowania administracyjnego powiązane by było z celem wykraczającym poza zakres postępowania administracyjnego, jakim jest likwidacja stanu bezczynności.
- III. Dopuszczenie otwartego terminu do wniesienia skargi na bezczynność narusza przyjęty w procedurze administracyjnej i sądowoadministracyjnej system wnoszenia środków zaskarżenia co do zasady ograniczonych terminem.

IV. Prejudykatem dla celu dochodzenia odszkodowania na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, w sytuacji wniesienia ponaglenia do organu prowadzącego postępowanie, nad którym nie ma organu wyższego stopnia, będzie również zachowanie organu przewidziane w art. 37 § 8 k.p.a.

Założenia te oceniam jako nietrafne. Przedstawione składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zagadnienie prawne dotyczy kwestii wywiedzenia skargi na bezczynność do sądu administracyjnego po wydaniu ostatecznej decyzji przez organ administracji publicznej. Nie chodzi zatem o sytuację, gdy organ, który pozostawał w bezczynności, wydał akt lub dokonał czynności po wniesieniu skargi do sądu. Kwestia ta była bowiem przedmiotem uchwały siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt I OPS 6/08, podjętej na gruncie ówczesnego stanu prawnego. W uchwale tej skład orzekający wyraził pogląd, że przepis art. 161 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ma zastosowanie także w przypadku, gdy po wniesieniu skargi na bezczynność organu – w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a tej ustawy – organ wyda akt lub dokona czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, co do których pozostawał w bezczynności. W ocenie Sądu wystarczającym powodem, dla którego należy umorzyć postępowanie sądowe na podstawie

art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a., jest wydanie przez organ żądanego aktu lub dokonanie wnioskowanej czynności w wyniku wniesienia skargi na bezzczyność.

Uzasadnione wątpliwości dotyczące reguł wyrokowania przez sądy administracyjne w sprawach ze skarg na bezzczyność organów administracji publicznej pojawiły się natomiast po dokonaniu nowelizacji zarówno przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak i przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego i ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 6, poz. 18) art. 149 P.p.s.a. otrzymał następujące brzmienie: Sąd, uwzględniając skargę na bezzczyność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub interpretacji, lub dokonania czynności, lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa.

Wprowadzenie w życie rozwiązań przyjętych w nowelizacji z dnia 3 grudnia 2010 r. przesądziło o konieczności dokonania dystynkcji między terminami „bezzczyność organu” i „przewlekłe prowadzenie postępowania”. Jednocześnie rozróżnienie to pozwoliło na wyodrębnienie dwóch stanów niesprawnego prowadzenia postępowania administracyjnego: stanu „bezzczyności organu” i stanu „przewlekłego prowadzenia postępowania”, należących do kategorii naruszeń prawa podlegających kontroli sądu administracyjnego (por. M. Sieniuć, *Przewlekłość postępowania administracyjnego jako przedmiot skargi do sądu administracyjnego*, [w:] *Internacjonalizacja administracji publicznej*, red. Z. Czarnik, J. Połuszyński, L. Żukowski, Warszawa 2015, s. 353-354).

Ustawa z 3 grudnia 2010 r. treścią art. 1 pkt 8 nadała też nowe brzmienie art. 37 § 1 k.p.a., zgodnie z którym to przepisem na niezafatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35, w przepisach szczególnych, ustalonym w myśl art. 36 lub na przewlekłe prowadzenie postępowania stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu – wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.

Kolejne zmiany wprowadzone treścią art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa nasiliły wątpliwości co do wykładni art. 149, w szczególności dokonanej treścią wyżej

przywołanej uchwały siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. akt I OPS 6/08. Zgodnie z tym przepisem do art. 149 dodane zostało zdanie drugie w brzmieniu: jednocześnie sąd stwierdza, czy bezzczyność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Właściwe określenie zakresu kontroli sądowej dokonywanej w sprawach bezzczyności (także przewlekłości) w postępowaniu administracyjnym wymaga uwzględnienia również zmiany dokonanej ustawą z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 76, poz. 409). Zgodnie z art. 1 pkt 1 tego aktu, obowiązującego od 12 lipca 2011 r., w art. 149 dotychczasową treść oznacza się jako § 1 i dodaje się § 2 w brzmieniu: Sąd w przypadku, o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6.

Wreszcie przywołaną już ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2015 r. poz. 658) dokonano kolejnej, jeszcze bardziej gruntownej noweli art. 149 P.p.s.a. W zakresie istotnym w niniejszej sprawie konieczne jest odnotowanie, że przepis art. 149 § 1 po tej zmianie składa się trzech punktów, zawierających trzy dyspozycje. W myśl art. 149 § 1 P.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na bezzczyność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a:

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

Przed nowelizacją k.p.a. dokonaną ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 poz. 935) w orzecznictwie zwracano uwagę na to, że organ administracji publicznej pozostaje w bezzczyności w każdym przypadku niezafatwienia →

→ sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., jeżeli nie dopełnił czynności określonych w art. 36 k.p.a. lub nie podjął innych działań wynikających z przepisów procesowych mających na celu usunięcie przeszkody w wydaniu decyzji. Bezczynność występowała m.in. wtedy, gdy organ nie podejmuje czynności, które warunkują merytoryczne rozpatrzenie sprawy, zwłaszcza zaś gdy nie dokonuje w prawnie ustalonym terminie żadnych czynności w sprawie lub gdy jakkolwiek prowadził postępowanie, to jednak mimo ustawowego obowiązku nie kończy go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu ani innej czynności. Nowelizacja z 2017 r. wprowadziła legalne definicje zarówno „bezczynności”, jak i „przewlekłości” postępowania administracyjnego. Zgodnie z treścią art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a. bezczynność ma miejsce w sytuacji niezakończenia sprawy w terminie określonym w art. 35 lub przepisach szczególnych ani w terminie wskazanym zgodnie z art. 36 § 1. Natomiast po myśli art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a. prowadzenie postępowania dłużej, niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy, oznacza jego przewlekłość.

Dokonanie opisanych nowelizacji zarówno kodeksu postępowania administracyjnego, jak i ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wywiera ten skutek, że skoro sąd administracyjny ma kompetencję do odrębnego orzekania wyłącznie w zakresie stwierdzenia, czy bezczynność (przewlekłość) miała miejsce i jaki był jej charakter, to drugorzędne znaczenie ma stan sprawy administracyjnej w momencie wszczęcia postępowania przed sądem administracyjnym, a także w dacie wyrokowania.

Stwierdzenie, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, powinno być zastrzeżone dla sytuacji, gdy na dzień zamknięcia rozprawy bezczynność (przewlekłość) postępowania nie występuje, ale stan ten miał miejsce wcześniej. Oczywiście wydanie przez organ aktu, interpretacji przepisów prawa podatkowego lub dokonanie czynności uniemożliwia wyrokowanie na podstawie art. 149 § 1b) o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku.

Z pola widzenia nie może umykać charakter i cel środka prawnego, tzn. skarga na bezczynność organu administracji publicznej; gdyby bowiem przyjąć, że wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej skutkuje brakiem merytorycznego rozpoznania skargi na bezczynność, to bezczynny (w określonym przedziale czasu) organ unikałby konsekwencji za brak wymaganego prawem działania, co w rezultacie prowadziłoby

do zanegowania istoty środka, jakim jest skarga na bezprawne milczenie organu.

Tymczasem w sprawach dotyczących bezczynności środka stosowane na podstawie art. 149 P.p.s.a. nie mają na celu wyłącznie dyscyplinowania organów administracji, co tak mocno akcentuje kwestionowana przeze mnie uchwała. Zasadniczym celem uprawnień sądów administracyjnych rozpoznających skargi na bezczynność, po nowelizacji dokonanej ustawą z 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jest stanowcze stwierdzenie, że organ dopuścił się bezczynności (przewlekłości) i że bezczynność ta (przewlekłość) miała miejsce (lub nie) z rażącym naruszeniem prawa. Takie orzeczenie sądu ma niewątpliwie charakter deklaratoryjny, a zatem nie może się ograniczać wyłącznie do stanu istniejącego w dacie wniesienia skargi do sądu. Waler takiego deklaratoryjnego orzeczenia wyraża się też w tym, że staje się on niezbędnym prejudykatem, do którego odwołują się przepisy regulujące obowiązek naprawienia szkody w związku z takim działaniem organu administracji publicznej, które pozostaje w niezgodzie z prawem (por. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2018 r., I OSK 3420/18; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 marca 2018 r., II SAB/Po 207/17).

W sytuacji gdy jednostka dochodząca odszkodowania swoje roszczenie wiązać będzie ze zdarzeniem polegającym na zbyt znacznym – w jej ocenie – opóźnieniu w wydaniu decyzji administracyjnej, podstawy prawnej dochodzonego roszczenia należy upatrywać w art. 4171 § 3 k.c. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Do zaistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej nie wystarczy zatem sama tylko bezczynność, lecz należy uzyskać stwierdzające to uchybienie orzeczenie sądu administracyjnego.

Trzeba też podkreślić, że nie zawsze decyzja wydana z opóźnieniem (nawet znacznym) musi być niekorzystna dla strony. Jednakże strona ta dopiero jakiś czas po wydaniu aktu powinna się dowiedzieć, że opóźnienie organu przyniosło jej wymierną szkodę. I to nie dlatego, jak wynika z uzasadnienia kwestionowanej przeze mnie uchwały, że strona była nieaktywna i nienależycie zadbała o własne interesy, ale dlatego, że przykładowo

doszło do zmiany określonych regulacji pozbawiających teraz stronę uprawnień lub doszło do upływu okresów rozliczeniowych.

Trudno też zaakceptować pogląd wyrażony w ocenianej uchwale, że prejudykatem niezbędnym do dochodzenia odszkodowania zawsze będzie postanowienie wydane przez organ w wyniku rozpoznania ponaglenia. Sąd administracyjny nie jest związany takim postanowieniem i samodzielnie ocenia, czy bezczynność miała miejsce i czy nosiła cechy rażącego naruszenia prawa.

Za wysoce wątpliwe należy też uznać stanowisko zawarte w uzasadnieniu kwestionowanej przeze mnie uchwały, że prejudykatem niezbędnym do dochodzenia odszkodowania przed sądem powszechnym będzie również sposób załatwienia ponaglenia w sytuacji przewidzianej w art. 37 § 8 K.p.a. Z treści tego przepisu absolutnie nie wynika, że obowiązkiem organu w takiej sytuacji procesowej będzie wydanie postanowienia stwierdzającego bezczynność, tak jak w przeciwieństwie do tego przepisu *expressis verbis* przewiduje art. 37 § 6 K.p.a. Tu chodzi jedynie o wyraz wewnętrznego przekonania organu, że skoro bezczynność miała miejsce, to powstaje obowiązek niezwłocznego załatwienia sprawy oraz zarządzenia wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych bezczynności, a w razie potrzeby także podjęcia środków zapobiegających bezczynności w przyszłości. Ponadto, o czym świadczy praktyka organów orzekających, gdy organ, o którym mowa w art. 37 § 3 pkt 2 k.p.a., wyda oczekiwany akt bezpośrednio po wpływie doń ponaglenia, pozostawia on ponaglenie bez oceny jego zasadności, a strona pozbawiona zostaje jakiegokolwiek instrumentu do uzyskania stwierdzenia bezczynności. Wykluczona też zostanie możliwość stwierdzenia, czy bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Ale nawet gdyby przyjąć, że postanowienie wydane w wyniku ponaglenia może być uznane za niezbędny prejudykat do uzyskania odszkodowania, to wobec braku orzeczenia sądu administracyjnego stwierdzającego, iż organ dopuścił się bezczynności, wykluczona będzie możliwość poniesienia przez organ finansowych konsekwencji opieszałego działania – art. 149 § 2 P.p.s.a (wymierzenie grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 P.p.s.a), a strona w sposób ewidentny pozbawiona będzie uprawnienia do uzyskania od organu sumy pieniężnej do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 P.p.s.a.

Również postanowienie wydane w trybie art. 37 § 6 pkt 1 k.p.a. stwierdzające, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, nie będzie uzasadniało

wszczęcia postępowania w trybie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. 2016, poz. 1169), ponieważ zgodnie z art. 6 pkt 6 tej ustawy przez uznanie, że doszło do rażącego naruszenia prawa, należy rozumieć takie stwierdzenie na podstawie art. 37 § 2 k.p.a. Przepis ten został jednak zmieniony przez art. 1 pkt 9 ustawy z 7 czerwca 2017 r. zmieniającej k.p.a. z dniem 1 czerwca 2017 r. i obecnie nosi brzmienie: Ponaglenie zawiera uzasadnienie. Zatem możliwość dochodzenia odszkodowania, na podstawie art. 5 w zw. z art. 6 pkt 8 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy za bezczynność, zaistnieje wyłącznie wówczas, gdy strona uzyska orzeczenie sądu administracyjnego uwzględniającego skargę (por. A. Wrzesińska-Nowacka, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz dla praktyków*, pod. red. E. Klat-Górska i A. Mudrecki, ODDK Sp. z o.o. Sp.k., Gdańsk 2018, s. 200).

Zakładając, że system prawny stanowi uporządkowany i w pewnym stopniu zhierarchizowany zbiór przepisów powiązanych ze sobą różnorodnymi więzami treściowymi, funkcjonalnymi i logicznymi, to proces rekonstrukcji normy zawartej w konkretnym przepisie nie może abstrahować od systemowego kontekstu, w jakim ów przepis stanowiący przedmiot czynności wykładniczych umieszczony został w systemie prawa. Chodzi tu właśnie o analizę treści przepisów art. 37 k.p.a. w powiązaniu z regulacją zawartą w innym akcie prawnym, tj. w art. 53 § 2b) P.p.s.a. Wynik tej analizy również potwierdza, że strona może się domagać skutecznej ochrony prawnej w zakresie żądania stwierdzenia bezczynności organu po wydaniu przez ten organ decyzji, której dotyczy zarzut bezczynności. Zgodnie z tym przepisem skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. Skoro tak, a warunkiem prawnej dopuszczalności wniesienia skargi do sądu jest wniesienie ponaglenia, to trudno jest uznać, że stwierdzenie przez sąd, iż organ dopuścił się bezczynności (przewlekłości) w prowadzonym przez siebie postępowaniu, ma być ograniczone jedynie do otwartych stanów faktycznych, trwających co najmniej w momencie wniesienia skargi.

Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak każdy akt o charakterze procesowym, szczegółowo traktuje kwestię terminowości uregulowanych w niej instytucji procesowych. Nie ma zatem żadnego powodu, by w drodze wykładni →

- ograniczać przyznane nią prawa strony w zakresie terminu wniesienia skargi na bezczynność.

Pojawia się też oczywiście pytanie, jak długo po wydaniu decyzji ostatecznej strona może w drodze skargi na bezczynność zwalczać bezprawne zaniechanie (milczenie) organu. Wydawać by się mogło, że z przyczyn zdroworozsądkowych i związanych z prawną konstrukcją pojęcia „bezczytności” skarga na tę bezczynność organu administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym i funkcjonalnym powinna się zawierać w przedziale czasowym między bezskutecznym upływem terminu dla podjęcia przez organ określonego aktu lub czynności a ich wydaniem (por. P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011, s. 326).

Tymczasem odpowiedź na to pytanie nie może abstrahować od celów i istoty zmian dokonanych przede wszystkim w poszczególnych przepisach artykułu 149 P.p.s.a.

Stosunki publicznoprawne nie funkcjonują w próżni i często są powiązane z relacjami nawiązywanymi w sferze prawa prywatnego. Związki te mogą w szczególności polegać na tym, że stosunek publicznoprawny stanowi konsekwencję stosunku prywatnoprawnego, lub odwrotnie. Zdarza się również, że stosunek regulowany normami prawa publicznego stwarza podstawę powstania relacji w dziedzinie prawa prywatnego. Przykładem tej ostatniej sytuacji jest właśnie dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu bezczynności organu. Zachodzenie tych relacji powinno zatem zobowiązywać sąd administracyjny do badania zasadności skargi w szerszym systemowym zakresie. Skoro zadaniem sądów administracyjnych jest udzielanie obywatelowi ochrony przed bezprawnością zachowań administracji, to jego realizacja powinna być pełna, zmierzająca do usunięcia skutków zidentyfikowanego bezprawia bez względu na to, czy akcja sądowa w postaci wywiedzenia skargi na bezczynność uruchomiona została przed wydaniem ostatecznej decyzji, czy też po jej wydaniu (zob. J. Wegner-Kowska, *Nowy wymiar ochrony sądowej w sprawach bezczynności administracji lub przewlekłego prowadzenia postępowania?*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 8, s. 67).

Niewątpliwie stan bezczynności organu, w przeciwieństwie do stanu przewlekłego prowadzenia postępowania administracyjnego, ulega zniwelowaniu z dniem wydania decyzji załatwiającej sprawę. Załatwienie sprawy nie sanuje jednak nieterminowego działania organu w sprawie, wszakże naruszył on przepisy k.p.a. konkretyzujące zasadę szybkości i prostoty

postępowania (art. 12 i 35 k.p.a.). W sytuacji zatem braku możliwości merytorycznego rozpoznania skargi na tzw. zadawnioną bezczynność organ uchyłaby się od skutków swych bezprawnych działań (a w zasadzie braku wymaganego prawem działania) w sposób nieuprawniony, korzystając ze swoistego przyzwolenia na tego rodzaju działanie. W dalszej konsekwencji, jak to wyżej podniesiono, brak rozpoznania tej skargi po wydaniu decyzji w zakresie rozstrzygnięcia na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 i § 1a) P.p.s.a. zamykałby możliwość dochodzenia odpowiedzialności organu, a ściślej funkcjonariusza publicznego w trybie przepisów ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Mielibyśmy zatem do czynienia z pewną niespójnością systemową regulacji, których wspólnym celem powinno być dyscyplinowanie organów (funkcjonariuszy publicznych w nich zatrudnionych). Jedną z nich bowiem tworzy podstawy dochodzenia tej odpowiedzialności (ustawa z 20 stycznia 2011 r.), druga zaś wprowadzona w art. 149 § 1a) w związku z art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a., przy przyjętej odmiennej koncepcji wskazującej na brak możliwości rozpoznania analizowanej skargi na bezczynność organu, skutecznie tamowałaby drogę dochodzenia owej odpowiedzialności. Powyższa konstatacja prowadzi zatem do wniosku, że obie te regulacje należy postrzegać łącznie i w rozważanym aspekcie kierować się wynikami wykładni systemowej.

Ponadto, skoro ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie z dniem 1 czerwca 2017 r. regulacji zawartej w art. 53 § 2b) P.p.s.a. (skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu), to do obrony jest pogląd, iż zrezygnowano z określenia końcowego terminu do wywiedzenia skargi na bezczynność (przewlekłość) postępowania po zakończeniu sprawy administracyjnej decyzją ostateczną. Użyte w tym przepisie wyrażenie „w każdym czasie” (tzn. zawsze) dowodzi, że ustawodawca nie wprowadził żadnych ograniczeń czasowych w możliwości inicjowania tego postępowania.

Warto się w tym miejscu odwołać do regulacji zawartej w art. 53 § 2a P.p.s.a., zgodnie z którą: W przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zażalenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, skargę można wnieść w każdym czasie. Nikt przecież nie kwestionuje, że akty prawa miejscowego mogą być kwestionowane w każdym czasie,

nawet po ich wejściu w życie. Tymczasem obowiązujący zakaz wykładni homonimicznej dotyczy nadawania tym samym pojęciom różnego znaczenia (M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 252).

Nietrafny wydaje się również argument zawarty w uzasadnieniu uchwały, a dotyczący odwołania się do regulacji zawartej w art. 5 ust. 1 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U.2018, poz. 75 ze zm.). Fakt, że z treści art. 5 ust. 1 tego aktu wynika, iż skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania, wnosi się w toku postępowania w sprawie, nie oznacza, że w sytuacji wniesienia skargi po prawomocnym zakończeniu postępowania strona pozbawiona będzie możliwości dochodzenia naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości. Zgodnie bowiem z treścią art. 16 tej ustawy strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania zgodnie z art. 5 ust. 1, może dochodzić (...) naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy.

Tymczasem wniesienie skargi na bezczynność organu po wydaniu przez tenże organ ostatecznej decyzji administracyjnej pozbawia stronę niezbędnego prejudykatu, w postaci orzeczenia sądu administracyjnego, do dochodzenia odszkodowania.

Uwzględniając całokształt przedstawionych racji, a w szczególności mając na uwadze przede wszystkim ochronę praw jednostki, która w sytuacji odrzucenia przez sąd skargi na bezczynność (uchwała stanowi o przeszkodzie w merytorycznym rozpoznaniu skargi), wniesionej po wydaniu ostatecznej decyzji, zostałaby pozbawiona uzyskania rozstrzygnięcia stwierdzającego bezprawny brak działania organu, prezentuję pogląd, iż Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 3 i art. 264 § 1 i § 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, powinien podjąć uchwałę następującej treści:

„Wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania poprzez wydanie decyzji ostatecznej nie stanowi przeszkody w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięć podjętych na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi”.

Sędzia NSA **Zygmunt Zgierski**

Uzasadnienie zdania odrębnego sędziego NSA **Wojciecha Mazura** do uchwały składu siedmiu sędziów naczelnego sądu administracyjnego z 22 czerwca 2020 r. sygn. II OPS 5/19

Nie zgadzam się z uchwałą składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 czerwca 2020 r. sygn. akt II OPS 5/19 zarówno co do rozstrzygnięcia, jak i co do argumentacji przedstawionej w jej uzasadnieniu. Rozstrzygnięcie uchwały uważam za błędne, niemające oparcia ani w przepisach ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.; dalej powoływana jako „P.p.s.a.”), ani w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.; dalej powoływany jako „k.p.a.”), a zarazem godzące w konstytucyjnie chronione prawo do sądu, a także w prawo do wynagrodzenia szkody, wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Za chybioną uważam argumentację powołaną w uzasadnieniu uchwały, gdyż,

w mojej ocenie, błędnie wywiedziono przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu skargi (a właściwie sprawy ze skargi) na bezczynność na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a., z przepisów innego aktu prawnego (k.p.a.), które nie dotyczą trybu wnoszenia skarg do sądu administracyjnego, lecz regulują tryb zwalczania „opieszałości” organu administracji za pomocą środka, którego wyczerpanie, zgodnie z tymi przepisami, warunkuje dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego. Ponadto uważam, że niejednoznaczność argumentacji zawartej w uzasadnieniu uchwały spowoduje poważne wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych w zakresie ustalenia, co należy rozumieć przez „przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu skargi w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a.”.

→

→ Zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Stosownie do treści art. 77 ust. 2 Konstytucji ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Powołane przepisy stanowią samoistną podstawę prawa do sądu. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „(...) różne usytuowanie art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w systematyce konstytucyjnej sztucznie rozdziela więź tych postanowień, a art. 77 ust. 2 reguluje jedynie jeden z aspektów normowanych w art. 45 ust. 1 Konstytucji” (zob. wyroki TK: z 7 września 2004 r. sygn. P 4/04, z 10 maja 2000 r. sygn. K. 21/99).

Wedle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu obejmuje: 1) prawo dostępu do sądu; 2) prawo do właściwej procedury przed sądem; 3) prawo do wiążącego rozstrzygnięcia sprawy oraz 4) prawo do odpowiednio ukształtowanego (pod względem podmiotowym) sądu (zob. wyroki TK: z 25 stycznia 2011 r. sygn. akt P 8/08, z 26 lutego 2008 r. sygn. SK 89/06). Negatywny aspekt prawa do sądu definiuje się jako zakaz zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (zob. wyroki TK: z 2 czerwca 2009 r. sygn. 31/08, z 2 czerwca 2009 r. sygn. SK 31/08).

Z treści art. 45 ust. 1 Konstytucji jednoznacznie wynika, że wolą ustrojodawcy jest objęcie prawem do sądu możliwie najszerszego zakresu spraw. Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego płynie natomiast dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. W sytuacji gdy dochodzi do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym, bądź nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki i konieczności uwzględnienia obu norm konstytucyjnych, może mieć miejsce ograniczenie zakresu przedmiotowego prawa do sądu, jednakże jest ono dopuszczalne „(...) w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie danej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób” (zob. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r. sygn. K 28/97). Jak wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenie takie może zostać ustanowione tylko w ustawie i jedynie wtedy, gdy jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej

albo wolności i praw innych osób. Nie może ono też naruszać istoty prawa do sądu. Zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa do sądu determinuje także powołany wyżej art. 77 ust. 2 Konstytucji. Wyłącza bowiem możliwość zamknięcia przez ustawę drogi sądowej w zakresie dochodzenia przez jednostkę jej konstytucyjnych wolności lub praw.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Powołana norma konstytucyjna znajduje odzwierciedlenie w przepisach art. 417 i art. 4171 Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.; dalej powoływany, jako „k.c.”), regulujących zasady odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego za niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. W kontekście analizowanego problemu istotne znaczenie mają art. 417 § 1 oraz art. 4171 § 3 k.c. Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Wedle drugiego, jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Jak stwierdzono w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 162, poz. 1692 ze zm.), którą dodano do k.c. art. 4171 (druk sejmowy z 15 września 2003 r. nr 2007), „art. 4171 § 3 k.c. dotyczy szkody wyrządzonej przez przewlekłość postępowania sądowego lub administracyjnego”. Zaznaczono następnie, że „tu również konieczne będzie stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem przewlekłości postępowania”. Dalej zaś wskazano, że w sprawach administracyjnych środkiem takim jest skarga na bezczynność w indywidualnych sprawach administracyjnych przewidziana w (mającym wówczas wejść w życie – przyp. aut.) art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a.

Należy też odnotować, że projektodawca, mając na względzie ówczesnie obowiązujący stan prawny, zaznaczył w uzasadnieniu rzeczonej nowelizacji,

iz skarga na bezczynność będzie stanowić środek służący stwierdzeniu zarówno bezczynności, jak i przewlekłości postępowania administracyjnego.

Założoną przez projektodawcę rolę orzeczenia wydanego w wyniku rozpoznania sprawy ze skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, jednoznacznie potwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z 26 maja 2017 r. sygn. akt I CSK 611/16, w którego uzasadnieniu stwierdził, że „właściwym postępowaniem, w którym stwierdza się przewlekłość postępowania, nie jest postępowanie przed sądem cywilnym, (...) ale środki wskazane w k.p.a. oraz w P.p.s.a.”. Jak zauważył Sąd Najwyższy, „w konsekwencji należy uznać, że postępowaniem, o którym mowa w art. 4171 § 3 k.c., jest postępowanie zainicjowane zażaleniem przewidzianym w art. 37 k.p.a. lub skargą na bezczynność bądź przewlekłość postępowania, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. Bez uzyskania we wskazanym trybie stwierdzenia, że mamy do czynienia z przewlekłością postępowania (...) nie można uznać, aby została spełniona, wymagana przez art. 4171 § 3 k.c., przesłanka dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa”. Dalej zaś Sąd Najwyższy skonstatował, że odpowiedzialność Skarbu Państwa ponoszona zgodnie z art. 4171 § 1 k.c. nie jest odpowiedzialnością absolutną, a jej granice wyznacza „(...) konieczność pozostawiania (...) niezgodnych z prawem działań lub zaniechań w adekwatnym związku przyczynowym ze szkodą. Ponadto, gdy szkoda wyrządzona została przez wydanie decyzji niezgodnej z prawem, ustawodawca wprowadził dodatkowe wymogi określone w art. 4171 § 2 i 3 k.c.”. Sąd zauważył też, że art. 4171 § 3 k.c., „(...) inaczej niż art. 4171 § 4 k.c. wyraźnie odsyła do innego postępowania niż postępowanie przed sądem cywilnym rozpoznającym powództwo o odszkodowanie”. Sąd Najwyższy skonstatował wreszcie, że „skoro (...) we właściwym postępowaniu, o którym mowa w art. 4171 § 3 k.c., nie wykazano, że postępowanie zmierzające do usunięcia niezgodności z prawem pierwotnej decyzji oraz wydania nowej zgodnej z prawem nie było przewlekłe, nie można uznać, iż Skarb Państwa powinien ponosić odpowiedzialność za skutki zdarzeń, które nie pozostają w adekwatnym związku przyczynowym z decyzją (...)”.

Nie można wprawdzie całkowicie wykluczyć sytuacji, w których – wobec szczególnych okoliczności sprawy (np. jeśli do wyrządzenia szkody doprowadzi nie tylko przewlekłość postępowania – zob. wyrok Sądu Najwyższego z 26 lutego 2016 r. sygn. akt IV CSK 367/15) – w celu uzyskania odszkodowania nie będzie

konieczne wykazanie bezczynności lub przewlekłości postępowania „stwierdzeniami” (tzw. prejudykatem), o których mowa w art. 4171 § 3 k.c., niemniej będą to sytuacje wyjątkowe, a wykazanie adekwatnego związku przyczynowego stanie się wtedy bardzo utrudnione, jeżeli nie niemożliwe, co jednoznacznie potwierdza przywołany wyżej wyrok Sądu Najwyższego z 26 maja 2017 r. sygn. akt I CSK 611/16.

W związku z powyższym nie budzi według mnie wątpliwości, że wyrok sądu administracyjnego, stwierdzający na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a., że organ administracji dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, stanowi tzw. prejudykat warunkujący możliwość dochodzenia naprawienia szkody spowodowanej przez obie wymienione formy opieszałości organu. Taką rolę orzeczenia sądu administracyjnego potwierdził zresztą Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów na str. 16 uzasadnienia kontestowanej uchwały.

Wobec takiej konstatacji należy uznać, że gwarantowane przez art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji prawo do sądu, w zakresie kwestionowania w postępowaniu sądowym „opieszałości” w działaniu administracji publicznej, obejmuje zarówno prawo do uzyskania orzeczenia zobowiązującego do zakończenia postępowania administracyjnego (art. 149 § 1 pkt 1 P.p.s.a.), jak i orzeczenia stwierdzającego, że organ dopuścił się bezczynności lub prowadził postępowanie w sposób przewlekły (art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a.). Przy czym uważam, że – inaczej niż w przypadku postanowienia wydawanego na podstawie art. 37 k.p.a. w wyniku rozpatrzenia ponaglenia – orzeczenie o zobowiązaniu organu administracji do podjęcia decyzji nie jest warunkiem koniecznym zaktualizowania się prawa do uzyskania orzeczenia stwierdzającego, czy organ ten dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania (o tym szerzej poniżej). Ograniczenie tak określonego prawa do sądu, w jakimkolwiek jego zakresie, może nastąpić tylko mocą ustawy i tylko wtedy, gdy koliduje ono z inną konstytucyjnie chronioną wartością o równym lub większym znaczeniu, a urzeczywistnienie owej wartości konstytucyjnej nie jest możliwe w inny sposób. Jest więc oczywiste, że ograniczenie takie nie może wynikać z normy wyprowadzonej wskutek utrwalonej wykładni określonego przepisu w orzecznictwie sądowym (zob. wyrok TK z 20 grudnia 2017 r. SK 37/15).

Uwzględniając powyższe, należy zauważyć, że Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu

→

→ sędziów w uzasadnieniu kwestionowanej przeze mnie uchwały zasadniczą część argumentacji, która doprowadziła do konstatacji zawartej w rozstrzygnięciu zagadnienia prawnego, oparł się na analizie przepisów art. 37 k.p.a. W pierwszej kolejności wywiódł, że skarga na bezczynność, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a., jest skargą na bezczynność w rozumieniu art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a., natomiast skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania, o której mowa w tym samym przepisie P.p.s.a., jest skargą na przewlekłość, o której mowa w art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a. Następnie natomiast, analizując przewidzianą w art. 37 k.p.a. instytucję ponaglenia, Sąd doszedł do wniosku, że tak jak ponaglenie tak i skarga do sądu administracyjnego może zostać wniesiona wyłącznie przed zakończeniem postępowania administracyjnego i wydaniem ostatecznej decyzji w sprawie. Jak stwierdzono w uzasadnieniu (str. 11), „(...) kontrolowany w wyniku skargi na bezczynność stan rzeczy musi być w dacie wniesienia skargi aktualny, nie zaś historyczny. Wniosek taki znajduje swoje uzasadnienie w normatywnej treści pojęć bezczynności i przewlekłości, a wspiera go wspólna na gruncie regulacji postępowania administracyjnego i postępowania przed sądami administracyjnymi instytucja ponaglenia”.

Nie zgadzam się z powyższym stanowiskiem.

Owszem, treść art. 37 § 1 i § 2 k.p.a. prowadzi do wniosku, że wniesienie ponaglenia ustawodawca łączy ze stanem zawisłości sprawy w danej instancji, skoro konstruując warunki jego wniesienia, wiąże je ze stanem prowadzenia postępowania (art. 37 § 1), a obowiązek wniesienia ponaglenia do właściwego organu łączy z charakterem (hierarchicznym usytuowaniem) organu prowadzącego postępowanie (art. 37 § 3). Nie może budzić wątpliwości, że użyty w art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a. zwrot „postępowanie jest prowadzone” wskazuje na chronologiczny aspekt wdrożenia środka z art. 37 § 1 k.p.a., stanowiąc jeden z elementów determinujących omawianą instytucję.

Wniosek, że skuteczność wniesienia ponaglenia należy łączyć ze stanem prowadzenia sprawy w danej instancji, uzasadnia też analiza kolejnych przepisów art. 37 k.p.a. (od § 4 do § 8), określających obowiązki organu, do którego wniesiono ponaglenie, a następnie obowiązki organu właściwego do rozpatrzenia ponaglenia.

Zakres i chronologiczny porządek tych obowiązków potwierdzają, że zasadniczym celem ponaglenia, wprost zresztą wyrażonym w projekcie ustawy

nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r., jest doprowadzenie do załatwienia sprawy w jak najkrótszym czasie. Jak bowiem zauważył projektodawca, wymaga to zasygnalizowania przez stronę postępowania, że „(...) sprawa nie została załatwiona w terminie lub że – w jej ocenie – jest załatwiana dłużej niż jest to konieczne” (druk sejmowy z 28 grudnia 2016 r. nr 1183).

Instytucję ponaglenia, o której mowa w art. 37 § 1 k.p.a., należy więc, moim zdaniem, uznać za reprezentatywny przykład normy przyznającej stronie postępowania administracyjnego prawo zrealizowania jej uprawnień procesowych w wyznaczonych prawem granicach czasowych, zdefiniowanych jednakże nie przy użyciu określeń wskazujących datę czy termin, ale odwołujących się do czasu pośrednio. Innymi słowy, przepisy art. 37 k.p.a. są przepisami, które czytelnie, choć nie *expressis verbis* uwzględniają aspekt czasowy wdrożenia przewidzianego w nich środka prawnego.

Jakkolwiek uważam, że konsekwencją zakwalifikowania przez P.p.s.a. ponaglenia jako środka zaskarżenia (art. 52 § 1 i § 2) musi być uznanie, iż skuteczność dopełnienia tej czynności procesowej podlega ocenie dokonywanej przez pryzmat przepisów k.p.a., to jednak stanowczo sprzeciwiam się konstatacji, że przepisy art. 37 k.p.a. mogą – a do tego w istocie sprowadza się wywód zawarty w uzasadnieniu kontestowanej uchwały – determinować w czasie dopuszczalność merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a. czy też dopuszczalność skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (na wątpliwości, jakie nasuwa uchwała, co do przyjęcia, czy skarga jest niezasadna, czy niedopuszczalna, zwracam uwagę w dalszej części uzasadnienia zdania odrębnego).

W P.p.s.a. nie ma przepisu, który by określał maksymalny termin wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Zgodnie natomiast z art. 53 § 2b P.p.s.a. skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu. Jakkolwiek *ratio legis* powołanego przepisu było usunięcie wątpliwości co do tego, czy skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania ma być poprzedzona ponagleniem, w stosunku do którego właściwy organ administracji musi zająć negatywne stanowisko, czy też rozpatrzenie ponaglenia nie jest warunkiem dopuszczalności skargi [zob. uzasadnienie projektu ustawy z dnia

7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935) – druk sejmowy z 28 grudnia 2016 r. nr 1183; oraz powołane w nim orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego)], to nie można nie dostrzec, że rozstrzygnięcie kontestowanej uchwały stoi w oczywistej sprzeczności z treścią tego przepisu.

Wziąwszy zatem pod uwagę przywołane wyżej normy konstytucyjne oraz niebudzące w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ich rozumienie, nie można z art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. w powiązaniu z przepisami art. 37 k.p.a., które określają tryb zwalczania bezczynności lub przewlekłości w postępowaniu administracyjnym, domniemywać normy prawnej ograniczającej prawo do sądu poprzez wyinterpretowanie z tych przepisów granic czasowych, w których skarga na bezczynność lub przewlekłość może zostać uwzględniona, czy też jest dopuszczalna. Okoliczność, że – jak wywodzi Sąd w uzasadnieniu uchwały (s. 11-12) – przedmiot skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a., jest tożsamy z bezczynnością i przewlekłością zdefiniowanymi w art. 37 § 1 k.p.a., bynajmniej nie uprawnia do wykładni prowadzącej do wniosku nieznaidującego oparcia w żadnym przepisie P.p.s.a. regulującym zarówno warunki dopuszczalności skargi, jak i sposób rozstrzygnięcia sprawy w przypadku uwzględniania skargi. Trzeba natomiast podkreślić, że tzw. ogólna moc wiążąca kwestionowanej uchwały wynikająca z art. 269 § 1 P.p.s.a. będzie skutkować utrwaleniem w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wykładni art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a. zamykającej stronie prawo dochodzenia jej konstytucyjnych praw. Doprowadzi więc do sytuacji jednoznacznie dyskwalifikowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

W uzasadnieniu kwestionowanej uchwały znalazło się stwierdzenie (s. 11-12), że „(...) wadliwy stan, w jakim znajduje się postępowanie w indywidualnej sprawie, może być przez stronę tego postępowania kwestionowany zarówno w postępowaniu administracyjnym, jak i sądowoadministracyjnym – w obu przypadkach – przy wykorzystaniu tej samej instytucji ponaglenia, funkcjonującej na gruncie obu regulacji, wywierającej wszakże odmienny skutek, z czego jeden polega na zainicjowaniu kontroli administracyjnej obciążonego bezczynnością lub przewlekłością postępowania, a drugi zawiera się w spełnieniu określonego art. 53 § 2b P.p.s.a. wymogu niezbędnego dla

wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłość”. Dalej (s. 12) Sąd zauważył, że „mimo tego różnego skutku, jaki wywiera ponaglenie w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu sądowoadministracyjnym, istota i cel tej instytucji, odnoszącej się do poddanego kontroli sądu stanu, w jakim znajduje się postępowanie administracyjne, jest taki sam”. Ostatecznie (str. 12) Sąd skonstatował, że „(...) ponaglenie spełnia rolę łącznika pomiędzy postępowaniami administracyjnym i sądowoadministracyjnym, w których podjęta kontrola musi dotyczyć tego samego, istniejącego stanu rzeczy”.

Przywołana argumentacja jest moim zdaniem całkowicie chybiona.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów odróżnił bowiem wprowadzie skutek wniesienia ponaglenia dla postępowania administracyjnego i dla postępowania sądowoadministracyjnego, jednakże zaraz potem stwierdził, że cel tego środka prawnego jest taki sam w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Na potrzeby postawionej tezy przypisał więc ponagleniu – jednemu wszakże środkowi prawnemu – różną funkcję w zależności od tego, czy po jego wniesieniu strona postępowania decyduje się wnieść skargę do sądu administracyjnego, czy też nie. W pierwszym przypadku jest to wyłącznie środek zaskarżenia w rozumieniu art. 52 § 1 i § 2 P.p.s.a., którego wyczerpanie warunkuje dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego, w drugim natomiast ponaglenie stanowi środek otwierający drogę do kontroli bezczynności lub przewlekłości w postępowaniu administracyjnym, a w dalszej perspektywie warunek uzyskania prejudykatu w postaci postanowienia wydanego na podstawie art. 37 § 6 pkt 1 k.p.a.

Przypisanie takich dwóch odmiennych ról ponagleniu przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego potwierdza dalsza część uzasadnienia kwestionowanej uchwały (s. 15), w której stwierdza się, że za dopuszczalnością orzekania o bezczynności w nieograniczonym czasie nie przemawia „(...) zawarowane art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo każdego do sądu i potrzeba uzyskania prejudykatu, bowiem prawo to, w wyniku nowelizacji omówionych już przepisów k.p.a. i P.p.s.a. zostało podwójnie zabezpieczone przez przyznanie stronie środków obrony przed bezczynnością na drodze postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, przy czym uruchomienie kontroli

→

→ sądowej nie zostało w żaden sposób ograniczone czasowo przez wypadkowe postępowanie administracyjne”. Jak dalej wywiedziono, „stronie, której sprawa jest prowadzona w sposób naruszający art. 12 § 1 i § 2 oraz art. 35 k.p.a., przysługują w istocie równolegle dwa środki kontroli takiego stanu (ponaglenie i skarga do sądu administracyjnego), a każdy z nich może skutkować stwierdzeniem beczynności – również z rażącym naruszeniem prawa, w efekcie przyspieszyć załatwienie sprawy i zakończenie tym samym postępowania, w dalszej zaś kolejności umożliwić stronie dochodzenie odszkodowania na drodze cywilnej”.

Przywołana konstatacja prowadzi do wniosku, że w ocenie składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego strona postępowania ma dwie możliwości: albo 1) składa ponaglenie i czeka na jego rozpatrzenie, albo 2) po złożeniu ponaglenia składa skargę do sądu administracyjnego. Zdaniem Sądu są to dwa równoległe środki kontroli, które podwójnie ochraniają prawo strony do uzyskania tzw. prejudykatu pozwalającego na dochodzenie odszkodowania przed sądem cywilnym.

W mojej ocenie taki wniosek stoi w oczywistej sprzeczności z treścią art. 37 k.p.a., a także z wynikającą z art. 52 § 1 P.p.s.a. kolejnością czynności: 1) wyczerpania środka zaskarżenia, a następnie 2) wniesienia skargi. Kolejność ta nie pozwala przyjąć, że skarga do sądu i ponaglenie są środkami przysługującymi równolegle. Wynikające z art. 53 § 2b P.p.s.a. prawo do wniesienia skargi bez oczekiwania na rozpatrzenie ponaglenia nie oznacza, że strona ma obowiązek złożenia skargi do sądu przed rozpatrzeniem ponaglenia. Nie ma żadnych racjonalnych przesłanek, by pozbawić ją takiej możliwości, co szczególnie wyraźnie rysuje się w kontekście podniesionej przez Sąd w uzasadnieniu kwestii uzyskania prejudykatu.

Błąd w założeniu przyjętym w kwestionowanej uchwale potwierdza, moim zdaniem, prosty przykład. Może wszakże się okazać, że strona postępowania złoży ponaglenie, pozostając w słusznym przekonaniu, że organ odwoławczy pozostaje w beczynności lub przewlekłości (np. prowadzi postępowanie odwoławcze przez rok, wzywając strony do przedstawienia kolejnych dokumentów, które znajdują się już w aktach sprawy i kierując do stron kolejne zawiadomienia o niezakończonym postępowaniu w terminie). Niewątpliwie więc, działając w zaufaniu do państwa (tworzonego przez nie prawa, a także działających za nie organów), strona korzysta w tej sytuacji z prawa, które przyznał jej

ustawodawca w celu uzyskania stwierdzenia, o którym mowa w art. 4171 § 3 k.c., tj. postanowienia wydanego na podstawie art. 37 § 6 pkt 1 k.p.a. Ma też podstawy, by oczekiwać stwierdzenia beczynności przez organ właściwy do rozpatrzenia ponaglenia. Niemniej pomimo oczywistych podstaw do stwierdzenia beczynności lub przewlekłości organ wydaje postanowienie stwierdzające, że w sprawie nie doszło do beczynności lub przewlekłości, natomiast przed wydaniem tego postanowienia (np. dzień przed jego wydaniem) organ odwoławczy wydaje decyzję ostateczną.

Powyższy, niemający waloru tylko teoretycznego, przykład dobitnie ukazuje, że przypisanie ponagleniu i skardze na beczynność lub przewlekłość postępowania charakteru dwóch równoległych środków prawnych obrony przed beczynnością lub przewlekłością jest nie do pogodzenia z konstytucyjnie gwarantowanym prawem strony do wynagrodzenia szkody spowodowanej niezgodnym z prawem działaniem (zaniechaniem) organu władzy publicznej. W opisanej sytuacji zaakceptowanie stanowiska składu siedmiu sędziów doprowadzi bowiem do pozbawienia strony – należącej korzystającej z przysługujących jej praw – możliwości uzyskania prejudykatu, o którym mowa a art. 4171 § 3 k.c.

Podobny wniosek należy odnieść do realiów sprawy (sygn. II OSK 1117/19), w której przedstawiono do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne. Jak wynika z uzasadnienia wyroku Sądu I instancji (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 14 listopada 2018 r. sygn. akt II SAB/Kr 146/18), 23 lipca 2018 r. strona postępowania administracyjnego (skarżąca) wniosła skargę na beczynność w zakresie rozpatrzenia odwołania złożonego przez nią od decyzji organu pierwszej instancji. Przed wniesieniem skargi – 7 czerwca 2018 r. wniosła ponaglenie do organu wyższego stopnia w stosunku do organu rozpatrującego odwołanie. Następnie organ odwoławczy 22 czerwca 2018 r. wydał decyzję ostateczną, natomiast organ właściwy do rozpatrzenia ponaglenia 6 lipca 2018 r. wydał postanowienie, w którym stwierdził wprawdzie, że organ odwoławczy dopuścił się beczynności, jednakże odmówił stwierdzenia, że beczynność miała rażący charakter. Wspomnianą skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie strona wniosła 17 dni po wydaniu wskazanego postanowienia, domagając się stwierdzenia, że beczynność organu odwoławczego miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Podobnie, jak w powyżej przedstawionym przykładzie, dotyczącym uzyskania prejudykatu, także w tym przypadku – przy założeniu, że wobec niezłożenia skargi po wniesieniu ponaglenia, a przed zakończeniem postępowania zachodzi przeszkoda w rozpoznaniu sprawy w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 – strona zostaje pozbawiona prawa do uzyskania orzeczenia, w którym sąd administracyjny, stwierdzając, że doszło do bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, zobowiązany jest – jednocześnie – stwierdzić, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

W obu opisanych przypadkach strona, by zabezpieczyć swoje prawo do sądu, musiałaby niejako „na wszelki wypadek” złożyć skargę do sądu administracyjnego zaraz po wniesieniu ponaglenia. Nie mogłaby bowiem wykluczyć, że już następnego dnia po wniesieniu ponaglenia postępowanie zostanie zakończone ostateczną decyzją.

Taka przyjęta przez skład siedmiu sędziów rola ponaglenia w sytuacji, gdy po jego wniesieniu strona decyduje się na złożenie skargi do sądu administracyjnego – co ma aby zagwarantować sobie prawo do rozpoznania sprawy przez sąd musi zrobić „jak najszybciej” – sprowadza ten środek prawny do rangi czynności czysto technicznej (pozbawionej jakiegokolwiek znaczenia prawnego dla postępowania administracyjnego), której funkcją jest wyłącznie zażośćuczynienie wymogowi wynikającemu z art. 52 § 1 P.p.s.a. Akceptacja stanowiska zajętego w kwestionowanej uchwale prowadzi więc do nieakceptowanego, moim zdaniem, wniosku, że – odmiennie niż w przypadku niezłożenia skargi – ponaglenie poprzedzające złożoną skargę nie wszczyna w istocie postępowania mającego na celu weryfikację stanu bezczynności w postępowaniu administracyjnym, ale jest tylko warunkiem uruchomienia „alternatywnej” drogi kontroli bezczynności lub przewlekłości, tj. postępowania sądowego. Oznacza to, że Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów – jakkolwiek dostrzegł dwójaki skutek wniesienia ponaglenia – to uznał, że jeden z nich realizuje się w przypadku niezłożenia skargi do sądu, a drugi w przypadku skorzystania z tego prawa. W tym drugim przypadku ponaglenie stanowi tylko wspomniany przez Sąd „łącznik” między postępowaniem administracyjnym i sądownoadministracyjnym.

Zdecydowanie sprzeciwiam się opisanemu wyżej ograniczeniu roli ponaglenia w przypadku skorzystania przez stronę z możliwości wniesienia skargi do sądu.

Nie mogę też nie zwrócić uwagi na to, że w jednostce redakcyjnej art. 53 P.p.s.a. poprzedzającej § 2b, tj. w § 2a ustawodawca posłużył się dokładnie takim samym sformułowaniem „w każdym czasie”, jak w § 2b. Zgodnie z tym przepisem w przypadku innych aktów, jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie będącej przedmiotem skargi i nie stanowi inaczej, skargę można wnieść w każdym czasie. Jakkolwiek, o czym wyżej wspomniałem, biorę pod uwagę, że założoną przez ustawodawcę funkcją art. 53 § 2b P.p.s.a. było usunięcie wątpliwości co do dopuszczalności skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania wniesionej przed rozpatrzeniem ponaglenia, to zarazem podkreślam, że z bezspornych reguł wykładni językowej wynika zakaz nadawania temu samu terminowi, występującemu wielokrotnie w obrębie danego aktu normatywnego, różnych znaczeń – tzw. zakaz wykładni homonimicznej (zob. np. wyroki TK z 1 grudnia 2018 sygn. SK 25/16, z 18 lipca 2013 r. sygn. SK 18/09; wyroki NSA z 6 czerwca 2017 r. sygn. 2520/15, z 14 października 2016 r. sygn. I OSK 1047/15, z 14 października 2016 r. sygn. I OSK 894/15). Zasadzie tej odpowiada skierowana do prawodawcy dyrektywa konsekwencji terminologicznej, która nakazuje do oznaczenia jednakowych pojęć używać jednakowych określeń oraz zakazuje oznaczania różnych pojęć tymi samymi określeniami (zob. § 10 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” – Dz.U. z 2016 r., poz. 283; zob. też wyroki NSA z 7 lutego 2017 r. sygn. II OSK 1279/15, z 29 września 2016 r. sygn. II OSK 3224/14). Uchwalenie ustawy, w której używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiają dowolną interpretację, należałoby uznać za naruszające wskazane reguły (zob. wyrok TK z 14 września 2001 r. sygn. SK 11/00; wyrok NSA z 6 czerwca 2017 r. sygn. 2520/15). Przełamanie zasady konsekwencji terminologicznej nie jest całkowicie niedopuszczalne, jednakże uwarunkowane wyraźnym wskazaniem przez ustawodawcę (zob. uchwała TK z 29 stycznia 1992 r. sygn. W 14/91; wyrok NSA z 6 czerwca 2018 sygn. II FSK 1526/16).

Wziąwszy powyższe pod uwagę, nie widzę podstaw do przyjęcia, że to samo sformułowanie, użyte przez ustawodawcę w ramach jednego aktu normatywnego →

→ (P.p.s.a.), co więcej, w dwóch kolejnych jednostkach redakcyjnych tego samego artykułu, należy rozumieć odmiennie. W przypadku „innych aktów”, o których mowa w art. 53 § 2a, dopuszczalność skargi czy też wydania orzeczenia uwzględniającego skargę „w każdym czasie” nie budzi natomiast wątpliwości.

Zupełnie nie przekonuje mnie argumentacja (s. 13 uzasadnienia), wedle której, dopuszczenie otwartego terminu do wniesienia skargi na bezczynność „(...) narusza przyjęty w procedurze administracyjnej i sądownoadministracyjnej system wnoszenia środków zaskarżenia co do zasady ograniczonych terminem”. Nie widzę też racjonalnych przesłanek, by tezę narzucającą ograniczenie w czasie skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania wspierać treścią art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. z 2018 r. poz. 75 ze zm.), zgodnie z którym skargę o stwierdzenie, że w postępowaniu, którego skarga dotyczy, nastąpiła przewlekłość postępowania, wnosi się w toku postępowania w sprawie (s. 16 uzasadnienia).

Moim zdaniem, uwzględniwszy, że ustawodawca w przepisach art. 53 P.p.s.a. (§ 1 i § 2) – poprzedzających § 2a i § 2b, w których posłużył się sformułowaniem „w każdym czasie” – przewidział (wprowadził) termin, w jakim należy wnieść skargę do sądu administracyjnego, należy wysnuć wniosek wprost przeciwny do przedstawionego przez skład siedmiu sędziów. Z pewnością natomiast nie można się zgodzić z założeniem, że skoro w k.p.a. i P.p.s.a. przyjęto system wnoszenia środków zaskarżenia co do zasady ograniczonych terminem, to termin taki należy – w drodze wykładni – określić także w stosunku do skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

Podobnie należy poddać krytyce argumentację odnoszącą się do art. 5 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. Skoro ustawodawca wprost wskazał w tym przepisie, że skargę należy wnieść w toku postępowania, a nie zawarł takiego zastrzeżenia co do skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego, stwierdził zaś, że skargę taką można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu, to nie ma żadnych przesłanek przemawiających za stanowiskiem, że w przypadku skarg

przewidzianych w art. 3 § 2 pkt 8 P.p.s.a. obowiązuje analogiczne ograniczenie czasowe jak w przypadku skarg na przewlekłość postępowania sądowego. Co więcej, należy dostrzec, że wynikające z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. ograniczenie czasowe ustawodawca złagodził w art. 16 tej ustawy, zgodnie z którym strona, która nie wniosła skargi na przewlekłość postępowania zgodnie z art. 5 ust. 1, może dochodzić – na podstawie art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459, 933 i 1132) – naprawienia szkody wynikłej z przewlekłości, po prawomocnym zakończeniu postępowania co do istoty sprawy. Jak powyżej wywiodłem, takiej możliwości nie ma strona, która nie uzyskała prejudykatu, o którym mowa w art. 417 § 3 k.c., to znaczy stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Wskazana różnica dowodzi moim zdaniem, że odwołanie się do ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. powinno doprowadzić skład siedmiu sędziów do wniosku zasadniczo odmiennego niż wyrażony w rozstrzygnięciu kwestionowanej uchwały.

Godzi się też odnotować, że brak „maksymalnego” terminu przewidzianego na zaskarżenie do sądu administracyjnego „opieszałości” organu administracji nie jest obcy systemom prawnym innych państw europejskich.

Zarówno w prawie niemieckim (§ 75 Verwaltungsgerichtsordnung), jak i austriackim (§ 18 ust. 2 Verwaltungsgerichtsordnung) przewidziano wyłącznie terminy maksymalne mimo to, że w obu tych systemach odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za niegodne z prawem działanie lub zaniechanie administracji ukształtowana jest mniej rygorystycznie niż w art. 417 k.c. Art. 34 ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec zawiera jedynie ogólną normę, zgodnie z którą, jeżeli ktoś w sprawowaniu powierzonego mu urzędu publicznego naruszy obowiązek służbowy w stosunku do osoby trzeciej, odpowiedzialność zasadniczo ponosi państwo lub korporacja, w której służbie pozostaje. W przypadku działania zamierzonego lub rażącego niedbalstwa zastrzega się prawo regresu. W sprawach roszczeń odszkodowawczych oraz z tytułu regresu nie można wyłączyć drogi prawnej przed sądami powszechnym. Konieczności uzyskania prejudykatu nie przewiduje także § 839 niemieckiego Bürgerliches Gesetzbuch, dotyczący odpowiedzialności urzędniczej za naruszenie oficjalnych obowiązków.

W świetle z kolei § 11 austriackiej ustawy o „urzędniczej” odpowiedzialności cywilnej [Bundesgesetz über die Haftung der Gebietskörperschaften und der sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für in Vollziehung der Gesetze zugefügte Schäden (Amtshaftungsgesetz – AHG)], w gestii sądu cywilnego pozostaje decyzja, czy rozpoznanie powództwa zależy od zajęcia stanowiska przez sąd administracyjny, któremu ewentualnie można przekazać sprawę celem załatwienia kwestii wпадkowej.

Z kolei w prawie czeskim termin maksymalny został określony w art. 80 czeskiego Kodeksu postępowania sądowoadministracyjnego. Tamtejszy ustawodawca jednoznacznie przesądził więc o wprowadzeniu maksymalnego terminu, w którym można wnieść skargę na „opieszałość” organu administracji. Przy czym, co istotne w kontekście analizy porównawczej tego rozwiązania z rodzimym, termin ten nie został „osadzony” w trwającym braku aktywności organu, lecz określony jako jeden rok liczony od upływu określonego w przepisach szczególnych terminu, w którym decyzja powinna zostać wydana, a w przypadku gdy termin taki nie jest określony w przepisach szczególnych – od dnia podjęcia ostatniej czynności w sprawie przez organ administracji wobec strony lub przez stronę wobec organu w administracji (zob. szerzej: *Effectiveness of Judicial Protection against Administrative Silence in the Czech Republic*, Soňa Skulová, Lukáš Potěšil, David Hejč, Radislav Bražina, Central European Public Administration Review, Vol. 17, No. 1/2019, s. 53).

Natomiast w prawie włoskim określony jest roczny termin na wniesienie skargi na bezczynność organu, liczony od upływu terminu do załatwienia sprawy (zob. Joanna Wegner-Kowalska, *Nowy wymiar ochrony sądowej w sprawach bezczynności administracji lub przewlekłego prowadzenia postępowania?*, PiP 2018/8/54-68).

Na tle powyższych uwag i obecnego brzmienia art. 53 § 2b P.p.s.a. wyłania się szerszy problem terminu do wniesienia skargi na bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Być może wymaga to unormowania procesowego, ale jest to, moim zdaniem, wyłączna kompetencja prawodawcy, a nie sądu dokonującego wykładni prawa, co więcej opartej na powiązaniu przepisów dwóch aktów prawnych.

W kontekście analizowanego problemu prawnego warto jeszcze zwrócić uwagę na to, że aktami, do których odnosi się powołany wyżej art. 53 § 2a P.p.s.a., są m.in. akty prawa miejscowego organów jednostek

samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej (art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a.). Tego typu aktami są m.in. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Dz.U. z 2020 r. poz. 293). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i Trybunału Konstytucyjnego, nie wykluczono możliwości wniesienia skargi i wydania uwzględniającego ją orzeczenia nie tylko w czasie obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz również po uchyleniu przyjmującej go uchwały (zob. np. wyrok NSA z 27 września 2007 r. sygn. akt II OSK 1046/07, a także uchwała TK z 14 września 1994 r. sygn. W5/94). Nie jest to z pewnością reguła i każdorazowo wymaga oceny sądu, czy nieobowiązująca uchwała narusza interes prawny skarżącego (art. 101 ust. 1 ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz.U. z 2020 r. poz. 713) (zob. wyrok NSA z 17 października 2017 r. sygn. II OSK 2559). Niemniej w tym przypadku w judykaturze dostrzeżono, że różnorodność okoliczności faktycznych i prawnych poprzedzających skargi do sądów administracyjnych nakazuje uwzględnić, że nie zawsze sytuacja, w której skargę złożono, gdy „bezprawie” organu administracji nie ma już miejsca (kwestionowany akt prawa miejscowego nie obowiązuje), stanowi przeszkodę w uwzględnieniu tej skargi na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. poprzez stwierdzenie nieważności uchylonej uchwały. Orzeczenie na podstawie wskazanego przepisu spowoduje bowiem wyeliminowanie uchwały z obrotu prawnego z mocą ex tunc, a co za tym idzie – „otworzy” stronie postępowania drogę do uzyskania odszkodowania za niezgodne z prawem działanie organu jednostki samorządu terytorialnego (zob. art. 4171 § 3 k.c.).

W mojej ocenie, z analogicznych względów, to jest różnorodności okoliczności faktycznych i prawnych stanowiących kontekst wnoszonych do sądów administracyjnych skarg na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania, nie należy przyjmować niedopuszczającej wyjątków reguły interpretacyjnej (wiążącej mocą art. 269 § 1 P.p.s.a. wszystkie sądy administracyjne), która zakazuje uwzględnienia skargi na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a. w każdej sytuacji, w której skarga na „opieszałość” organu administracji publicznej jest wniesiona po wydaniu decyzji ostatecznej kończącej postępowanie administracyjne. Narzucenie takiej reguły, co szczegółowo wyjaśniłem powyżej, stanowi niedopuszczalne →

→ w demokratycznym państwie prawnym pozaustawowe, a co więcej – nieuzasadnione względami aksjologicznymi ograniczenie prawa do sądu i uzyskania orzeczenia sądu niezbędnego do wynagrodzenia szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem (zaniechaniem) organu władzy publicznej. Wyraźnie potwierdza to opisany wyżej przykład wniesienia skargi na bezczynność (przewlekłe prowadzenie postępowania) po wniesieniu ponaglenia i wydaniu decyzji ostatecznej przed negatywnym rozpatrzeniem oczywiście uzasadnionego ponaglenia. Ponieważ natomiast stwierdzenie, czy bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, jest koniecznym elementem orzeczenia wydanego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a., ograniczenie takie dostrzegam również w sprawie, w której przedstawiono przedmiotowe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia.

Dlatego uważam, że dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy konieczne jest rozważanie zaistniałych wątpliwości w szerszym kontekście, z uwzględnieniem w szczególności zachowania skarżącego w toku postępowania administracyjnego. W związku z tym, moim zdaniem, skład siedmiu sędziów powinien był przejąć sprawę do rozpoznania i ocenić, czy doszło do bezczynności mającej miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Wracając jeszcze do wzmiankowanych względów aksjologicznych, dostrzegam oczywiście, że brak ograniczenia czasowego dla wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania może skutkować wnoszeniem takich skarg nawet po kilkudziesięciu latach od zakończenia postępowania. Biorę też pod uwagę, że Naczelny Sąd Administracyjny, sprawując nadzór judykacyjny – czy to poprzez rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych (skarg kasacyjnych i zażaleń), czy to podejmowanie uchwał wyjaśniających zagadnienia prawne – powinien mieć na względzie m.in. zasadę pewności prawa i stabilności stosunków prawnych. Przestrzeganie tej zasady ma jednak służyć przede wszystkim ochronie praw podmiotów spoza szeroko rozumianej administracji publicznej. W kontekście zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia warto więc dostrzec, że podjęte przez skład siedmiu sędziów rozstrzygnięcie służy ochronie interesu Skarbu Państwa kosztem prawa do sądu strony postępowania, która korzystając z przysługujących jej środków prawnych,

działa w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa. Uwzględniając ów aspekt analizowanego problemu, nie mam wątpliwości co do tego, że brakuje tu miejsca na przyjęcie reguły, od której sądy administracyjne nie będą mogły odstąpić. Uważam, że w sytuacjach wskazanych na s. 13 uzasadnienia uchwały, kiedy skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania będą wnoszone po kilkunastu, czy nawet kilkudziesięciu latach, zadaniem sądu orzekającego w konkretnej sprawie powinna być ocena, czy skorzystanie z prawa do zaskarżenia bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania po tak długim okresie stanowi nadużycie tego prawa. Na pewno z taką sytuacją nie mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, kiedy to strona w trakcie postępowania administracyjnego w sposób wzorcowy korzystała z uprawnień wynikających z przepisów prawa, a następnie wskutek podjętej uchwały utraciła prawo do sądu zagwarantowane przepisami Konstytucji.

Abstrahując od przedstawionej wyżej argumentacji, zwracam też uwagę, że tezy zawarte w sentencjach uchwał mają w istocie formę odpowiedzi na pytania prawne zawarte we wnioskach lub postanowieniach. Odpowiedzi te są zaś rezultatem toku rozumowania, który znajduje odzwierciedlenie w uzasadnieniach uchwał. Dlatego w judykaturze podkreśla się, że nie ma charakteru wiążącego tylko ta część uzasadnienia uchwały, która nie wykazuje bezpośredniego związku ze stanowiskiem przyjętym w uchwale (zob. np. postanowienie NSA z 25 lipca 2019 r. sygn. II OW 39/19, wyroki NSA: z 27 listopada 2018 r. sygn. I FSK 1763/18, z 20 września 2011 r. sygn. akt II FSK 627/10, z 16 stycznia 2018 r. sygn. II OSK 771/16 i z 6 marca 2013 r. sygn. akt I FSK 1786/12; A. Kabat, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. System Informacji Prawnej LEX 2019 r., uwaga nr 4 do art. 269).

Wziąwszy powyższe pod uwagę, wyrażam obawę, że zestawienie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego zawartego w sentencji kontestowanej uchwały z jej uzasadnieniem wzbudzi uzasadnione, moim zdaniem, wątpliwości co do tego, co skład siedmiu sędziów rozumie przez „przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu (...) skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a.”.

Z jednej strony, w uzasadnieniu uchwały (s. 7) zawarto stwierdzenie, że „przedstawiona w pytaniu

składu orzekającego wątpliwość dotyczy różnego rozumienia przepisu art. 149 § 1 pkt 3) P.p.s.a. i związanej z tym dopuszczalności jego stosowania w sytuacji wniesienia skargi na bezczynność po zakończeniu postępowania”. Zdaje się to wskazywać, że Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów „identyfikuje” przedstawione zagadnienie prawne jako dotyczące dopuszczalności orzeczenia na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a. (uwzględnienia skargi), a nie dopuszczalności skargi. W dalszej części uzasadnienia (s. 13) Sąd potwierdza tak określony zakres analizowanego problemu, stwierdzając że „rozważania powyższe prowadzą do rozstrzygnięcia zasadniczej i objętej pytaniem prawnym kwestii dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi na bezczynność i rozstrzygnięcia na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a. w sytuacji wniesienia jej po zakończeniu postępowania i wydaniu decyzji ostatecznej”.

Z drugiej strony, w innym fragmencie uzasadnienia kontestowanej uchwały (s. 14) Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów, odwołując się do art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a., stwierdza, że „(...) treść tego przepisu nie uprawnia do wniosku, że dopuszczalne jest merytoryczne orzekanie przez sąd w sprawie ze skargi na bezczynność, złożonej w dacie, gdy kwestionowane postępowanie zostało zakończone (...)”. W tym przypadku Sąd nie mówi już zatem o dopuszczalności uwzględnienia skargi (orzeczenia na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a.), lecz o niedopuszczalności merytorycznego orzekania „w ogóle”, przez co należy rozumieć zarówno uwzględnienie skargi, jak i jej oddalenie. Podobną tezę (niedopuszczalnością merytorycznego rozstrzygnięcia skargi na bezczynność w razie jej wniesienia po zakończeniu sprawy) Sąd poprzedza (s. 14) wnioskowanie odnoszące się do brzmienia art. 149 § 1 P.p.s.a. sprzed nowelizacji dokonanej w kwietniu 2015 r. Analogicznym sformułowaniem Sąd posługuje się też, konstatując, że (s. 15) „pogląd przeciwny sprowadzający się do dopuszczalności rozstrzygnięcia spraw ze skarg na bezczynność w razie załatwienia sprawy administracyjnej przed wniesieniem skargi jest, w ocenie składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, nieprawidłowy z tego podstawowego powodu, że zakończenie postępowania, którego sposób prowadzenia jest skarżony, skutkuje ustaniem stanu podlegającego kontroli sądowej tj. stanu bezczynności”.

Na s. 17 uzasadnienia uchwały, nie odwołując się wprawdzie do art. 58 P.p.s.a., Sąd wprost stwierdza

natomiast, że „(...) za niedopuszczalną należy uznać skargę na bezczynność wniesioną po zakończeniu postępowania administracyjnego”.

Co więcej, na s. 12 uzasadnienia Sąd „łączy” wywieziony przezeń przedmiot skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania z wykładnią art. 53 § 2b P.p.s.a. Stwierdza mianowicie, że przedmiot ten „(...) ma zasadnicze znaczenie dla wykładni wskazanego (przyp. aut.) przepisu, stanowiącego prawo do skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania i określającego termin jej wniesienia do sądu”. Z przedstawionej następnie argumentacji zdaje się wynikać, że z chwilą zakończenia postępowania i wydania ostatecznej decyzji przestaje istnieć przedmiot zaskarżenia, tj. bezczynność lub przewlekłość postępowania, co jest równoznaczne z niedopuszczalnością skargi (art. 58 § 1 pkt 6 P.p.s.a.) (zob. np. postanowienia NSA z 7 kwietnia 2010 r. sygn. I OSK 462/10 i z 10 lipca 2014 r. sygn. II OSK 1798/14). Z drugiej strony odniesienie się przez Sąd do art. 53 § 2b P.p.s.a. i wykładnia tego przepisu dokonana z uwzględnieniem ustalonego przez Sąd przedmiotu skargi na bezczynność i przewlekłe prowadzenie postępowania, która doprowadziła do określenia przedziału czasowego, w którym można wnieść skargę kasacyjną, nie pozwala wykluczyć, że zdaniem składu siedmiu sędziów skarga wniesiona po zakończeniu postępowania i wydaniu ostatecznej decyzji podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 P.p.s.a.

Nie mogę zaakceptować tak skonstruowanego uzasadnienia kontestowanej uchwały. Zestawienie bowiem jej rozstrzygnięcia z niejednoznaczną argumentacją powołaną w uzasadnieniu wywoła, moim zdaniem, poważne wątpliwości, z którymi będą się musiały zmierzyć sądy administracyjne rozpoznające sprawy ze skarg na bezczynność, wniesionych po zakończeniu postępowania administracyjnego co do tego, czy stwierdzona przez skład siedmiu sędziów „przeszkoda w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a.” oznacza niedopuszczalność uwzględnienia skargi na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a., a co za tym idzie – konieczność jej oddalenia na podstawie art. 151 P.p.s.a., czy przeszkoda ta została przez Sąd zrównana z niedopuszczalnością skargi w rozumieniu art. 58 § 1 pkt 6 P.p.s.a., a może z wniesieniem jej po terminie (art. 58 § 1 pkt 2 P.p.s.a.). W efekcie nie dość

→

- do skutków zasadniczo odmiennych od funkcji, jaką powinna spełniać ta forma „wypowiedzi” Naczelnego Sądu Administracyjnego. „Przeszkoda”, którą stwierdzono w rozstrzygnięciu uchwały, może bowiem być uznawana w przyszłym orzecznictwie za podstawę wydania dwóch różnych form orzeczenia: postanowienia (art. 58 § 1 pkt 2 lub 6 w zw. z art. 58 § 3 P.p.s.a.) albo wyroku (art. 132 w zw. z art. 151 P.p.s.a.). Orzeczenia (wyroki) licznie przywołane w uzasadnieniu postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 października 2019 r. sygn. II OSK 1117/19, którym przedstawiono zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia, zdają się wskazywać, że ta kwestia nie budzi obecnie wątpliwości w orzecznictwie.

Z powyższych względów:

1. Nie zgadzam się z rozstrzygnięciem zaskarżonej uchwały oraz argumentacją zawartą w jej uzasadnieniu, która doprowadziła do wniosku, że „wniesienie skargi na bezczynność po zakończeniu przez organ administracji publicznej prowadzonego postępowania poprzez wydanie decyzji ostatecznej stanowi przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu takiej skargi przez sąd administracyjny

w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a.”;

2. Uważam, że zróżnicowanie okoliczności faktycznych i prawnych spraw, w których skargi na bezczynność (także na przewlekłe prowadzenie postępowania) wniesiono po zakończeniu postępowania administracyjnego i wydaniu ostatecznej decyzji, nie pozwalają na rozstrzygnięcie analizowanego zagadnienia prawnego w formie ogólnej reguły interpretacyjnej.
3. Co za tym idzie, uważam, że Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów powinien być na podstawie art. 187 § 3 P.p.s.a. przejąć do rozpoznania sprawę, w której przedstawiono zagadnienie prawne;
4. Niezależnie od powyższego nie akceptuję uzasadnienia uchwały w zakresie, w jakim nasuwa ono wątpliwości co do tego, co należy rozumieć przez „przeszkodę w merytorycznym rozpoznaniu (...) skargi przez sąd administracyjny w zakresie rozstrzygnięcia podjętego na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 P.p.s.a.”.

Sędzia NSA **Wojciech Mazur**



Wyrok w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia 17 marca 2020 r.

Sygn. akt II OSK 448/19

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia NSA **Jacek Chlebny**

Sędziowie: sędzia NSA **Małgorzata Miron** (sprawozdawca), sędzia del. WSA **Mirosław Gdesz**
po rozpoznaniu po rozpoznaniu w dniu 17 marca 2020 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie
Ogólnoadministracyjnej sprawy ze skargi kasacyjnej J.K. od wyroku Wojewódzkiego Sądu
Administracyjnego w Kielcach z dnia 10 października 2018 r., sygn. akt II SA/Ke 541/18
w sprawie ze skargi J.K. na decyzję Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru
Budowlanego w Kielcach z dnia 9 lipca 2018 r., znak: WINB-WOA.7721.7.9.2018
w przedmiocie nakazu rozbiórki obiektu budowlanego

oddala skargę kasacyjną.

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 10 października 2018 r., sygn. akt II SA/Ke 541/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach oddalił skargę J.K. na decyzję Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kielcach z dnia 9 lipca 2018 r., znak: WINB-WOA.7721.7.9.2018, w przedmiocie nakazu rozbiórki obiektu budowlanego.

Powyższe rozstrzygnięcie zapadło na tle następującego stanu faktycznego i prawnego sprawy.

Pracownicy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w O.Ś. prowadzili w dniach 20 czerwca i 4 lipca 2017 r. kontrolę w sprawie tarasów wykonanych od strony północnej i wschodniej przy budynku stacji obsługi pojazdów usytuowanym na działce nr 12/4. Podczas kontroli ustalono, że za powyższym budynkiem w kierunku północnym i wschodnim nad istniejącą skarpgą wykonana została żelbetowa płyta o nieregularnym kształcie stanowiąca przedłużenie utwardzenia terenu wokół budynku. Wydana w dniu 27 września 2011 r. decyzja Starosty O. zatwierdzająca projekt budowlany i udzielająca J.K. pozwolenia na budowę obejmującego rozbudowę, nadbudowę,

przebudowę i zmianę sposobu użytkowania istniejącej myjni samochodowej na stację obsługi środków transportu na tej działce nie przewidywała budowy utwardzenia terenu od strony północnej budynku. Płyta posiada grubość 25-30 cm i według inwestora podparta jest dwoma rzędami słupów betonowych w odległości 1 m od krawędzi płyty (pierwszy rząd) i 2 m od tej krawędzi (drugi rząd). Oględziny nie wykazały jednak istnienia słupów, o których mowa wyżej. Stwierdzono natomiast, że płyta jest nadwieszona nad skarpgą zarówno od strony północnej, jak i wschodniej i widoczne są jedynie drewniane słupy podpierające deskowanie, na którym spoczywa płyta żelbetowa. Pomierzono wysokość od spodu płyty do skarpy, która wynosiła od 1,40 m do 1,70 m. Płyta pokryta była częściowo kostką i przy krawędzi znajdowało się na niej ogrodzenie z siatki na słupkach. Inwestor podał, że płyta wykonana w 2015 r. stanowiła utwardzenie terenu, którego budowa nie wymaga ani pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia.

Po wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie samowolnej budowy płyty żelbetowej →

→ Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w O.Ś. postanowieniem z dnia 10 sierpnia 2017 r. wstrzymał w terminie natychmiastowym prowadzenie wszelkich robót budowlanych przy samowolnej budowie płyty żelbetowej oraz nałożył na J.K. obowiązek przedstawienia w terminie do dnia 31 grudnia 2017 r.: 1) oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane; 2) zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego; 3) czterech egzemplarzy projektu budowlanego obejmującego budowę płyty żelbetowej nadwieszanej nad gruntem, stanowiącej dojazd i dojazd do budynku stacji obsługi pojazdów wraz z opiniami, uzgodnieniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi, z zastrzeżeniem, że opracowanie powinno być wykonane przez osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane oraz aktualną przynależność do Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa, a projekt sprawdzony pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności lub rzeczoznawcę budowlanego; zawierać oświadczenie projektantów, a także sprawdzającego o sporządzeniu projektu budowlanego zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W dniu 21 grudnia 2017 r. do organu I instancji wpłynęło pismo zobowiązanego, w którym poinformował on, że doprowadził do docelowo planowanego stanu płytę betonową wokół stacji od strony wschodniej i północnej działki 12/4, a wystającą część płyty na działkę sąsiednią 12/1 usunął. Natomiast na działce 22/7 uzyskał zgodę właściciela na podsypywanie, utwardzenie i utworzenie skarpy, zabezpieczenie jej płytami ażurowymi na odcinku 18 m. Dodał, że podsypał ziemię pod płytę, równocześnie usuwając drewniane stemple i utwardził grunt pod płytą. Do pisma została załączona opinia techniczna z dnia 11 grudnia 2017 r. sporządzona przez inż. A.L. Według zawartego w opinii opisu wykonanych prac – obcięto płytę na szerokości od 25 do 70 cm. Wystające pale obcięto do poziomu gruntu skarpy. Nasyp pod płytą uzupełniono gruntem ubijanym warstwami nie przekraczającymi grubości 30 cm. Na ustabilizowanej półce skarpy posadowiono żelbetowe, prefabrykowane podwaliny o szerokości

60 cm i grubości 25 cm. Podwaliny zabezpieczono dodatkowo palami drewnianymi długości 1,5 m wbijanymi w skarpy pod kątem. Na podwalinie zamontowano płyty ażurowe zabezpieczone zamkniętym profilem stalowym, mocowanym górą do płyty żelbetowej, dołem do podwaliny, za pomocą kołków rozporowych. Płyty układane sukcesywnie z uzupełnianiem ziemi w nasypie skarpy. Zgodnie z wnioskami końcowymi opinii stan techniczny płyty żelbetowej oraz zabezpieczenie nasypu pod nią i ustabilizowanie skarpy zapewnia bezpieczeństwo dla ludzi i mienia pod warunkiem przestrzegania: zakazu wjazdu pojazdów mechanicznych na teren pomiędzy budynkiem stacji naprawy a ogrodzeniem, ograniczenia obciążenia terenu do 1500 N/m², objęcia płyty, utwardzenia, skarpy i jej zabezpieczenia okresowym, rocznym przeglądem stanu technicznego.

Pracownicy organu I instancji podczas przeprowadzonej w dniu 18 stycznia 2018 r. kontroli potwierdzili stan zabezpieczeń skarp od strony działek 12/1 i 22/7 poprzez podsypywanie gruntem pod płytą oraz zabezpieczenie skarpy płytami betonowymi ażurowymi mocowanymi kształtownikami stalowymi – przedstawiony w przedłożonej opinii technicznej.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w O.Ś. decyzją z dnia 28 lutego 2018 r. umorzył w całości postępowanie administracyjne w sprawie samowolnej budowy płyty żelbetowej. Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kielcach decyzją z dnia 10 kwietnia 2018 r. uchylił powyższą decyzję i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Wskazał, że nie można kwalifikować wykonanych robót jako utwardzenia terenu niewymagającego ani pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia, a budowa nadwieszanej płyty wokół budynku stacji wymagała pozwolenia na budowę.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w O.Ś. decyzją z dnia 16 maja 2018 r., na podstawie art. 50a ust. 1 w zw. z art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.), nakazał J.K. dokonać rozbiórki samowolnie wybudowanej płyty żelbetonowej nadwieszanej nad gruntem od strony północnej i wschodniej budynku stacji obsługi pojazdów wraz z umocnieniem skarpy (wg załączonego szkicu) o wyszczególnione w rozstrzygnięciu części. Organ stwierdził, że inwestor wykonał roboty budowlane przy przedmiotowej płycie żelbetonowej wbrew obowiązkowi wstrzymania robót budowlanych, określonego w postanowieniu z dnia 10 sierpnia

2017 r., a nadto że przedłożona opinia techniczna nie stanowi o wypełnieniu obowiązku przedłożenia dokumentów, o których mowa w ww. postanowieniu. Organ podkreślił, że wydanie postanowienia w oparciu o art. 48 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo budowlane było zasadne, albowiem ww. płyta w świetle art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane to budowla, której realizacja powinna być poprzedzona uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę.

Odwołanie od powyższej decyzji złożył J.K.

Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kielcach powołaną na wstępie decyzją z dnia 9 lipca 2018 r., po rozpatrzeniu odwołania J.K., uchylił ww. decyzję Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w O. oraz na podstawie art. 138 § 1 pkt 2, art. 123 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, zwana dalej: „k.p.a.”) i art. 83 ust. 2, art. 50a ust. 1 w związku z art. 48 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane nakazał J.K. dokonać rozbiórki samowolnie wybudowanej płyty żelbetowej nadwieszanej nad gruntem od strony północnej i wschodniej budynku stacji obsługi pojazdów samochodowych na działce nr ew. 12/4, czyli od strony północnej (ustalając od narożnika północno-wschodniego działki w kierunku zachodnim), części o długości ok. 8,10 m i szerokości ok. 2,07 m i dalej w kierunku zachodnim części o długości ok. 28,20 m i szerokości – licząc od krawędzi zewnętrznej płyty – od ok. 3,39 m przy narożu północno-zachodnim budynku do ok. 3,02 m przy jego narożu północno-wschodnim, od strony wschodniej (ustalając od naroża północno-wschodniego działki w kierunku południowym), części o długości 5,59 m i szerokości – licząc od krawędzi zewnętrznej płyty – zmiennej od 2,16 m do ok. 2,67 m i dalej w kierunku południowym – części płyty o kształcie wieloboku o długości 12,8 m i szerokości od 2,67 m przez 2,30 m do 0,0 m.

Organ odwoławczy podzielił stanowisko organu I instancji co do zasadności wydania nakazu rozbiórki. Decyzja reformatoryjna została wydana jedynie ze względu na wadliwie powołany, zdaniem organu II instancji, załącznik do decyzji oraz mało precyzyjne określenie zakresu rozbiórki nadwieszanej płyty żelbetonowej. Organ stwierdził, że będąca przedmiotem postępowania budowla częściowo nadwieszona nad skarpą, wykonana w sposób przedstawiony, którą można potraktować jak nadwieszony częściowo taras, przeznaczona jako dodatkowy dojazd i dojście do budynku stacji, nie

zapewnia bezpiecznego zgodnie z jej przeznaczeniem użytkowania. W jego ocenie, prawidłowo więc organ I instancji wszczął z urzędu postępowanie administracyjne, a następnie wstrzymał w terminie natychmiastowym prowadzenie wszelkich robót budowlanych przy samowolnej budowie tej płyty oraz nałożył obowiązek przedstawienia stosownych dokumentów. Podał, że zobowiązany nie dostarczył w wyznaczonym terminie, jak również do chwili obecnej, żądanych dokumentów, dowodząc, że wykonane roboty stanowią w istocie utwardzenie terenu zwolnione z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia. W rezultacie inwestor nie zastosował się do nakazów określonych w postanowieniu z dnia 10 sierpnia 2017 r. Skoro zatem inwestor, pomimo wstrzymania tym postanowieniem prowadzenia wszelkich robót budowlanych, po doręczeniu mu tego postanowienia wykonał roboty stwierdzone przez organ I instancji w czasie kontroli z dnia 18 stycznia i dnia 8 maja 2018 r. wymienione w przedłożonej opinii technicznej, organ I instancji zobowiązany był do działania zgodnie z art. 50a pkt 1 ustawy – Prawo budowlane. Organ odwoławczy stwierdził, że ze względu na fakt, iż przepis ten dotyczy postanowienia wydanego w trakcie procedury legalizacji samowoli budowlanej zgodnie z art. 48 ust. 2, wydana decyzja na podstawie zastosowanego artykułu znosi procedurę legalizacyjną i cały obiekt objęty tym postępowaniem w trybie art. 48 ustawy podlega rozbiórce. Zatem nakazany przez organ I instancji obowiązek był zasadny.

W skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skardze na powyższą decyzję, J.K. zarzucił naruszenie:

- art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a., przez niedostateczne ustalenie okoliczności faktycznych sprawy, w tym brak wyjaśnienia przyczyn kwalifikacji poczynionego utwardzenia jako budowli oraz braku rozważenia przesłanek do kwalifikacji tych prac jako utwardzenia niewymagającego zezwolenia;
- art. 3 pkt 3 i art. 28 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane poprzez ich niewłaściwe zastosowanie z uwagi na stwierdzenie, że wykonanie płyty żelbetonowej częściowo nadwieszanej nad gruntem jest budowlą i wymaga pozwolenia właściwego organu;
- art. 29 ust. 2 pkt 5 ustawy – Prawo budowlane poprzez brak jego zastosowania;
- art. 50a ust. 1 w zw. z art. 48 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane poprzez jego zastosowanie, pomimo że skarżący uzyskał zgodę na przesunięcie terminu →

- na złożenie wymaganych dokumentów, a nadto nie wykonał tego polecenia bez swojej winy.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie.

Prokurator, który zgłosił swój udział w sprawie, wniósł o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach, oddalając skargę, wskazał, że niesporne jest to, iż stwierdzona w czasie kontroli przeprowadzonej przez organ nadzoru budowlanego w dniach 20 czerwca i 4 lipca 2017 r. płyta żelbetowa została wykonana w 2015 r. W datach wyżej wymienionych kontroli płyta ta nie przylegała całą swoją powierzchnią do gruntu, lecz nad tym gruntem wisiła, częściowo podparta od strony północnej i wschodniej na wysokość od 1,4 do 1,7 m drewnianymi palami; nadto była ona częściowo nadwieszona nad działką nr 12/1 nienależącą do skarżącego. Zaznaczył, że o utwardzeniu terenu można mówić wówczas, gdy przylega ono bezpośrednio do gruntu. Jeżeli płyta mająca stanowić utwardzenie wisi nad gruntem na wysokości ponad półtora metra i jest jedynie podparta palami drewnianymi, takiej konstrukcji nie można określić mianem utwardzenia terenu.

Sąd I instancji podniósł, że zgodnie z art. 28 ustawy – Prawo budowlane roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-30. Zgodził się z organem, że konstrukcja, jaka została stwierdzona w czasie kontroli przeprowadzonej w dniu 4 lipca 2017 r., nie podpadała pod żaden z wyjątków wymienionych w art. 29 ustawy – Prawo budowlane. Zauważył, że postanowieniem z dnia 10 sierpnia 2017 r. organ I instancji nałożył na skarżącego na podstawie art. 48 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo budowlane obowiązek wstrzymania w terminie natychmiastowym prowadzenia wszelkich robót budowlanych przy samowolnej budowie płyty żelbetowej nadwieszanej nad gruntem, stanowiącej dojście i dojazd do budynku stacji obsługi na działce nr ew.12/4 przy ul. O. Tym samym postanowieniem nałożono obowiązek dostarczenia w terminie do 31 grudnia 2017 r. stosownych dokumentów. Pismem z dnia 30 listopada 2017 r. organ I instancji „przypomniał” inwestorowi o konieczności przedstawienia w terminie do końca 2017 r. dokumentów określonych postanowieniem z dnia 10 sierpnia 2017 r., pouczając ponownie, że ich niezłożenie spowoduje wydanie decyzji zgodnie z art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego. Tymczasem poza sporem jest, że skarżący zamiast złożyć

wymagane dokumenty, wbrew obowiązкови wstrzymania wszelkich robót budowlanych, takie roboty wykonał, informując o nich organ I instancji pismem z dnia 21 grudnia 2017 r. Z pisma tego wynika, że usunął on drewniane stemple, a w ich miejsce podsypał pod płytę ziemię, brzegi płyty obłożył betonowymi płytami ażurowymi, nadto usunął wystającą nad działką 12/1 część płyty. Sąd I instancji stwierdził zatem, że zostały spełnione wszystkie przesłanki wynikające z art. 50a pkt 1 ustawy – Prawo budowlane. Zaznaczył także, że zachodziła też druga podstawa nakazania rozbiórki, a mianowicie art. 48 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane, albowiem skarżący nie złożył żadnych dokumentów wymienionych w postanowieniu z dnia 10 sierpnia 2017 r. ani też nie starał się o przedłużenie określonego mu terminu na ich złożenie. Przy czym Sąd I instancji nie uznał faktu toczącego się postępowania karnego za okoliczność usprawiedliwiającą uchybienia terminowi do przedłożenia określonych dokumentów, o co wnioskował skarżący.

Z tych względów Sąd, na podstawie art. 151 p.p.s.a., skargę oddalił.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył J.K., zaskarżając go w całości.

Zaskarżonemu rozstrzygnięciu zarzucił:

- I. na podstawie art. 174 pkt 2 p.p.s.a. naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:
 - 1) art. 3 § 1 p.p.s.a., art. 106 § 3 p.p.s.a., art. 113 § 1 p.p.s.a., art. 135 p.p.s.a. i art. 133 § 1 p.p.s.a., art. 144 § 1 p.p.s.a., art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c przez ich niezastosowanie polegające na zamknięciu rozprawy pomimo niedostatecznego wyjaśnienia sprawy i na niezastosowaniu środków procesowych w celu usunięcia naruszenia prawa, a następnie odmowie uchylenia wadliwej decyzji administracyjnej, co doprowadziło do uchybienia zasadzie sądowej kontroli administracji publicznej, a w konsekwencji do utrwalenia uchybień procesowych powstałych w postępowaniu przed organem administracyjnym, w szczególności art. 6 k.p.a., art. 7 k.p.a. w zw. z art. 77 § 1 k.p.a., art. 75 § 1 k.p.a., art. 78 § 1 k.p.a., art. 84 § 1 k.p.a., art. 105 § 1 k.p.a. i art. 107 § 3 k.p.a., zaistniałych m.in. wskutek:
 - zamknięcia rozprawy i rozpatrzenia sprawy z pomięciem stanu faktycznego w sprawie przed wydaniem skarżonej decyzji, czyli z pomięciem prac budowlanych w grudniu 2017 r. jako prac kończących rozpoczęty w 2015 r.

proces inwestycyjny mający na celu wydłużenie utwardzenia powierzchni;

- zaniechania przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego w celu wyjaśnienia, czy posadowienie płyty żelbetonowej stanowi dalsze przedłużenie utwardzenia terenu, czy budowlę w myśl art. 3 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane, wymagającą stosownego pozwolenia, w tym poprzez odmowę uwzględnienia dowodu z dokumentu opinii technicznej S.R. z dnia 24 października 2018 r., chociaż dowód ten był niezbędny do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowodowałby nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie;
- zaniechania uchylenia zaskarżonej decyzji ze wskazaniem organowi administracyjnemu zakresu postępowania dowodowego, które organ ten powinien uzupełnić, tj. zlecenia sporządzenia opinii przez biegłego z właściwej specjalizacji, pomimo iż spór dotyczy wiadomości specjalnych, a poczynione dotychczas ustalenia pracowników organów administracyjnych były ze sobą sprzeczne i są wątpliwe w związku z m.in. opinią techniczną S.R. z dnia 24 października 2018 r.

II. jako zarzut ewentualny, na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie prawa materialnego, tj.:

- 1) art. 29 ust. 2 pkt 5 w zw. art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane w zw. z art. „145 § 1 pkt 1 ppkt a)” p.p.s.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie polegające na uznaniu przez Sąd I instancji, że w przedmiotowej sprawie nie znajdują zastosowania powołany art. 29 ust. 2 pkt 5 oraz art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane, podczas gdy wykonane przez skarżącego prace polegające na utwardzeniu powierzchni gruntu na działce budowlanej odpowiadały hipotezie ww. przepisu art. 29 ust. 2 pkt 5 ustawy – Prawo budowlane, a w związku z tym, nie wymagały uzyskania pozwolenia na budowę;
- 2) art. 50a ust. 1 w zw. z art. 48 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane poprzez jego zastosowanie, pomimo że skarżący uzyskał zgodę na przesunięcie terminu na złożenie wymaganych dokumentów, a nadto nie wykonał tego polecenia administracyjnego bez swojej winy z uwagi na konieczność prac budowlanych dla potrzeb warunkowego umorzenia karnego, a także wskutek porozumienia

skarżącego z pracownikami Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w O.Ś. w przedmiocie dalszego prowadzenia prac, umorzenia w lutym 2018 r. postępowania w sprawie tzw. samowoli budowy płyty żelbetonowej, skarżenia dalszych decyzji wydanych w przedmiotowej sprawie.

Mając na względzie powyższe zarzuty, wniesiono o:

- 1) uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania ewentualnie zmianę skarżonego wyroku i uwzględnienie żądań skargi skarżącego na decyzję Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kielcach z dnia 9 lipca 2018 r.; 2) przeprowadzenie dowodu z opinii technicznej S.R. z dnia 24 października 2018 r. na okoliczność charakteru prac dokonanych przez skarżącego, a to w celu wykazania, że organy administracyjne nieprawidłowo ustaliły stan faktyczny i nieprawidłowo zastosowały przepisy prawa materialnego do poczynionych ustaleń; 3) zasądzenie zwrotu kosztów postępowania w całości, z uwzględnieniem kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej skarżący rozwinął zarzuty, wskazując m.in., że budowa przedmiotowej płyty żelbetonowej została wykonana w 2015 r., jednakże budowa w tym zakresie stanowiła jedynie element inwestycji, który został zakończony (którego cel został osiągnięty) w grudniu 2017 r. Zatem ocena przedmiotu prac skarżących i ich kwalifikacja powinna być czyniona z uwzględnieniem prac wykonanych w grudniu 2017 r. Skarżący podkreślił, że spór w sprawie dotyczy kwalifikacji czynności budowlanych dokonanych w 2015 r., a zakończonych w grudniu 2017 r., tj. czy stanowiły budowlę, czy utwardzenie terenu. Rozstrzygnięcie tego sporu, w jego ocenie, wymaga wiadomości specjalnych, zatem powinien w tym przedmiocie być przeprowadzony dowód ze specjalistycznej opinii. Skarżący kasacyjnie zauważył, że zawarty w art. 3 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane katalog budowli jest otwarty. W związku z tym ocenę, czy można dany obiekt zakwalifikować jako budowlę, należy przeprowadzić w oparciu o ustalenia, czy dany obiekt posiada cechy wspólne z wymienionymi w przepisie przykładami, czy do powstania obiektu zastosowano technikę, która mieści się w pojęciu robót budowlanych, czy obiekt ten został wykonany z materiałów, które można uznać za wyroby budowlane, jak również należy bezwzględnie ustalić, jaki jest cel powstania obiektu. Dopiero określenie powyższych kryteriów pozwala



→ na prawidłową klasyfikację obiektu, a w tej sprawie brakuje wskazania tych kryteriów.

Ponadto, zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną, przy ocenie dochowania przez skarżącego terminu, o którym mowa w art. 48 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane, należy mieć na względzie: motywy jego prac budowlanych z grudnia 2017 r.; decyzję z dnia 28 lutego 2018 r. umarzającą postępowanie w tej sprawie;

informowanie przez skarżącego o wszystkich czynnościach Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w O.Ś. i konsultowanie ich z tym organem (to głównie z polecenia właśnie pracowników tego organu nie tylko nie wnioskował o stosowne zezwolenie na prace, ale także zlecił uprawnionemu inżynierowi kierowanie tymi pracami i ich techniczne udokumentowanie); odwoływanie się od wydanych w sprawie decyzji.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325; dalej: p.p.s.a.) Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Jeżeli w sprawie nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 § 2 powołanej ustawy, a taka sytuacja ma miejsce w przedmiotowej sprawie, to Sąd rozpoznający sprawę związany jest granicami kasacji.

Rozpoznając w powyższych granicach wniesioną skargę kasacyjną, należało uznać, że nie zawiera ona usprawiedliwionych podstaw, albowiem mimo częściowo błędnego uzasadnienia wyrok odpowiada prawu.

Autor skargi kasacyjnej zarzucił Sądowi I instancji naruszenie zarówno przepisów postępowania, jak i prawa materialnego. W tej sytuacji w pierwszej kolejności należy się odnieść do pierwszych ze wskazanych naruszeń, albowiem dopiero prawidłowo ustalony stan faktyczny pozwoli na ocenę trafności zastosowania przepisów prawa materialnego.

Wbrew twierdzeniom skarżącego kasacyjnie Sąd I instancji trafnie ocenił, że organy nadzoru budowlanego prawidłowo ustaliły stan faktyczny w zakresie niezbędnym do wydania rozstrzygnięcia. Inwestor przyznał, co wynika z jego oświadczenia uwidocznionego w protokole kontroli z dnia 4 lipca 2017 r., że latem 2015 roku wykonał roboty, które określił jako utwardzenie placu. Zakres wykonanych prac został szczegółowo opisany w ww. protokole kontroli. Ustaleń organów nadzoru budowlanego co do wymiarów wykonanej płyty, w tym jej szerokości, długości i grubości, skarżący nie kwestionował. Co więcej, parametry te i sposób wykonania robót wynikały dodatkowo z opinii technicznej dotyczącej zmiany sposobu zabezpieczenia żelbetowej płyty

i skarpy stacji naprawy sporządzonej w dniu 11 grudnia 2017 r. przez A.L., która zawiera opis stanu istniejącego przed wykonaniem prac zabezpieczających.

Organy ustaliły również i w tej części ustalenia te nie były kwestionowane przez inwestora, że wykonana płyta w jej części północno-wschodniej pierwotnie naruszała granicę z nieruchomościami sąsiednimi, tj. działkami o nr ew. 22/7 i 12/1.

Po wydaniu postanowienia z dnia 10 sierpnia 2017 r. wstrzymującego prowadzenie wszelkich robót budowlanych oraz nakazującego przedstawienie szeregu dokumentów w terminie do 31 stycznia 2017 r. inwestor wykonał prace budowlane polegające na zabezpieczeniu skarpy od strony działek o nr ew. 12/1 i 22/7 oraz obciążeniu części płyty, która była nadwieszona nad działką o nr ew. 12/1. W opinii technicznej A.L. szczegółowo opisano zakres wykonanych robót.

W opisanym zakresie stan nie był kwestionowany przez żadną ze stron postępowania i stanowił podstawę faktyczną rozstrzygnięcia. Organy nadzoru budowlanego przyjęły bowiem, że inwestor pomimo wstrzymania wszelkich robót budowlanych postanowieniem z dnia 10 sierpnia 2017 r. nie zastosował się do tego nakazu, co stanowiło przyczynę nakazania rozbiórki obiektu.

Analiza akt sprawy wskazuje także, że Skarżący na żadnym etapie postępowania nie kwestionował również, iż nie złożył dokumentów, do których przedłożenia był zobowiązany postanowieniem z dnia 10 sierpnia 2017 r. W świetle powyższego nie można skutecznie zarzucić organom administracji oraz Sądowi pierwszej instancji, który powyższe stanowisko zaakceptował, że zaskarżone rozstrzygnięcie zostało wydane z naruszeniem podstawowych zasad postępowania wyrażonych w art. 6, 7, 77 § 1, 75 § 1, 78 § 1, 84 § 1, 105 § 1 i 107 § 3 k.p.a.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego Sąd I instancji nie naruszył także art. 106 § 3 p.p.s.a. Naruszenia tego przepisu autor skargi kasacyjnej upatruje w nieprzeprowadzeniu dowodu z opinii inż. S.R. sporządzonej dnia 24 września 2018 r. i dołączonej do skargi. Odnosząc się do tego zarzutu, podnieść należy następujące kwestie: po pierwsze, jak wynika z treści art. 84 § 1 k.p.a., organ administracji ma obowiązek rozważyć konieczność zasięgnięcia opinii biegłego jeżeli w sprawie wymagane są wiadomości specjalne. Opinia inż. S.R. miała być sporządzona na okoliczność: czy rzeczone prace skarżącego należy zakwalifikować jako budowlę, a jeśli tak, to czy i jaką z możliwych procedur można było zastosować lub czy jest to utwardzenie gruntu niewymagające pozwolenia na budowę (wniosek dowodowy w skardze do WSA)? Takie okoliczności nie wymagały, w ocenie, tego rodzaju wiadomości specjalnych, które by obligowały do zasięgnięcia opinii biegłego. Ustawa – Prawo budowlane oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze zawierają definicje pojęć, którymi posługuje się ustawodawca w tych aktach prawnych, a rzeczą organów administracji, a nie biegłego jest ocena, czy dane roboty budowlane mieszczą się w tych kategoriach, tym bardziej że organy nadzoru budowlanego zatrudniają pracowników posiadających wiadomości specjalne, które pozwalają na samodzielną ocenę ww. kwestii. Po drugie, ww. opinia została sporządzona po wydaniu decyzji przez organy administracji (data zaskarżonej decyzji lipiec 2018 r.), a zatem nie mogła być dowodem, który by podlegał ocenie przez organy. Po trzecie, przypomnieć należy, że sąd administracyjny został uprawniony przez ustawodawcę do przeprowadzenia jedynie dowodu z dokumentu. W orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i doktrynie, co do możliwości przeprowadzenia, w oparciu o art. 106 § 3 p.p.s.a., dowodu z pisemnej opinii biegłego ukształtowały się dwa poglądy: pierwszy, w którym wskazuje się, że nie mają walurowi dowodu z dokumentu takie dowody, które w istocie mają charakter opinii biegłego (tak m.in. wyrok NSA (7) z dnia 25 września 2000 r., FSA 1/00, ONSA 2001/1, poz. 1, B. Dauter, [w:] *Prawo postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka–Medek, wyd. 6, s. 496 i n.). Zwolennicy drugiego poglądu twierdzą natomiast, że dowód z dokumentu zawierającego tzw. prywatną opinię biegłego może być dopuszczony przez sąd administracyjny dla oceny, czy organy administracji publicznej ustaliły stan faktyczny sprawy administracyjnej zgodnie

z unormowaniami procedury administracyjnej, a następnie tego, czy prawidłowo dokonały subsumcji przepisu prawa materialnego do poczynionych ustaleń faktycznych (por. A. Skoczylas, *Glosa do wyroku NSA z 25.09.2000 r., FSA 1/00, OSP 2001/2, poz. 19*). Dodatkowym argumentem zwolenników tego stanowiska jest to, że przepisy kodeksu postępowania cywilnego nie pozbawiają opinii biegłego waloru dokumentu prywatnego w rozumieniu art. 245 k.p.c. Komentatorzy tego przepisu podkreślają jednak, że w orzecznictwie, jak i judykaturze dominujący jest jednak pogląd wykluczający możliwość przeprowadzenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym dowodu z opinii biegłego sporządzonej na prywatne zlecenie strony i przedłożonej w formie dokumentu prywatnego (zob. H. Knysiak-Molczyk, *Glosa do wyroku NSA z 22.06.2012 r., II FSK 2466/10, OSP 2013/4, poz. 42* przywołana w Komentarzu jw.). Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni podziela pierwszy ze wskazanych poglądów. Przyjęcie odmiennego stanowiska mogłoby bowiem, w ocenie Sądu, prowadzić do obejścia przepisu o zakazach dowodowych. Za przyjęciem takiego stanowiska w niniejszej sprawie przemawia dodatkowo fakt, że okoliczności, które by miały być stwierdzone w tym dowodzie, związane są, jak zostało wyżej wskazane z właściwym, z punktu widzenia przepisów Prawa budowlanego zakwalifikowaniem wykonanych robót budowlanych. Nie może ulegać wątpliwości, że Sąd posiada wiadomości specjalne pozwalające do oceny prawidłowości rozstrzygnięcia organów w tym zakresie. Tym samym zarzut naruszenia art. 106 § 3 p.p.s.a. nie zasługuje na uwzględnienie, prawidłowo bowiem Sąd I instancji nie dopuścił omawianego, wnioskowanego dowodu.

Konkludując, należy stwierdzić, że zarzuty naruszenia przepisów postępowania nie zasługują na uwzględnienie.

W zakresie naruszenia przepisów prawa materialnego podstawową kwestią jest ocena, czy prawidłowo Sąd I instancji zaakceptował stanowisko organów administracji, co do tego, że wykonane roboty budowlane stanowiły budowlę w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane, czy też, jak wskazuje skarżący, kasacyjnie stanowiły jedynie utwardzenie działki budowlanej. Analiza akt, a w szczególności opis zrealizowanych robót budowlanych pozwala na stwierdzenie, że działania inwestora doprowadziły do powstania budowli. Za taką oceną przemawia przede wszystkim fakt, co trafnie zauważył Sąd I instancji, że przedmiotowa płyta nie powstała jedynie jako utwardzenie →

→ powierzchni gruntu z wykorzystaniem materiałów budowlanych. W taki sposób definiuje się roboty budowlane polegające na „utwardzeniu terenu” w rozumieniu art. 29 ust. 2 pkt 5 ustawy – Prawo budowlane w orzecznictwie sądów administracyjnych (m.in. (por. J. Dessoulavy-Śliwiński, *Komentarz do art. 29 Prawa budowlanego*, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 370). Nie przylega ona bowiem całą swą powierzchnią do gruntu, albowiem w części została nadwieszona i jedynie podparta drewnianymi palami. Nie zmienia charakteru tych robót okoliczność, że w 2017 roku nasyp pod płytą uzupełniono gruntem ubijanym warstwami i wykonano inne roboty zabezpieczające (opisane we wstępnej części uzasadnienia). Roboty budowlane można by było zakwalifikować jako „utwardzenie terenu” jedynie wówczas, gdy nie powstaje w ich wyniku odrębny obiekt budowlany (choć nie jest to jedyny warunek zakwalifikowania robót jako utwardzenia terenu w rozumieniu art. 29 ust. 2 pkt 5 omaw. ustawy). Takiej cechy nie posiada przedmiotowa płyta nawet po wykonaniu dodatkowych robót zabezpieczających w 2017 roku.

Tym samym prawidłowo organy nadzoru budowlanego i Sąd pierwszej instancji uznały, że realizacja przedmiotowej płyty wymagała uprzedniego uzyskania pozwolenia na budowę. W konsekwencji powyższego za nieuzasadniony należało uznać zarzut naruszenia art. 29 ust. 2 pkt 5 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane (i w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit a p.p.s.a.).

Natomiast trafnie zarzucił skarżący kasacyjnie, że okoliczności niniejszej sprawy nie pozwalały na nakazanie rozbiórki w oparciu o art. 50a pkt 1 (wadliwie

wskazane w skardze kasacyjnej jako 50a ust.1) w zw. z art. 48 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane. Zgodnie z treścią tego przepisu organ nadzoru budowlanego w przypadku wykonywania robót budowlanych – pomimo wstrzymania ich wykonywania postanowieniem, o którym mowa w art. 48 ust. 2 (...) nakazuje, w drodze decyzji, rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części. Gramatyczna, literalna wykładnia tego przepisu wskazuje, że w każdym przypadku niezastosowania się do nakazu wstrzymania robót budowlanych w oparciu o art. 48 ust. 2 ustawy obowiązkiem organu nadzoru budowlanego jest zastosowanie sankcji określonej w tym przepisie. Przy określaniu znaczenia tej normy prawnej nie można jednak pominąć wykładni celowościowej, która w tym konkretnym przypadku ma kluczowe znaczenie. I tak ustawodawca dodając art. 50a ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 80, poz. 718) miał na względzie – jak wynika z uzasadnienia projektu tej ustawy – liczne przypadki ignorowania przez inwestorów nakazu wstrzymania budowy. Tymczasem roboty budowlane, które zostały zrealizowane przez inwestora w niniejszej sprawie, nie były podyktowane chęcią ignorowania zakazów, ale koniecznością doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z prawem. Nie może bowiem ująć uwadze, że początkowo przedmiotowa płyta zrealizowana była z naruszeniem granic nieruchomości sąsiedniej. Możliwość legalizacji samowoli budowlanej w oparciu o art. 48 ust. 1-4 ustawy – Prawo budowlane jest uzależniona m.in. od złożenia oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej o posiadaniu prawa do dysponowania gruntem na cele budowlane. A zatem aby



inwestor mógł zalegalizować taki obiekt budowlany, musi mieć możliwość wykonania robót w takim zakresie, które pozwolą mu na złożenie oświadczenia. Nie bez znaczenia dla takiej oceny pozostaje również okoliczność prowadzonego przeciwko skarżącemu postępowania karnego w związku ze zrealizowaną samowolą budowaną. Okoliczność ta wynika nie tylko z twierdzeń skarżącego, ale i pisma z dnia 29 listopada 2017 r. stanowiącego zawiadomienie prokuratury o przesłaniu do Sądu Rejonowego w O. Świętokrzyskim aktu oskarżenia przeciwko J.K. o czyn określony w art. 90 ustawy – Prawo budowlane (k. 51 akt administracyjnych). Jak twierdził, wykonanie przedmiotowych robót w 2017 roku było warunkiem umorzenia postępowania karnego. Konkludując, należy stwierdzić, że w ocenie Sądu art. 50a pkt 1 ustawy – Prawa budowlanego stanowi bezwzględną podstawę do nakazania rozbiórki obiektu lub jego części jedynie w sytuacji, gdy inwestor ignoruje nakaz wstrzymania zakończonych robót budowlanych orzeczonej w oparciu o art. 48 ust. 2 i realizuje prace, które nie są niezbędne do zakończenia postępowania legalizacyjnego. W przeciwnym razie rzeczą organu jest ocena, czy bez tych robót inwestor mógłby wykonać obowiązki określone w art. 48 ust. 2 Prawa budowlanego i przystąpić do dalszego etapu legalizacji samowoli budowlanej. Należy bowiem przypomnieć, że nowelizacja ustawy – Prawo budowlane z 2003 roku wprowadziła jako zasadę umożliwienie podmiotom określonym w art. 52 tej ustawy zalegalizowania obiektu lub jego części. A zatem przepisy dotyczące rozbiórki należy interpretować w taki sposób, by podmioty te miały realną możliwość skorzystania z tego prawa.

W niniejszej sprawie realizowane po wydaniu postanowienia z dnia 10 sierpnia 2017 r. roboty miały na celu doprowadzenie obiektu do stanu zgodnego z prawem. A zatem wadliwie jako podstawę prawną rozstrzygnięcia organ administracji wskazał art. 50a pkt 1 ustawy – Prawo budowlane, a Sąd pierwszej instancji rozstrzygnięcie takie zaakceptował.

Wskazana wada pozostawała jednak bez wpływu na treść rozstrzygnięcia. Trafnie bowiem Sąd I instancji wskazał, że podstawą do nakazania rozbiórki obiektu powinien być w okolicznościach niniejszej sprawy art. 48 ust. 4 w zw. z art. 48 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane. Z akt sprawy wynika bowiem ponad wszelką wątpliwość, że inwestor nie wykonał obowiązków nałożonych na niego postanowieniem z dnia 10 sierpnia 2017

r. Organy nadzoru budowlanego udzieliły inwestorowi terminu do 31 grudnia 2017 r. Dodatkowo w dniu 30 listopada 2017 r. przypomniały o zbliżającym się terminie do złożenia dokumentów. Dnia 21 grudnia 2017 r. inwestor złożył pismo, do którego dołączył jedynie inwentaryzację powykonawczą (mapę), oświadczenie W.A., właściciela działki o nr ew. 22/7 o wyrażeniu zgody na pozostawienie płyty żelbetowej na terenie jego nieruchomości na odcinku 18 m, a w terminie późniejszym Opinię sporządzoną przez inż. A.L. Tymczasem postanowieniem z dnia 10 sierpnia 2017 r., co raz jeszcze należy przypomnieć, zobowiązano skarżącego do przedstawienia dokumentów: 1) oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane; 2) zaświadczenia o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego; 3) czterech egzemplarzy projektu budowlanego obejmującego budowę płyty żelbetowej nadwieszanej nad gruntem. Niezależnie od tego, że stronie służyło na to postanowienie prawo złożenia zażalenia, o czym został pouczonej w treści rozstrzygnięcia, to nie złożył on żądanych dokumentów do dnia wydania decyzji i na żadnym etapie postępowania nie zwracał się o przedłużenie terminu do ich złożenia. Twierdzenia skarżącego, że kwestie te uzgadniał z pracownikami organu, nie znajdują potwierdzenia w aktach sprawy. Tym samym twierdzenia Sądu co do konieczności nakazania rozbiórki wobec nieprzedstawienia dokumentów należało uznać za trafne. Skarga kasacyjna nie zakwestionowała skutecznie tej części uzasadnienia Sądu wojewódzkiego.

W świetle powyższego należało uznać, że mimo częściowo błędnego uzasadnienia wyrok odpowiada prawu co skutkuje koniecznością oddalenia skargi kasacyjnej.

Mając powyższe na uwadze, działając w oparciu o art. 184 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji.

Sprawę rozpoznano na posiedzeniu niejawnym, albowiem zaistniały przesłanki określone w art. 182 § 2 p.p.s.a., zgodnie z którym Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną na posiedzeniu niejawnym, gdy strona, która ją wniosła, zrzekła się rozprawy, a pozostałe strony, w terminie 14 dni od dnia doręczenia skargi kasacyjnej, nie zażądały przeprowadzenia rozprawy.

W NUMERZE:

Krystyna Sieniawska, Artykuł wstępny	3
--	---

NASI ROZMÓWCY

<i>Pandemia dramatycznie pokazała, że zdrowie publiczne to wyjątkowo cenna wartość przesądzająca o sile gospodarki i bezpieczeństwie państwa</i> – z prof. dr. hab. n. med. Andrzejem MATYJĄ , Prezesem Naczelnej Rady Lekarskiej, dla kwartalnika Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych KRSKO „Casus”, rozmawia Krystyna Sieniawska	4
<i>Funkcjonowanie samorządowych kolegiów odwoławczych stanowi wynik przemyślanej, racjonalnej decyzji ustawodawcy</i> – z prof. dr. hab. Iwoną NIŻNIK-DOBOSZ , profesorem w Katedrze Prawa Administracyjnego WPIA Uniwersytetu Jagiellońskiego, sędzią Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie w stanie spoczynku, rozmawia Krystyna Sieniawska	9
<i>Zadaniem naukowca i nauczyciela akademickiego jest rozwijanie nauki i czynienie postępów w zakresie dydaktyki</i> – z prof. dr. hab. Piotrem DOBOSZEM , Prodziekanem ds. studiów administracyjnych oraz prawa własności intelektualnej i nowych mediów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, rozmawia Józef Kuffel	20

DZIAŁ NAUKOWY – ARTYKUŁY

Dr hab. prof. UJ Katarzyna Małysa-Sulińska , <i>Przełamanie wydania zaświadczenia o samodzielności lokalu wykorzystywanego zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne</i>	26
Dr Daria Danecka , prof. dr hab. Wojciech Radecki , <i>Udział organizacji w postępowaniach dotyczących ochrony drzew i krzewów w Czechach i w Polsce (cz. II)</i>	35
Anna Kawecka , <i>Zasiłek pielęgnacyjny wypłacony w zbiegu z dodatkiem pielęgnacyjnym jako świadczenie nienależnie pobrane</i>	42
Weronika Zawierucha , <i>Decyzja o zabezpieczeniu zabytku nieruchomego w formie ustanowienia czasowego zajęcia</i>	48
Adrian Gołąb , <i>Inwestycje covidowe prowadzone na podstawie art. 12 ustawy o przeciwdziałaniu COVID-19 – zagadnienia wybrane</i>	56

DZIAŁ NAUKOWY – GŁOSY

Prof. dr hab. Aleksander Lipiński , <i>Glosa do Wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 18 listopada 2015 r., II SA/Bd 1013/15</i>	71
Arkadiusz Frydrykiewicz , Agnieszka Frydrykiewicz-Kownacka , <i>Dochód w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej, glosa do wyroku WSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 728/19</i>	75

GŁOSY I KOMENTARZE

Prof. dr hab. Lidia Zacharko , <i>Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 sierpnia 2020 r., sygn. akt II GSK 3573/17</i>	79
Kazimierz Barczyk , <i>Refleksje w 30. rocznicę odrodzenia samorządu gminnego w Polsce i I kadencji Rady Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa po wyborach 27 maja 1990 r., (część II)</i>	84
Dr hab. prof. UJ Krzysztof Gwosdz , prof. dr hab. Bolesław Domański , dr Jarosław Działek , Łukasz Fiedień , Agnieszka Górniak , dr Robert Guzik , Tomasz Kwiatkowski , Agnieszka Świągost-Kapocsi , <i>Rozwój lokalny i regionalny Małopolski – bilans trzech dekad przemian (część II)</i>	97
Dr Małgorzata Szczerbińska-Byrska , <i>Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego</i>	107
<i>Czy będzie się opłacało pracować? – „Kongres PRACA – nowa solidarność?” zorganizowany on-line przez Centrum Analiz Międzynarodowego Instytutu Społeczeństwa Obywatelskiego w dniu 18 listopada 2020 r.</i>	114

PRO DOMO SUA

Dr hab. Zdzisław Zarzycki , <i>Wiślica ponownie miastem – od 1 stycznia 2018 r.</i>	119
Dr hab. Zdzisław Zarzycki , <i>Nowy Korczyn ponownie miastem – od 1 stycznia 2019 r.</i>	128
Członkowie Zarządu Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych	138
Nowi Prezesi SKO: w Białymstoku Wiesław Podhorodecki , w Jeleniej Górze Tomasz Kania , w Sieradzu Kamil Walczak , w Tarnowie Wojciech Łagowski ,	139
Lista recenzentów „Działu Naukowego” kwartalnika KRSKO „Casus” w roku 2020 (nr 96-99)	141

PRO DOMO SUA – PATRONAT MEDIALNY

Witold Górny , Jan Kłapa , <i>Segmenty dziedzictwa kulturowego – między ochroną dziedzictwa materialnego a niematerialnego, VI Konferencja z cyklu „Prawne formy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”, Wydział Prawa i Administracji UJ, 4-5 czerwca 2020 r. (on-line)</i>	142
Dr hab. prof. UJ Katarzyna Małysa-Sulińska , <i>Termin z konieczności przesunięty, XIV Seminarium Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego O prawie do dobrego samorządu – perspektywa wspólnoty i państwa oraz jubileusz 30-lecia powstania i funkcjonowania Samorządowych Kolegiów Odwoławczych</i>	145
Jarosław Boczek , <i>Konkurs wiedzy o profesjach prawniczych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie (patronat medialny kwartalnika „Casus”)</i>	146
Indeks autorów i rozmówców: „Casus” nr 88-97	147

PRO MEMORIA

Prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz , prof. dr hab. Piotr Dobosz , Prof. dr hab. Józef Filipek (1931-2020) . <i>Wybitny przedstawiciel krakowskiej szkoły prawa administracyjnego i jego związki z samorządowymi kolegiami odwoławczymi</i>	149
--	-----

ORZECZNICTWO ADMINISTRACYJNE

Wyrok NSA z 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 4256/18	1
Uchwała NSA z 22.06.2020 r., sygn. akt II OPS 5/19	5
Wyrok NSA z 17.03.2020 r., sygn. akt II OSK 448/19	31

SAMORZĄDOWE KOLEGIA ODWOŁAWCZE W POLSCE

BIALYSTOK

Prezes Wiesław Podhoroński
ul. Mickiewicza 3/5, 15-213 Białystok
tel./faks 85 732 46 00,
tel. 85 732 77 14, tel. 732 15 35
kolegium@bialystok.sko.gov.pl

CIECHANÓW

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

JELENIA GÓRA

Prezes Tomasz Kania
ul. Górna 10-11, 58-500 Jelenia Góra
tel./faks 75 769 87 32,
faks. 75 76 98 731
poczta@sko.jgora.pl

KOSZALIN

Prezes Damian Skórka
ul. W. Andersa 34, 75-626 Koszalin
tel. 94 34 28 273,
faks 94 34 28 280
SKO@koszalin.home.pl

LUBLIN

Prezes Marzena Świątek
ul. Zana 38c, 20-601 Lublin
tel. 81 532 72 54,
tel./faks 81 743 62 14
prezes@lublin.sko.gov.pl
biuro@lublin.sko.gov.pl

OPOLE

Prezes Anita Berg
ul. Oleska 19a, 45-052 Opole
tel./faks 77 453 83 67,
tel. 77 453 86 35
sekretariat@sko.opole.pl

POZNAŃ

Prezes Hubert Seitz
al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań
tel. 61 670 40 31,
faks 61 853 11 21,
sekretariat@poznan.sko.gov.pl

SIEDLCE

Prezes Agata Maciąg
ul. Piłsudskiego 38, 08-110 Siedlce
tel. 25 632 73 53, 25 644 07 76
poczta@skosiedlce.eu

ŚLĄPSK

Prezes Przemysław Szuwałski
ul. Jana Pawła II nr 1, 76-200 Słupsk
tel. 59 840 27 88, 59 848 34 61
faks 59 842 73 05
sekretariat@slupsk.sko.gov.pl

WROCŁAW

Prezes Stanisław Hojda
pl. Powstańców Warszawy 1,
50-153 Wrocław
tel. 71 340 64 84,
tel./faks 71 340 64 01
biuro@sko-wroc.org

BIALĄ PODLASKA

Prezes Zbigniew Jastrzęb
ul. Piłsudskiego 15,
21-500 Biała Podlaska
tel./faks 83 34 34 636
sko@bialapodlaska.sko.gov.pl

CZĘSTOCHOWA

Prezes Piotr Palutak
al. Niepodległości 20/22,
42-200 Częstochowa
tel./faks 34 363 11 18,
tel. 34 363 13 39
skoczwo@pnet.pl

KALISZ

Prezes Krzysztof Sobociński
ul. Częstochowska 12, 62-800 Kalisz
tel./faks 62 757 63 61 skobiur
skobiura@skokalisz.pl

KRAKÓW

Prezes Joanna Sapeta
ul. J. Lea 10, 30-048 Kraków
tel. 12 633 61 86,
tel./faks 12 632 91 34
sko@kolegium.krakow.pl

ŁÓDŹ

Prezes Anna Sadowska
ul. Nowa 2, 18-400 Łódź
tel./faks 86 216 61 48
biuro@sko-lodz.pl

OSTROŁĘKA

Prezes Robert Zaorski
ul. gen. A.E. Fieldorfa „Nila” nr 15,
07-410 Ostrołęka
tel./faks 29 760 27 69
poczta@ostroleka.sko.gov.pl

PRZEMYŚL

Prezes Jerzy Bober
ul. Borelowskiego 1, 37-700 Przemyśl
tel. 16 670 20 91
faks 16 670 27 96
poczta@przemysl.sko.gov.pl

SKIERNIEWICE

Prezes Ewa Susik
ul. Trzcińska 18, 96-100 Skierniewice
tel. 46 833 34 27, 17 854 30 18
tel./faks 46 833 22 43
poczta@skoskierniewice.gov.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

WARSZAWA

Prezes Tomasz Podlejski
ul. Obozowa 57, 01-161 Warszawa
tel. 22 622 49 62 – 64,
tel./faks 22 625 21 66
poczta@warszawa.sko.gov.pl

BIELSKO-BIAŁA

Prezes Jarosław Pająk
ul. 3 Maja 1, 43-300 Bielsko-Biała
tel. 33 812 37 35,
tel./faks 33 812 38 26
faks 33 812 38 26

ELBLĄG

Prezes Katarzyna Kępka-Kasprzyk
ul. Związku Jaszczurczego 14a,
82-300 Elbląg
tel. 55 611 45 00,
tel./faks 55 611 45 01
skoelb@elblag.com.pl

KATOWICE

Prezes Grzegorz Łaszczyca
ul. Dąbrowskiego 23, 40-032 Katowice
tel. 32 255 27 75,
faks 32 251 86 72
kancelaria1@kolegium-odwolawcze.
katowice.finn.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

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

PILA

Prezes Monika Słupski-Janulis
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

RADOM

Prezes Grażyna Mazur
ul. Żeromskiego 53, 26-600 Radom
tel. 48 362 02 76,
faks 48 362 08 51
sekretariat@radom.sko.gov.pl

SUWAŁKI

Prezes Kamil Piotr Kowalewski
ul. Sejneńska 13, 16-400 Suwałki
tel./faks 87 566 36 61
skosuwalki@su.home.pl

TARNÓW

Prezes Wojciech Ługowski
ul. Bema 17, 33-100 Tarnów
tel./faks 14 655 63 22,
tel./faks 14 655 19 21
skotarnow@gmail.com

ZAMOŚĆ

Prezes Lucyna Borowska
ul. Partyzantów 3, 22-400 Zamość
tel./faks 84 627 07 18
sko@skozamosc.pl

BYDGOSZCZ

Prezes Jacek Joachimowski
ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz
tel. 52 339 59 20,
faks 52 339 59 22
sekretariat@sko-bydgoszcz.pl

GDAŃSK

Prezes Mikołaj Pułto
ul. Podwale Przedmiejskie 30,
80-824 Gdańsk
tel./faks 58 301 12 26,
tel./faks 58 346 26 11
prezes@sko.gdansk.pl

KIELCE

Prezes Tomasz Nowak
al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce
tel. 41 34 21 210,
faks 41 368 10 46
sekretariat@kielce.sko.gov.pl

LEGNICA

Prezes Emilia Milewska
pl. Słowiańska 1, 59-220 Legnica
tel. 76 86 29 881,
tel./faks 76 85 60 498
sko@skolegnica.pl

NOWY SĄCZ

Prezes Krzysztof Walasek
ul. Gorzkowska 30, 33-300 Nowy Sącz
tel./faks 18 442 89 70
kolens@poczta.onet.pl
poczta@nowysacz.sko.gov.pl

PIOTRKÓW TRYBUNALSKI

Prezes Agnieszka Meckier
ul. Słowackiego 19,
97-300 Piotrków Trybunalski
tel./faks 44 649 79 20,
44 649 64 98, tel. 44 649 78 66
sko@skopiotrkow.finn.pl

RZESZÓW

Prezes Krzysztof Heliniak
ul. Miedziana 4a, 35-102 Rzeszów
tel./faks 17 850 03 26,
tel. 17 854 30 16, 17 854 30 18
biuro@sko.rzeszow.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

WAŁBRZYCH

Prezes Zbigniew Rutecki
al. Wyzwolenia 24, 58-300 Wałbrzych
tel. 74 84 60 597,
faks 74 84 60 598
skowb@op.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

CHEŁM

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

GORZÓW WIELKOPOLSKI

Prezes Przemysław Kledzik
ul. B. Chrobrego 31,
66-400 Gorzów Wielkopolski
tel. 95 735 81 00,
faks 95 735 81 11
biuro@sko-gorzow.com.pl

KONIN

Prezes Małgorzata Kierczyńska
ul. 1 Maja 7, 62-510 Konin
tel. 63 242 76 35,
tel./faks 63 243 76 36
skokonin@skokonin.pl

LESZNO

Prezes Wiesława Glinka
ul. Słowiańska 54, 64-100 Leszno
tel./faks 65 520 15 50,
tel. 65 528 81 61
skoleszno@sko-leszno.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

ŁÓCK

Prezes Maria Mikołajek
ul. Kolejowa 20b, 09-402 Łódź
tel. 24 262 76 97,
tel./faks 24 262 75 02
sekretariat@sko-plock.pl

SIERADZ

Prezes Kamil Walczak
pl. Wojewódzki 3, 98-200 Sieradz
tel. 43 822 64 50,
tel./faks 43 822 57 97
sko@sieradz.finn.pl

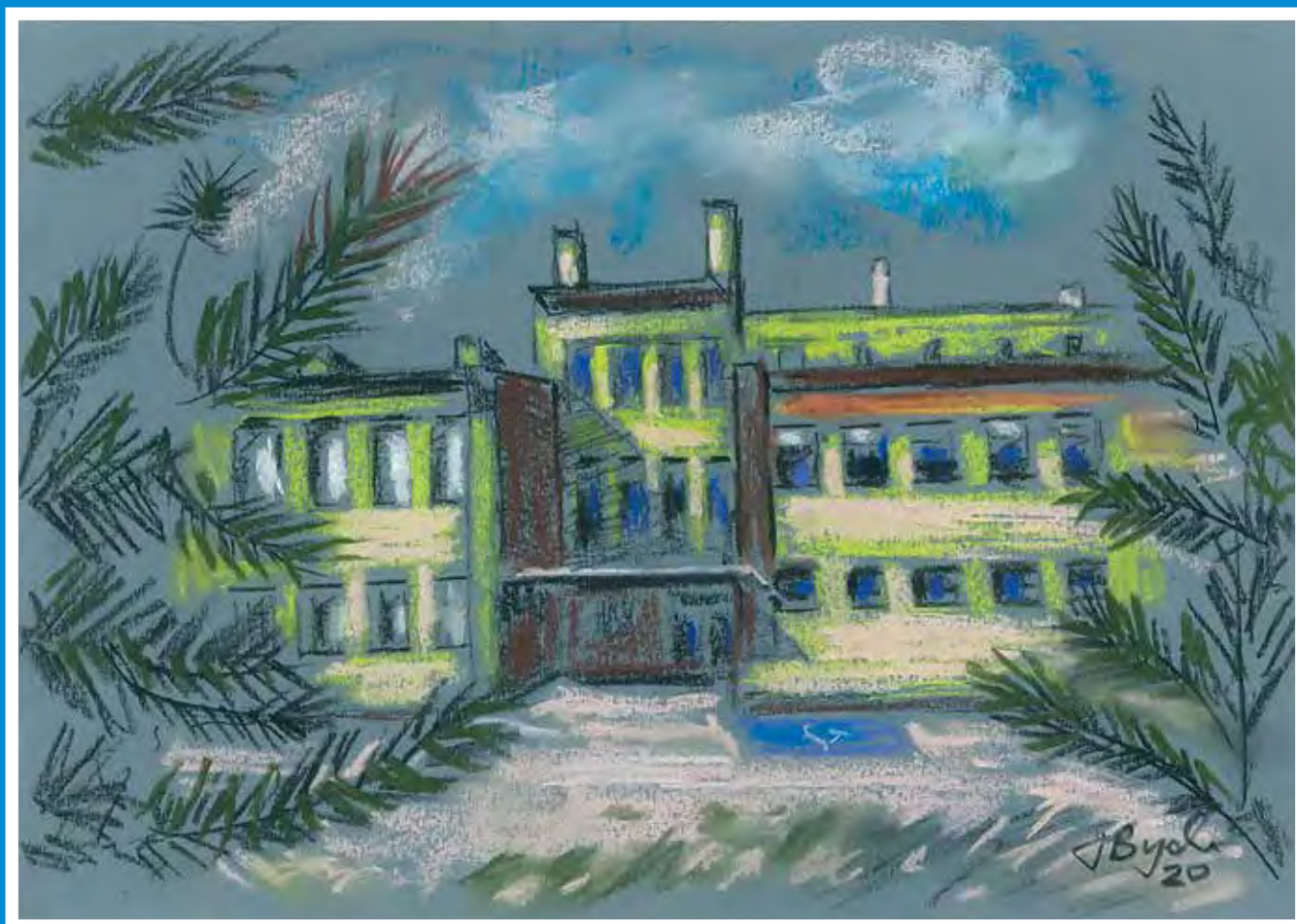
TORUŃ

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

WŁOCŁAWEK

Prezes Sławomir Szkudlarz
ul. Kilińskiego 2, 87-800 Włocławek
tel. 54 411 52 64, 54 411 52 63
bip@bip.sko-wloclawek.pl

Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych
ul. Obozowa 57, 01-161 Warszawa, tel. 22 622 49 61 do 64, faks 22 625 21 66,
krsko@warszawa.sko.gov.pl; bip.warszawa.sko.gov.pl



**SIEDZIBA SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO
W RZESZOWIE**

CASUS 