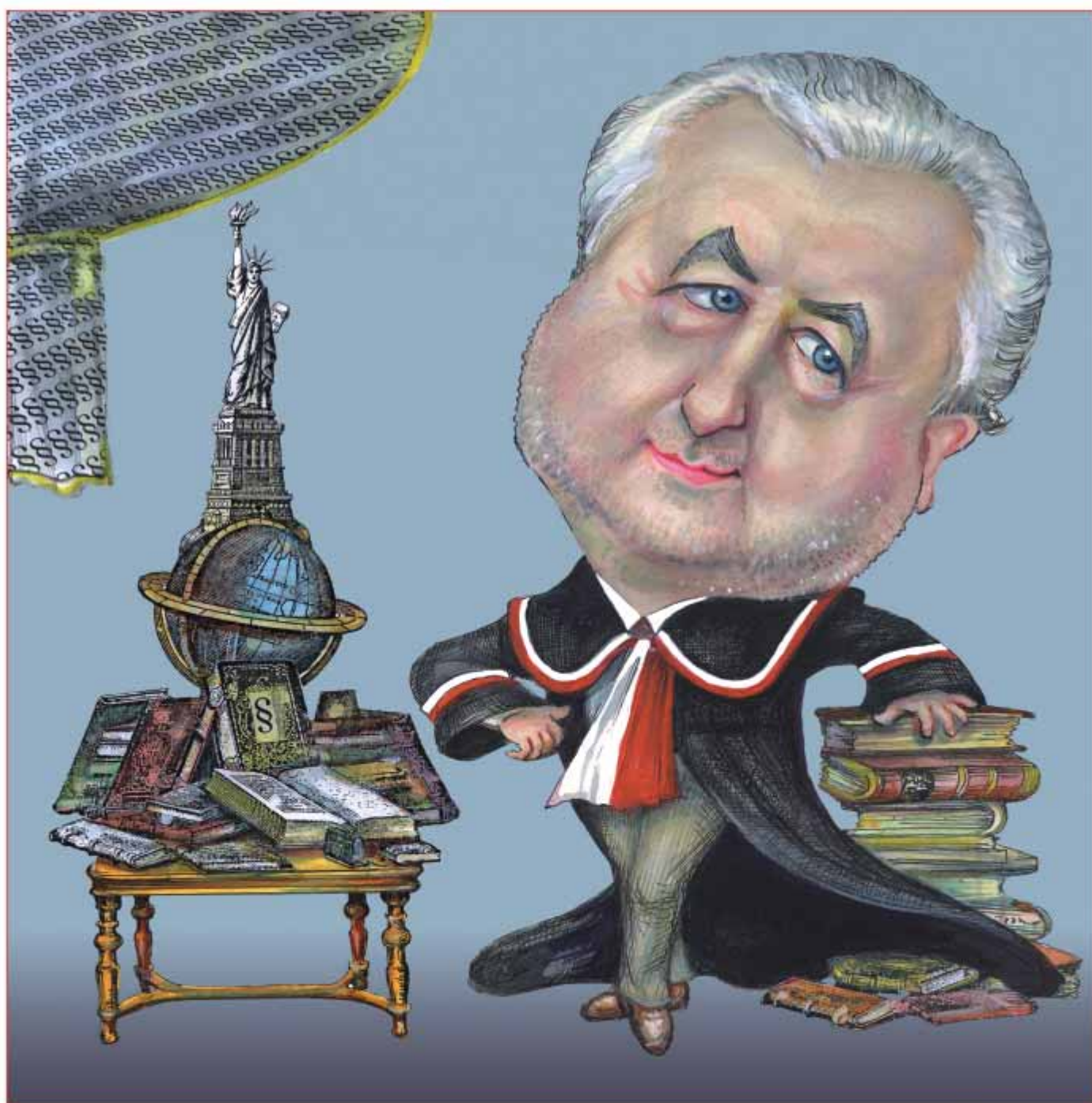


CASUS

KRAJOWA REPREZENTACJA SAMORZĄDOWYCH KOLEGIÓW ODWOŁAWCZYCH
KWARTALNIK ZIMA 2013 NR 70 EGZ. BEZPŁATNY ISSN 1427-2385





SZANOWNI PAŃSTWO,

na progu 2013 i 2014 roku – w perspektywie niecałych dwóch lat dzielących nas od „srebrnego jubileuszu” samorządowych kolegiów odwoławczych – warto się zastanowić nad tym, w jaki sposób upamiętnić tę szczególną rocznicę. Będzie ona z pewnością organicznie wpisywać się w ogólnopolskie obchody 25-lecia wprowadzenia ustawy o samorządzie terytorialnym w Polsce. Wiemy, że nie jest to przypadkowa zbieżność w czasie paralelnych faktów historycznych, ale związek w pełni logiczny i uzasadniony. Wszakże idea kolegiów odwoławczych zrodziła się w 1990 roku w kontekście reformy samorządowej, która z kolei była konsekwencją wyborów parlamentarnych z 4 czerwca 1989 r. Wyznaczony kolegiom podstawowy cel i zadania – służenia praworządności w samorządach oraz zapewniania realizacji konstytucyjnej zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego – dziś nie utraciły niczego ze swej aktualności. Wręcz przeciwnie, obecnie – jako członek Unii Europejskiej – jesteśmy dodatkowo zobowiązani do dbania o to, by Polskę postrzegano na świecie jako demokratyczne państwo prawa. Instytucje takie jak kolegia, gwarantujące realizację standardów europejskich w życiu publicznym, w funkcjonowaniu samorządów oraz administracji, sformułowanych w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji, powinny stanowić przedmiot troski zarówno władzy państwowej, jak i całego społeczeństwa.

W celu zapewnienia ochrony stronom postępowania administracyjnego oraz spełnienia jego ogólnych zasad, zawartych w art. 6-16 k.p.a., a w szczególności zasady czynnego udziału w postępowaniu, zachowano strukturę czterdziestu dziewięciu samorządowych kolegiów odwoławczych, których siedziby mieszczą się w dawnych miastach wojewódzkich. Rokrocznie w skali ogólnopolskiej wpływa do kolegiów powyżej 250 tysięcy spraw. Obecnie orzeka w nich ponad sześćset członków etatowych, z wyższym wykształceniem prawniczym lub administracyjnym. Wspomagają ich członkowie pozaetatowi z wykształceniem specjalistycznym, np. architektonicznym bądź geodezyjnym. To bardzo dobrze wykształcona kadra zawodowa o dużym doświadczeniu w stosowaniu i interpretacji prawa. Warunek bezpartijności oraz gwarancja ustawowa – braku jakichkolwiek powiązań z instytucjami publicznymi – zapewniają zachowanie całkowitej bezstronności orzecznictwa. Podobnie jak sędziów cechuje ich niezawisłość orzekania i są oni powołani na czas nieokreślony. Wszystkie te atuty rodzą zaufanie do drugiej instancji administracyjnej wśród odwołujących się stron, wyrazem czego jest m.in. tak duża liczba odwołań.

Kolegia skutecznie wypełniają nałożone przez ustawodawcę zadania, ale jak wszystkie instytucje należy je wciąż doskonalić. W tym aspekcie słusznym dążeniem jest doprowadzenie do tego, by w przyszłości były to niezależne organy kontroli, rozpatrujące odwołania od wszystkich decyzji w indywidualnych sprawach administracyjnych organów samorządu terytorialnego. W tym kierunku zmierzają dyskusje oraz prace prowadzone we współpracy z Kancelarią Prezydenta RP. Na wiosnę 2014 roku przewidujemy przeprowadzenie w Krakowie konferencji KRSKO z udziałem naukowców – znawców doktryny prawa i postępowania administracyjnego, posłów, sędziów NSA i WSA oraz doradców Prezydenta RP, podczas której chcielibyśmy przeanalizować ustrój i funkcjonowanie kolegiów w perspektywie możliwości pomnożenia ich kompetencji i zadań oraz zwiększenia liczby pracowników. Od dawna sygnalizujemy taką potrzebę – zwłaszcza że, jak widać np. z opóźnień w sprawach podwyższenia opłat za wieczyste użytkowanie, obligatoryjnie rozstrzyganych po przeprowadzeniu rozprawy, liczba członków orzekających jest rażąco niewystarczająca dla już powierzonych zadań ustawowych.

W takiej perspektywie – nieprzypadkowo dwa numery naszego kwartalnika opublikowane w roku 2013 roku otwierały rozmowy z sędziami Trybunału Konstytucyjnego: prof. dr. hab. Andrzejem Wróblem i prof. dr. hab. Zbigniewem Cieślakiem, a ostatni tegoroczny „Casus”, który jest jednocześnie jubileuszowym, siedemdziesiątym numerem, uhonorował wywiad z Prezesem Trybunału Konstytucyjnego prof. dr. hab. Andrzejem Rzeplińskim. Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej stojącym na straży porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej. Samorząd terytorialny, kolegia i postępowanie administracyjne stanowią elementy tegoż porządku, dlatego też owa świadomość stale powinna nam towarzyszyć w działalności orzeczniczej oraz we wszelkich inicjatywach ustawodawczych. Pamiętamy o tym również wtedy, gdy podejmujemy debatę mającą przygotować reformę postępowania administracyjnego w Polsce. Uznaliśmy, że rozmowa z obecnym Prezesem Trybunału jest też dobrą okazją do przypomnienia wywiadów udzielonych „Casusowi” przez jego poprzedników na tym stanowisku.

Zachęcając do lektury tekstów zimowego numeru „Casusa”, życzę Państwu radości i pokoju w okresie świąt Bożego Narodzenia oraz szczęścia i wszelkiej pomyślności na cały Anno Domini 2014.

Krystyna Wierniewska

– IM WIĘCEJ WŁADZY I PIENIĘDZY W SAMORZĄDACH, TYM LEPIEJ DLA POLSKI...

Z prof. dr. hab. **ANDRZEJEM RZEPLIŃSKIM**, Prezesem Trybunału Konstytucyjnego,
rozmawia **KRYSTYNA SIENIAWSKA**

Jakie były początki zainteresowania się przez Pana Profesora problemami praw człowieka?

– Stało się to już w czasach młodości. Babcia, właścicielka czterech kamienic w niewielkim mieście, ze względu na rozmaite schorzenia nie mogła chodzić, więc ja, dorastający chłopak, odbierałem w jej imieniu od lokatorów czynsz. Ale przeżywałem rozterkę, gdyż z jednej strony reprezentowałem właścicielkę, z drugiej odczuwałem współczucie wobec biedoty zamieszkującej domy coraz bardziej zaniedbane. Do tego stanu doprowadzały niskie czynsze, administracyjny przydział lokatorów i ich niski poziom kultury. System prawny generował problemy i podtrzymywał nędzę. Wydaje mi się, że chyba wtedy „zachorowałem” na prawo. Wydawało mi się, że może być dobrym narzędziem do zmiany położenia ludzi. Do wyboru przeze mnie tej właśnie drogi życiowej na pierwszym roku studiów przyczynił się pośrednio prof. Stanisław Walczak, jedna z ciekawszych postaci Polski komunistycznej, absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego, przed wojną członek PPS, a w czasie wojny szef wywiadu AL na obszar Małopolski. Jako wiceminister sprawiedliwości po przełomie październikowym, prowadził on gruntowną modernizację polskiego więziennictwa. Pozostawił po sobie wciąż „socjalistyczne”, ale najbliższe ówczesnym standardom zachodnioeuropejskim więziennictwo w całym obozie komunistycznym. Za jego czasów w 1957 roku wprowadzony został – wzorem francuskim – nadzór sędziów nad więzieniami.



fol. Jan Bogacz

Muszę tu wspomnieć o studenckich kołach penitencjarnych funkcjonujących za moich studenckich i asystenckich czasów na wszystkich wydziałach prawa, a także wydziałach psychologii, socjologii i pedagogiki wielu polskich uczelni, będących do pewnego stopnia społecznym ciałem kontrolnym więziennictwa. Studenci pracowali też na rzecz nieletnich przestępców umieszczonych w zakładach poprawczych. Organizowałem dla nich programy kulturalne i letnie obozy poza zakładami poprawczymi. W czasie wakacji otrzymywali oni przepustki do domu, a rodzice nie bardzo mogli sobie z nimi poradzić. Z tego powodu – w ramach tzw. działalności resocjalizacyjnej – wspólnie wyjeżdżaliśmy w góry. W końcu lat 70., już po obronie doktoratu, zostałem ogólnopolskim opiekunem naukowym tych studenckich kół penitencjarnych.

Pragnę podkreślić, że temat mojej dy-

sertacji doktorskiej dotyczył sytuacji rodzin więźniów długoterminowych, którzy odbyli co najmniej 5 lat kary. Interesowały mnie zarówno rodziny osób skazanych za przestępstwa gospodarcze, z różnych afer, jak i te czysto kryminalne. Przeprowadzając badania, jeździłem do wielu więzień na zachodzie Polski: do Wrocławia, Zielonej Góry czy Szczecina, ale także do tych leżących w Bieszczadach. Fascynowała mnie również historia prawa i historia polityczna państw europejskich. To kształtowało mnie nie tylko jako przyszłego naukowca, ale przede wszystkim człowieka...

W 1981 roku – jako ekspert Obywatelskiego Centrum Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność” – przygotował Pan Profesor ogólne założenia reformy sądownictwa, w tym projekty Kodeksu karnego wykonawczego oraz ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Czy zechciałby się Pan Profesor podzielić refleksjami na temat zaangażowania prawników w proces przemian społeczno-państwowych związanych z ruchem „Solidarności”?

– Do działalności na rzecz praw człowieka zostałem włączony trochę przypadkowo, ponieważ ambicji, by być „zawodowym” obrońcą praw człowieka, nie miałem. Należałem do osób co nieco znanych dlatego, że w 1981 roku publikowałem artykuły w Tygodniku „Solidarność”. Były to różnorodne teksty świeżo upieczonego doktora prawa na tematy wymiaru sprawiedliwości. Nawiasem mówiąc, je-

den z moich tekstów miał się ukazać również w numerze skonfiskowanym 13 grudnia... W styczniu 1983 roku kilka osób zwolnionych z internowania zwróciło się do mnie, specjaliści z zakresu więziennictwa, z prośbą o to, bym w raporcie opracowywanym dla Komitetu Helsińskiego opisał warunki panujące w polskich więzieniach i obozach internowania na podstawie dokumentów, które mi stopniowo dostarczali. Oczywiście, zgodziłem się. Napisanie tego zajęło mi mniej więcej sześć tygodni. W marcu raport, z „*moim*” rozdziałem więziennym, podpisany przez Lecha Wałęsę, był w całości gotowy. Przygotowano go z myślą o wykorzystaniu przez ambasadora amerykańskiego na Konferencję Przegładową Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, powołaną przez Akt Końcowy w Helsinkach z 1975 roku. W jej skład (dzisiaj OBWE) wchodziły wszystkie państwa europejskie, w tym komunistyczne, oraz USA i Kanada. Owo forum było wygodnym dla obrońców praw człowieka z Europy Wschodniej narzędziem nacisku na władze.

Wcześniej, wiosną 1981 roku, ale nie było to związane z prawami człowieka, tylko raczej z prawodawstwem, ktoś z Krakowa, być może prokurator Aleksander Herzog, już dokładnie nie pamiętam, zwrócił się do mnie z propozycją, bym został jednym z autorów współpracujących z nowo powstającym Centrum Obywatelskich Inicjatyw Legislacyjnych przy „Solidarności”. Z pewnością uczyniono to dlatego, że znane już były moje prace naukowe i publicystyczne. Pierwszy duży tekst pt. *Problem prawa więźniów do kontaktu z osobami bliskimi* opublikowałem kilka lat wcześniej, w 1976 roku, w „Studiach Prawniczych”. Nie padało w nim słowo „socjalizm”. Dzięki ludziom, którzy w tamtych czasach redagowali ów kwartalnik, można było publikować merytoryczny tekst naukowy poza ortodoksją także w obszarze prawa publicznego. Przyznam się, że w pracy habilitacyjnej wydanej w Londynie – była to książka o sądownictwie w PRL-u – wzięłem z Lenina motto. Wódz bolszewików stał na stanowisku, że sądy w walce z wrogami rewolucji muszą stosować terror, terror sądowy. Zacyto-

wałem więc wodza światowego terroru komunistycznego. Cytat oddawał istotę komunistycznego sądownictwa legalizującego bezprawie państwa rządzonego przez tajną policję polityczną i monopartię.

W której roli czuje się Pan Profesor dzisiaj najlepiej: sędziego Trybunału Konstytucyjnego czy jednak pracownika naukowego, autora poważnych publikacji mających wpływ na stanowienie w Polsce prawa?

– Dotyka pani mojej czulej struny... I jedno, i drugie sprawia mi wiele zawodowej satysfakcji, cenię sobie również to, że byłem swego czasu obrońcą praw człowieka. Ale jednak moje zamiłowanie do nauki, do książek chyba przeważa. Wspomniałem już o zapachu książek w Bibliotece Jagiellońskiej, ale opowiem jeszcze o czymś innym. Kiedy Niemcy weszli do mojego miasteczka, rodzice wywieźli do rodziny na wsi dużą liczbę książek i zakopali w ziemi, żeby nie zginęły. Były to porządnie wydane dzieła klasyków, m.in. Henryka Sienkiewicza i Josepha Conrada-Korzeniowskiego, przedwojenne piękne albumy na 10-lecie Rzeczypospolitej. Po latach wydostałem te skarby, poczułem się ich depozytariuszem i do tej pory ich zapach działa na mnie jak narkotyk. Mam w domu sporą bibliotekę, blisko 10 tysięcy książek, a sercem mojego i żony księgozbiory są książki dowojenne. Poluję na książki prawnicze wydane w 1939 roku. Niedawno przebywałem z wykładami we Lwowie, m.in. w Ossolineum, i jak mnie zaprowadzono do biblioteki, zwyczajnie mi się w głowie zakręciło. Uwielbiam naszą uniwersytecką, warszawską, supernowoczesną bibliotekę, ale księgozbiory w miejscach historycznych pozostają wyjątkowe. Mógłbym tam siedzieć i dumać, i długo nie wychodzić...

Praca sędziego Trybunału Konstytucyjnego jest niezwykle ciekawa, rozprawy bywają nieraz fascynujące, mnie jednak nie zawsze to wystarcza. Ostatnio mieliśmy naradę nad tekstem pewnej ustawy z dziedziny prawa administracyjnego. Okazało się, że stan prawny jest w tym względzie niezwykle pogmatwany: ustawa z 1964 roku uchy-

lona w 2005 roku, rozporządzenie wykonawcze – to, które do dzisiaj obowiązuje albo nie obowiązuje, nikt już nie wie – wydane w 1974 roku, potem nowe z 1984 roku, bardzo dobre, wreszcie ustawa z 2005 roku zmieniona w 2010 roku. Zamiast zawsze ważnych zagadek prawnodogmatycznych wolę pytania o to, dlaczego jakaś instytucja prawna pojawiła się w systemie prawa, czyje interesy chroni, czyje osłabia, czym kierują się sędziowie; jakie są granice władzy państwa.

Współpracował Pan Profesor z wieloma uczelniami zagranicznymi, m.in. z DePaul University w Chicago oraz Saint Louis University. Jak Pan Profesor ocenia poziom nauk prawnych wykładanych na naszych uczelniach w porównaniu z amerykańskimi?

– Niestety, nie można porównywać poziomu nauki prawa w Polsce i w USA. Brakuje u nas takich renomowanych ośrodków naukowych jak tam. Wyraźny upadek badań naukowych prawa zaczął się na początku lat 90., kiedy to dla sporej części profesorów otworzyły się nieznane dotąd możliwości dodatkowego, obfitego zarobkowania w zakładanych kancelariach prawnych oraz w wyższych szkołach prywatnych – nierzadko w dwu i więcej naraz. Zdarzało się więc, że zamiast rozrywanych na rynku prywatnego szkolnictwa wyższego profesorów na zajęcia przychodzili asystenci bądź zwykli adwokaci. Podejmowane przez dziekanów ważnych uniwersyteckich szkół prawa próby dyscyplinowania akademików, czyli dzisiejszych studentów, kończyły się wtedy silnym oporem. Efekt? Mamy ok. 300 tys. osób absolwentów prawa, ale część wykształconych na niskim poziomie. Podczas pobytu w Ameryce przekonałem się, że tam profesor prawa zatrudniony w liczącej się uczelni w ogóle nie wyobraża sobie, by mógł jeszcze pracować gdziekolwiek indziej. Zabrania mu tego kontrakt z uczelnią. Jeśliby zechciał zostać adwokatem lub jakimś urzędnikiem państwowym, rzecz jasna może to zrobić, ale jednocześnie musi opuścić katedrę profesorską. Amerykańscy profesorowie prawa, którzy mają temperament ad-



foto. Anna Rzeszowska-Szarek

wokacki, owszem, praktykują, ale w ramach działalności uniwersyteckiej, klinicznej. Nie otrzymują za to pieniędzy, tylko uczą studentów prowadzenia w sądzie konkretnej sprawy.

Na początku naszej transformacji w merytoryczną pomoc prawniczą dla Polaków dość mocno zaangażowali się Amerykanie. Funkcjonowało wówczas w Warszawie pojęcie „*desant w hotelu «Marriott»*”, gdyż mieszkali oni w hotelu „Marriott”, za co płacił rząd amerykański albo inne instytucje zza oceanu. Niektórzy z ekspertów amerykańskich wnieśli istotne *know how* dla wymiaru sprawiedliwości, choć aplikacja rozwiązań praktyki amerykańskiej do polskiej zderzała się z zasadniczymi odmiennościami w systemach prawnych. Amerykanie mieli u nas wpływ na tworzenie prawa konstytucyjnego. Ten wpływ widać również w konstytucjach innych państw naszego regionu. Zresztą także *Europejska konwencja praw człowieka* powstała w końcu lat 40. zeszłego wieku po wpływie idei amerykańskich. Co prawda, nosi ona tytuł „*europyjska*”, ale jej treść jest refleksem poprzedzającej ją o dwa lata *Powszechnej deklaracji praw człowieka*, w której

podstawę stanowiła amerykańska kultura prawna i koncepcja upodmiotowienia jednostki.

Czy, zdaniem Pana Profesora, prawo amerykańskie jest lepsze od prawa niemieckiego?

– U nas, podobnie jak w Czechach czy na Węgrzech, obserwuje się silny wpływ niemieckiej szkoły i myśli prawa. Jak wiadomo, przez cały XIX w., a głównie w jego drugiej połowie polska nauka prawa mogła się rozwijać na ziemiach polskich tylko we Lwowie i w Krakowie. Zwłaszcza Lwów był ośrodkiem naukowym o uznanej, europejskiej renomie akademickiej. Zauważmy też, że po 1956 roku sporo polskich prawników zdobywało szlify akademickie na stypendiach naukowych w Niemczech, gdzie mieli kontakt z wybitnymi miejscowymi teoretykami prawa, poznali niecenzurowaną literaturę naukową, dobrze nauczyli się języka, a przede wszystkim myślenia o prawie kategoriami metodologicznymi wypracowanymi właśnie tam. Tak wyposażeni w wiedzę, po powrocie do kraju współtworzyli elitę uczonych i

wykładowców wydziałów prawa i administracji. Myślę, że Niemcy mają większe zaufanie do sądów niż my. Łatwo to zauważyć, jeśli weźmie się pod uwagę liczbę apelacji od wyroków sądów pierwszej instancji. W Niemczech jest ich mniej, co nie oznacza, że Niemcy nie lubią się procesować. Dowodzi to jedynie tego, że już na poziomie najbardziej podstawowym sędzia potrafi znaleźć rozstrzygnięcie, które obie strony potraktują jako sprawiedliwe. Oznacza to, że w apelacji nie uda się uzyskać niczego więcej. Przegrany uczestnik rzetelnego procesu łatwiej przyjmuje do wiadomości jego rezultat. Wie, że to było sprawiedliwe, a to buduje zaufanie do rozstrzygnięć sądów. Przekłada się to bez wątpienia i na jakość życia społecznego, i na życie gospodarcze. Tam gdzie nie ma zaufania ludzi do prawa i systemu, który je stosuje, tam wszyscy na tym tracą, choć ci słabsi tracą najwięcej.

Interesuje mnie misja Pana Profesora w ONZ...

– Najpierw, w latach 1987-1988, pracowałem w ONZ-owskim Instytucie

Kryminologii w Rzymie. Zajmowałem się tam pracą nad projektami przepisów regulujących status sędziów i sądów oraz prowadziłem badania empiryczne nad skutecznością implementacji reguł Narodów Zjednoczonych uchwalonych w 1955 roku w sprawie postępowania z więźniami. Potem byłem w kilku misjach ekspertem ONZ. W 1994 roku zostałem doradcą delegacji polskiej na 50. sesji Komisji Praw Człowieka ONZ. Zajmowałem się tam sprawą przyjęcia deklaracji o ochronie obrońców praw człowieka oraz rezolucji nt. Bośni i Hercegowiny. W 2004 roku Rada Gospodarczo-Społeczna ONZ wybrała mnie na członka Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych na czteroletnią kadencję. Potem, już jako sędzia TK, byłem dwukrotnie ekspertem prawnym w sprawach ustaw karnych afgańskich oraz konstytucji kirgiskiej. Jak widać, mam doświadczenia zarówno akademickie związane z Narodami Zjednoczonymi, jak i prawoczułowiecze, kiedy jako ekspert brałem udział w pisaniu raportów z misji ONZ oraz orzekałem w kwestii przestrzegania praw gospodarczych i społecznych w różnych państwach świata.

A jak Pan Profesor ocenia skuteczność działań ONZ? W ostatnim czasie jak gdyby mniej się słyszy o tej międzynarodowej organizacji...

– W Europie działania ONZ są prawie niedostrzegane, chyba że na Bałkanach, gdyż na terenach tzw. zapalnych rola tego tej organizacji jest o wiele ważniejsza. U nas jeśli już, to słyszy się o UNICEF lub o UNESCO. Każde miasto z ambicjami chciałoby mieć jakiś zabytek wpisany na listę UNESCO. Dawniej Polakom ONZ kojarzył się jeszcze z udziałem w misjach pokojowych, zwłaszcza na Bliskim Wschodzie. Prawie w ogóle nie ma skarg z Polski do Komitetu Praw Człowieka ONZ lub do innych komitetów konwencyjnych, bo po pierwsze pozostaje to poza świadomością przeciętnych Polaków, ale także prawników, a po drugie mamy do dyspozycji instrumenty europejskie, w dodatku podwójne, bo i Radę Europy, i Unię Europejską. Chociaż zdarzają się narody, takie jak Francuzi czy Holendrzy, którzy, jeżeli już, poza Strasbur-

giem skarżą się na swoje państwa do Genewy. Niektóre decyzje Komitetu Praw Człowieka ONZ pozostają merytorycznie lepsze od wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Komitet ma bowiem ogląd konkretnej sprawy czy problemu przez pryzmat wszystkich wielkich kultur prawnych. Każdy komitet składa się z osiemnastu komisarzy, z tego trzech pochodzą z Europy Wschodniej, po czterech jest z Europy Zachodniej, obu Ameryki, Afryki i pięciu z Azji. Dla mnie czteroletnia obecność w Komitecie Praw Gospodarczych Społecznych ONZ była wyjątkową okazją poznania kultur prawnych islamskiej, łatyńskiej czy azjatyckiej. W tym czasie w komitecie było dwóch profesorów z państw arabskich z Algierii oraz z Egiptu, a nadto Jordańczyk. Ze wszystkimi trzema miałem dobrą nić porozumienia – wszyscy studiowali prawo w Europie Zachodniej i w Ameryce. Z Arabami nie można się było porozumieć w sprawie wieku legalnej inicjacji seksualnej, który w większości państw nie był tożsamy z wiekiem stosownym do zawarcia małżeństwa. Zawsze traktowali to jako przyzwolenie na legalną pedofilię. I w zasadzie merytorycznie to mieli rację...

Panie Profesorze, napatrzyl się Pan na cały świat, więc zapytam: od kogo – mam na myśli prawodawstwo – powinniśmy czerpać wzorce?

– Przede wszystkim... od siebie. Większość naszego prawa gospodarczego i spora część administracyjnego to prawo unijne, które współtworzymy od 2004 roku. A poza tym od każdego, kto jest pod danym względem wzorcem i ma tradycje prawodawcze. Polska przez ostatnie ćwierć wieku to jedno wielkie pole budowania systemu prawnego. Weźmy taki przykład – wprowadziliśmy instytucję wspólnot mieszkaniowych, by z niezających się, anonimowych mieszkańców domów i blokowisk komunalnych, przyfabrycznych i zwłaszcza spółdzielczych uczynić prawdziwych obywateli tych domów, współobywateli sąsiednich domów i przyległych ulic. Przyglądałem się implementacji, zakrojeniu się tej instytucji od początku w Warszawie i w innym miastach i widziałem, że przez pierwsze 2-4 lata nie było widać różnicy. Narzekano, że na

się wpycha się ludziom odpowiedzialność bez pieniędzy. Ludzie czekali, że pieniądze da miasto. Ale w pewnym momencie coś się w niektórych domach zaczęło wreszcie dziać. Ich mieszkańcy zobaczyli, że mogą się zrzesać i realnie wpływać na warunki, w jakich mieszkają, tzn. remontować według uzgodnionego pomysłu klatki schodowe i elewacje zewnętrzne budynków, odnawiać instalacje elektryczne i ciepłe, mieć wpływ na to, jaką jeżdżą windą itp. Dotyczyło to w pierwszej kolejności osób zasiedlających dawne przedwojenne kamienice, które w PRL-u popadły w ruinę i w których dużych mieszkaniach mieszkało czasem kilka rodzin. Dzięki dobrze napisanemu nowemu prawu udaje się zmienić polską szarą i cieknącą rzeczywistość budynków nie tylko w centrach miast.

Zmienia się też wieś. Proszę pojechać na Podlasie i zobaczyć, jak się zmieniło i nadal zmienia. Nawet przydrożne rowy są tam wyczyszczone i wykoszone! Podobnie dzieje się w innych rejonach. Po raz pierwszy w naszej historii dorabiamy się logicznej sieci nowoczesnych dróg. Mam nadzieję, że jeszcze 3-4 lata i szosa z Krakowa do Warszawy będzie w pełni europejska. Państwo poradziło sobie z wywłaszczeniami terenów pod budowane drogi i autostrady szczególnymi przepisami, upraszczającymi i przyspieszającymi procedurę wywłaszczania. Bywało to wobec właścicieli nieruchomości psychologicznie dolegliwe, gdy linia autostrady dzieliła gospodarstwo lub pochłaniała zamieszkały od pokoleń dom. W tej sprawie Trybunał wydał 12 października 2012 roku orzeczenie długo dyskutowane w pełnym składzie. Była to sprawa zainicjowana wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich (K4/10). Trybunał uznał kwestionowane przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych za zgodne z Konstytucją.

Jednym słowem – można i budować autostrady, i jednocześnie tworzyć dobre prawo. Czy, zdaniem Pana Profesora, istnieje jakaś uniwersalna recepta, jak przygotować dobrą ustawę?

– Uniwersalnej nie ma i chyba nie będzie, życie jest zbyt bogate. Recepty ustawodawcze przygotowują prawnicy z różnych dziedzin prawa dla różnych kadencji Sejmu. Projekty ustaw podlegają dzisiaj, i słusznie, demokratycznej dyskusji. Projekty ustawodawcze i dokumenty „za” i „przeciw” im towarzyszące są obecnie „zawieszane” na stronach internetowych. Realny wpływ na kształt projektu ustawy aż do drugiego czytania w Sejmie mogą mieć, o ile chcą, organizacje zawodowe, specjaliści oraz organizacje pozarządowe. Teoretycznie każdy może uczestniczyć w dyskusji nad projektem ustawy, również zwolennicy nierealnych czy nieracjonalnych regulacji. Dobre prawo musi być napisane dobrą polszczyzną, a z tym jest kłopot. Odnoszę czasami wrażenie, że sami autorzy konkretnego przepisu mieliby kłopot z jego wykładnią językową. W zasobach obowiązującego polskiego prawa znalazłem 5005 wyrażen „w zakresie dotyczącym”, czasami prawodawca potrafi upchnąć coś takiego dwukrotnie w jednej jednostce redakcyjnej. Prawdziwe „mistrzostwo”! Lubimy też bezosobowe czasowniki w czasie przeszłym.

W latach 1992-1995 na prośbę Prezydenta RP przygotowywał Pan Profesor projekt ustawy zasadniczej. Czy Pańskim zdaniem po 16 latach od wejścia w życie Konstytucja RP wymaga w najbliższym czasie nowelizacji?

– Sformułowanie „w najbliższym czasie” kojarzy mi się z tym, że to superpilne. Tymczasem nie ma potrzeby nowelizowania Konstytucji RP. Zapewne pójdziemy śladem Danii czy Japonii, gdzie ich ustawy zasadnicze nie zmieniają się od uchwalenia, a to dlatego, że z racji niewielkiej większości, jaką ma w parlamencie partia czy koalicja rządząca, trudno uzyskać kwalifikowaną większość konstytucyjną. W Danii zmianę konstytucji uchwaloną w jednej kadencji musi zatwierdzić Folketing kolejnej kadencji, a w Japonii zmianę w Konstytucji uchwaloną przez władzę ustawodawczą musi zatwierdzić w referendum naród. Duńczycy czy Japończycy radzą sobie z przystosowywaniem koniecznych wymogów

życia orzeczeniami sądów najwyższych, bo w obu państwach nie ma sądu konstytucyjnego. Ale ich konstytucje (japońska z 1946 roku i duńska z 1953 roku) są tak dobre, że nie ma konieczności ich nowelizowania. Podobnie może być u nas.

Postanowienia naszej Konstytucji interpretuje Trybunał Konstytucyjny i od ponad 17 lat od jej wejścia w życie czyni to rozważnie, co umacnia porządek konstytucyjny w państwie. Tym samym Trybunał i jego 15 sędziów mają w każdej rozpatrywanej sprawie, w której uprawniony podmiot kwestionuje konstytucyjność przepisu, istotną część władzy państwowej. Nasze wyroki są ostateczne i powszechnie obowiązujące, a to z kolei podkreśla szczególną odpowiedzialność sędziów konstytucyjnych i nakazuje szczególną staranność w podejściu do orzeczenia. Nasz Trybunał jest członkiem swojej społeczności sądów konstytucyjnych, co szczególnie widać w ramach państw Unii Europejskiej, ale również sądów międzynarodowych: Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. To wyraźnie sprzyja zapewnieniu Europejczykom podobnego standardu rządów prawa, demokracji, wolności i sprawiedliwości. „Podobny” nie oznacza „taki sam”. Bogactwem Europy jest jej kształtowana od kilkunastu stuleci różnorodność. Do zadań narodowych sądów konstytucyjnych należy jej podtrzymywanie i rozwijanie, ale w ramach dostrzeganej na tle innych kontynentów tożsamości europejskiej. Sądy międzynarodowe, z natury nastawione na podejście wspólnotowe – muszą ochraniać wartości i standardy wspólne, jednoczące.

Także nienowelizowana konstytucja pozostaje organizmem żywym. Logice funkcjonowania sądu konstytucyjnego przypisane jest to, że na tle szeregu spraw i wynikających z nich problemów konstytucyjnych, na tle dyskusji teoretycznych, wyłania się nowe rozwiązanie, dostrzega się konieczność wyodrębnienia nowego prawa podmiotowego. Tak na przykład pojawiło się w przestrzeni publicznej prawo do prywatności, kiedy w 1890 roku w Harvard Law Review dwóch wybitnych prawników bostońskich, Samuel War-

ren i Luis Brandeis, opublikowało – najczęściej cytowany w historii – artykuł prawniczy. Prawo do prywatności Warren i Brandeis wygenerowali z pierwszego zdania IV poprawki do Konstytucji amerykańskiej, które gwarantuje, że „Nie będzie naruszane prawo ludzi do bezpieczeństwa osobistego, nietykalności mieszkania, dokumentów i ruchomości oraz zapewniające ochronę przed nieuzasadnionymi rewizjami i sekwestracjami”. W Konstytucji amerykańskiej nie natrafi się na prawo do prywatności, a u nas tak. Ale Konstytucja amerykańska to absolutne mistrzostwo świata zwięzłości. W 1791 roku w trzech liniijkach zostało zapisane tam to, co u nas rozpisane bywa na kilka przepisów. To przykład, że im bardziej zwarty tekst, taki jak Konstytucja amerykańska, tym bardziej fundamentalne ma to znaczenie dla długodystansowego rozwoju społeczeństwa, kultury i gospodarki.

Sędzią Trybunału Konstytucyjnego powinien być z pewnością ktoś z Pańskim doświadczeniem. W grudniu 2007 roku został Pan Profesor wybrany przez Sejm RP na to stanowisko, a trzy lata później miała miejsce Pańska nominacja na jakże prestiżowe stanowisko Prezesa TK.

– Tak to się potoczyło... Nie zabiegałem o urząd sędziego, a potem funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Byłem profesorem prawa, a jeszcze w Polsce i za granicą obrońcą praw człowieka. Czy dobrze, że inni dostrzegli mnie w tych rolach? Najpewniej tak. Nie będę udawał naiwnej brunetki. Czy Trybunał pozostaje sądem uwikłanym w politykę? Jeżeli jest umocowanym w ustawie zasadniczej negatywnym ustawodawcą, a w niektórych sprawach, głównie w sprawach sporów kompetencyjnych konstytucyjnych między najwyższymi organami władzy oraz w sprawach konstytucyjności celów i/lub działalności partii politycznych – to jest organem w części politycznym. Zawsze jednak, wczoraj, dzisiaj i jutro, będzie to polityka jako roztropna troska o dobro wspólne.

Napatrzył się Pan Profesor w życiu na wiele różnych sposobów

tworzenia i stosowania prawa i może to wpłynęło na decyzję posłów. Jak Pan Profesor postrzega obecną rolę i pozycję ustrojową Trybunału Konstytucyjnego w polskim systemie władzy sądowniczej?

– Takich, którzy mają otwarty umysł na inne systemy, bo doświadczyli ich i je badali, i mieli pewien wpływ na ich kształt – jest w naszym sądzie dostatek. I także takich, którzy, jako wybitni prawnicy, mogliby być równie dobrze sędziami konstytucyjnymi w każdym innym państwie. Potwierdzają to konkretne przykłady, bo chociażby dzisiejszy sędzia w Luksemburgu to były prezes Trybunału Konstytucyjnego. Również dzisiejszy sędzia w Strasburgu to były asystent sędziego konstytucyjnego. Pracując w Trybunale, zdobył ostrogi doktora oraz doktora habilitowanego prawa konstytucyjnego. W dodatku to specjalista nie tylko od prawa konstytucyjnego, ale również międzynarodowego prywatnego. Myśmy pierwsi dorobili się fundamentalnego komentarza do Traktatu o Unii Europejskiej z Lizbony – przed Anglikami, Francuzami, Niemcami i Włochami. Redaktorem tego znaczącego w Polsce i w Europie przedsięwzięcia jest sędzia Trybunału Konstytucyjnego.

Wybory do Trybunału Konstytucyjnego są i zawsze będą polityczne. Izba poselska jest w momencie głosowania politycznie podzielona. Tylko jeden sędzia z obecnych – i w ogóle w historii – uzyskał poparcie wszystkich głosujących. Cokolwiek by powiedzieć o naszym parlamencie, jego już siódmej kadencji, to niemal zawsze mają nasi posłowie wystarczająco dużo rozsądku, by wybierać sędziów z prawdziwego zdarzenia, z dużym poczuciem odpowiedzialności za to, co robią. Ze świadomością tego, po co tutaj są, i z wiedzą, w jaki sposób kontrolować konstytucyjność prawa.

Chcemy, by nowa ustawa o TK zaczęła się od takiej definicji „Trybunału Konstytucyjnego”, która podsumowuje jego dorobek i jego faktyczną, rzeczywistą pozycję w Rzeczypospolitej. A mianowicie że „Trybunał Konstytucyjny» jest organem władzy sądowniczej stojącym na straży porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej”. Taki „zapis” trafia

w punkt tego, czym jest nasz sąd konstytucyjny. Bo nie tylko kontrolujemy hierarchiczną zgodność przepisów prawa, ale właśnie jeżeli rozstrzygamy spory kompetencyjne, to po prostu interpretujemy przepisy Konstytucji RP i nasz wyrok jest zapisem nowej normy konstytucyjnej – kto np. reprezentuje Polskę w Radzie Europejskiej: premier czy prezydent? Trybunał rozstrzygnął, że Konstytucja wskazuje premiera. Albo jeżeli decydujemy o tym, czy partia polityczna musi być rozwiązana, robimy to w trybie procesu karnego, więc znowu nie jest to kontrola hierarchiczności i konstytucyjności prawa.

Ci, którzy nie znają Konstytucji, mówią: strażnikiem Konstytucji jest przecież Prezydent. Prezydent ma jednak inną niż Trybunał, fundamentalną, pozycję konstytucyjną. Konstytucja przesądza, że Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji. To „czuwa” oznacza, że jest aktywnym aktorem systemu władz w Polsce, że jest tym, który ma aktywnie baczyć, reagować, uprzedzać ewentualne zagrożenie. Trybunał jest w tym dziele aktorem biernym, nie inicjuje postępowań konstytucyjnych, nigdy nie działa z urzędu. Postępowania trybunalskie inicjują uprawnione podmioty. Ostatecznie jednak o tym, czym jest nasze państwo, jego kształt, prawo i siła, przesądzają wyborcy w co kilkuletnich wyborach samorządowych, parlamentarnych, europejskich i prezydenckich.

Wracając do sędziów konstytucyjnych i ich roli w państwie wolnym, demokratycznym, prawnym, i sprawiedliwym... Pełnienie urzędu sędziego konstytucyjnego nie może być w najmniejszym zakresie dobrą okazją do zadekretowania swoich przewag teoretycznych w danej dziedzinie prawa, w tym w prawie konstytucyjnym. To byłoby nadużyciem urzędu. Bycie sędzią konstytucyjnym to co innego niż bycie profesorem prawa. Bycie profesorem ułatwia, daje narzędzia, dystans, dodatkową niezależność. To niezwykle dużo. Ale nic więcej. Sędziowie Trybunału nie rozstrzygają naukowych sporów teoretycznych. Dokładnie tak samo liczy się doświadczenie praktyczne z sądu powszechnego czy wojskowego, doświadczenie adwokackie, prokuratorskie, radcowskie czy nota-

rialne. Sędzia konstytucyjny musi, korzystając twórczo ze swoich doświadczeń sędziego, być wyzbyty pokus reprezentanta swojego dotychczasowego środowiska zawodowego.

Przed 23 laty – w wyniku porozumień Okrągłego Stołu oraz wyborów parlamentarnych w czerwcu 1989 roku – wprowadzono ustawę o samorządzie terytorialnym, na mocy której powołane również zostały kolegia odwoławcze. Czy chciałby Pan Profesor wyrazić swój pogląd na temat naszych dokonań w tej dziedzinie?

– Jestem organicznym zwolennikiem samorządu i samorządności i mówię to nie przez uprzejmość dla przezacnej redakcji „Casusa”. Kiedy dyskutujemy na ten temat, to wyrażam pogląd, że im więcej władzy i pieniędzy w samorządach, tym lepiej dla Polski i dla jej rozwoju. Państwo jako struktura powinno być bardziej ograniczone, ale tam – w terenie – sprawne. Każda złotówka wydana bezpośrednio w gminie przynosi z reguły większy zysk, niż kiedy przychodzi „w teren”, do Warszawy. Samo przejście projektu, dotknięcie papieru kosztuje parę groszy i... parę co najmniej tygodni. W naszej kochanej stolicy coś musi z tej złotówki zostać. I jeżeli się da z tej złotówki wygenerować znowu kolejne grosze „podrożne”, to co trafi do gminy? Gminy, która ma potencjał ludzi, przygotowała projekt, współdziałała z sąsiadami, ale chce też być lepsza, bardziej atrakcyjna niż sąsiedzi. Nie mam żadnej obawy o to, że powiększanie kompetencji samorządów byłoby rozbiorem dzielnicowym Polski, jak sądzą niektórzy z natury nieufni wobec Polaków i naszych zdolności pielęgnyjących prawdziwe i wyobrażone krzywdy historyczne.

Traktuję niezwykle poważnie art. 16 Konstytucji, że gmina pozostaje wspólnotą mieszkańców i to w powiązaniu z art. 165. Mało dostrzegalny jest fakt, że nasza ustawa zasadnicza nie tylko w tym przepisie chroni wspólnotowość. W samej preambule do Konstytucji dwukrotnie się o niej wspomina, w tym w bezpośrednim odniesieniu do wspólnot samorządu terytorialnego, gdy mowa o oparciu Konstytucji „na za-

sadzie pomocniczości umacniającej uprawnień obywateli i ich wspólnot”. W części artykułowanej mowa jest wprost o tym, że „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne” (art. 166) oraz że „Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty...” (art. 170).

Gminy mają dzisiaj ograniczoną zdolność wnioskową przedstawiania spraw Trybunałowi. I dobrze – tam gdzie występują jako organ władzy. Konstytucja przesądza – że organy samorządu terytorialnego występują z wnioskami do Trybunału w trybie tzw. ograniczonej kontroli abstrakcyjnej konstytucyjności prawa. Ale tam gdzie w grę wchodzi wyłącznie interesy gospodarcze i ochrona własności wspólnoty, gdzie gmina staje się pozwanym i w procesie nie występuje jako organ władzy, możliwość kontestowania przed Trybunałem w trybie skargi konstytucyjnej po przegranej procesie sądowym przepis, który był podstawą rozstrzygnięcia, będzie, w moim przekonaniu, służyła wszystkim.

Czy Trybunał Konstytucyjny współpracuje z sądami konstytucyjnymi innych krajów?

– Corocznie odbywamy kilka dwustronnych konferencji z sądami konstytucyjnymi innych państw zarówno u nas, jak i u naszych partnerów. Mamy m.in. co roku konferencję polsko-litewską: raz w Polsce, raz na Litwie. W tym roku wypadła w Polsce, na Śląsku Opolskim. Chcieliśmy, by nasi partnerzy zobaczyli, jak wygląda życie wspólnoty samorządowej w terenie dwuetnicznym. Zatrzymaliśmy się w zespole pałacowym w Kamieniu Śląskim, dużej gminnej wsi, w której mieszkają też osoby pochodzenia niemieckiego. Wieś ma, jak szereg innych w okolicy, niemiecką nazwę – *Gross Stein*. Mieszkańcy drugą kadencję wybierali tam na wójta kogoś, kto pochodzi z centralnej Polski. Ożeniony z miejscową dziewczyną, mieszka tam i działa od 20. roku życia. Poza dwiema sesjami merytorycznymi poświęconymi problemom

prawnokonstytucyjnym, które odbyliśmy w Kamieniu Śląskim, spotkaliśmy się z samorządowcami w Gogolinie, Głogówku oraz Biedrzychowicach, miejscowościach położonych tuż przy granicy z Czechami. Litwini podziwiali gospodarność mieszkańców, sposób funkcjonowania samorządu, relacje z urzędem wojewody. Rozmawialiśmy też z abp. Alfonssem Nossolem o jego drodze życiowej i służbie mieszkańcom Opolszczyzny. W Biedrzychowicach, w regionalnym muzeum, zorganizowanym przez szefową lokalnego oddziału Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim, muzeum, do którego przez lata ściągała od okolicznych mieszkańców masę różnych starych przedmiotów codziennego użytku: narzędzia domowe i rolnicze, modlitewniki polskie i niemieckie, zdjęcia historyczne, zrobiliśmy spotkanie z udziałem wojewody opolskiego o prawnych aspektach funkcjonowania samorządu z perspektywy wspólnot wiejskich. Z kolei w Gogolinie w spotkaniu z burmistrzem wywodzącym się z mniejszości niemieckiej i z dyrektorami urzędu miejskiego, w jedynej gminie miejskiej na Opolszczyźnie, gdzie jest dodatni przyrost naturalny, dyskutowaliśmy o programach gospodarczych i społecznych adresowanych do różnych grup ludzi. To bogata gmina, na jej terenie znajduje się największa w Europie cementownia. Podobnie jednak jak w całym tym regionie mieszka tam wielu ludzi powyżej 70. roku życia, bo ich dzieci wyjechały – do Niemiec, do Holandii. Gmina ma interesujące programy dla tych ludzi i oczekuje przyjaznego dla nich prawa. Ta wspólna sesja z Litwinami dała także polskim sędziom konstytucyjnymi dobry wgląd w stosowanie przepisów regulujących życie samorządu terytorialnego.

Serdecznie dziękuję Panu Profesorowi za tę rozmowę, wieńczącą serię wywiadów z sędziami Trybunału Konstytucyjnego, które w ciągu lat zamieściliśmy w kilku numerach „Casusa”. Myślę, że jest ona znakomitym uhonorowaniem jubileuszowego, 70. już numeru naszego kwartalnika.

Rozmawiała:

KRYSTYNA SIENIAWSKA

Andrzej Rzepliński urodził się 26 listopada 1949 roku w Ciechanowie. W 1971 roku ukończył studia na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego. W 1978 roku uzyskał tytuł doktora nauk prawnych, a w 1990 roku doktora habilitowanego. Od 2000 roku jest profesorem zwyczajnym.

Po studiach został aplikantem Prokuratury Powiatowej w Garwolinie i w 1972 roku podjął studia doktoranckie z zakresu kryminologii w Instytucie Nauk Prawnych PAN. Od 1991 roku kierownik Katedry Kryminologii i Polityki Kryminalnej oraz Ośrodka Badań Praw Człowieka na Wydziale Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego. Był m.in. ekspertem Obywatelskiego Centrum Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność”, w ramach którego przygotował projekt *Kodeksu karnego wykonawczego* oraz projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Przed ogłoszeniem stanu wojennego publikował artykuły w Tygodniku „Solidarność”.

Wykładał również na amerykańskich uczelniach, m.in. na DePaul University w Chicago oraz Saint Louis University.

W 1990 roku inicjator przygotowania i współautor projektu Karty Praw i Wolności, przedstawionego przez grupę członków Komitetu Helsińskiego w Polsce i w listopadzie 1992 roku przedłożonego przez Prezydenta RP Sejmowi jako projekt ustawy konstytucyjnej. Członek Komisji Reformy Prawa Karnego przy Ministrze Sprawiedliwości, gdzie pracował w zespole ds. kodeksu karnego wykonawczego. W latach 1992-1993, na prośbę Prezydenta RP, przygotował wraz z trzema innymi autorami, projekt Konstytucji RP. Również m.in. członek helsińskiego ruchu obrony praw człowieka (Komitet Helsiński w Polsce oraz zarząd Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka), Komitetu Wykonawczego Międzynarodowej Helsińskiej Federacji Praw Człowieka w Wiedniu, Komitetu Bioetycznego Rady Europy i Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ.

Współpracował m.in. z Chicago University Law School Center for the Study of Constitutionalism in Eastern Europe, instytucjami Maxa Plancka (für ausländische und internationale Strafrecht we Fryburgu; für europäische Rechtsgeschichte we Frankfurtie n. Menem oraz für ausländische öffentliches Recht und Völkerrecht we Heidelbergu) oraz z Constitutional and Legal Policy Institute Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego w Budapeszcie.

W 1990 roku był doradcą do spraw reformy prawa penitencjarnego dyrektora więziennictwa, a w latach 1998-2000 doradcą prawnym ministra-koordynatora ds. służb specjalnych. Od 2001 do 2005 roku doradca prezesa Instytutu Pamięci Narodowej.

Ekspert Departamentu Monitoringu Praw Człowieka przy Sekretarzu Generalnym Rady Europy, ekspert ONZ ds. zapobiegania przestępczości oraz ekspert Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE w Warszawie.

Autor licznych publikacji z zakresu konstytucyjnych praw człowieka, sądownictwa, kryminologii, więziennictwa, zbrodni państwa, kary śmierci, polityki kryminalnej porównawczej, prawa policyjnego, korupcji oraz opinii prawnych przedstawionych komisjom parlamentarnym, Sądowi Najwyższemu, Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka, Trybunałowi Konstytucyjnemu.

W grudniu 2007 roku został wybrany przez Sejm RP na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego, a w grudniu 2010 roku powołany przez Prezydenta RP na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

OD REDAKCJI:

Rozmowa z obecnym prezesem Trybunału Konstytucyjnego prof. dr. hab. **Andrzejem Rzeplińskim** skłoniła nas do przypomnienia w 70. numerze „Casusa” wywiadów, które zamieściliśmy na łamach kwartalnika z innymi prezesami Trybunału Konstytucyjnego: prof. dr. hab. **Andrzejem Zollem**, prof. dr. hab. **Markiem Safjanem** i **Jerzym Stępnem**.

Opinie wybitnych prawników konstytucjonalistów na temat wielu kwestii dotyczących samorządu terytorialnego i administracji publicznej nie straciły po latach nic na aktualności, nadal są inspirujące i dlatego warto do nich powracać.

(„CASUS” nr 2/ zima 1996 r.)

Ani jedno pytanie

Rozmowa z Prezesem Trybunału Konstytucyjnego prof. dr. hab. ANDRZEJEM ZOLLEM

Art. 22 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych zezwala im na wystąpienia do Naczelnego Sądu Administracyjnego lub Trybunatu Konstytucyjnego z pytaniami prawnymi w sytuacji, w której od odpowiedzi na pytanie zależy rozstrzygnięcie danej sprawy. Ponadto kolegia mogą również występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami o stwierdzenie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją RP lub innym aktem ustawodawczym. Zarazem żadne dotychczas z 49 kolegiów nie wystąpiło do Trybunału Konstytucyjnego ani z pytaniem, ani z wnioskiem. Czy mógłby Pan to skomentować?

– Rzeczywiście do tej pory do Trybunału Konstytucyjnego nie wpłynęło ani jedno pytanie od któregoś z kolegiów odwoławczych. Otrzymał mi natomiast pytanie, które początkowo zostało skierowane do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ten zaś sąd uznał, że właściwym adresem pytania jest Trybunał Konstytucyjny. Będziemy tę sprawę rozpatrywać. Generalnie uważam, że możliwość występowania z pytaniami i wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego ma bardzo duże znaczenie ustrojowe. Organ samorządowy może się przyczynić w ten sposób np. do wyeliminowania przepisu prawnego, który jest zły, czy wręcz niezgodny z Konstytucją RP.



foto. Attila Jamrozik

Czy mimo wspomnianego braku pytań i wniosków formułowanych przez kolegia odwoławcze mógłby Pan wyrazić opinię na temat dotychczasowej ich działalności?

– Mogę mówić o instytucji pytań i wniosków. Jeszcze raz podkreślam, że ustrojowo mają one bardzo istotne znaczenie. Nie jest to tylko mój pogląd. Powstanie tej instytucji przewiduje również projekt nowej konstytucji oraz projekt przyszłej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Wnioski o zgodność norm prawnych z Konstytucją RP i innymi ustawami są i będą rodzajem kontroli norm prawnych regulujących kwestie związane z

działalnością samorządów. To, że dotychczas nie ma tych pytań i wniosków, jest zrozumiałe. Kolegia odwoławcze są instytucją nową, podobnie jak i stosunkowo nową instytucją pozostaje Trybunał Konstytucyjny. Ponadto należy pamiętać o tym, że w ciągu ubiegłych 50 lat normy konstytucyjne jako takie nie miały zastosowania w praktyce. Dlatego wszystko to wymaga czasu. Mimo to już obecnie w działalności Trybunału Konstytucyjnego można zaobserwować dużą aktywność organów samorządu terytorialnego, które kierują do nas wnioski o zbadanie konstytucyjności różnych przepisów prawa związanych z działalnością organów samorządowych.

Czy, Pana zdaniem, jeśli doczekamy się w końcu pogłębionej reformy administracji – mam na myśli powstanie powiatów i województw samorządowych – czy wpłynie to, a jeśli tak to w jaki sposób, na ustrój i działalność dzisiejszych kolegiów odwoławczych?

– Gdy struktura samorządowa zostanie rozbudowana, wpłynie to niewątpliwie na rozbudowę kolegiów odwoławczych. Są to zagadnienia ze sobą związane. Jaki dokładnie będzie ustrój i struktura tych instytucji,

trudno dzisiaj powiedzieć. Nie może być jednak tak, by np. samorząd powiatowy był instancją nadrzędną w stosunku do samorządu gminnego. Przekreśliłoby to sens samorządności. Samorządy różnych stopni powinny mieć zróżnicowane kompetencje. Owo zróżnicowanie musi się również odnosić do takich organów jak kolegia odwoławcze

Rozmawiał:
WIESŁAW ZABŁOCKI

(„CASUS” nr 2/ zima 1996 r.)

Prof. **Andrzej Zoll** gościł później na łamach „Casusa” raz jeszcze, nie pełniąc już funkcji Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Jednak wiele jego spostrzeżeń na tematy dotyczące samorządowych kolegiów odwoławczych i spraw państwa było bardzo interesujących, dlatego postanowiliśmy przypomnieć rozmowę z Panem Profesorem pod koniec 2009 roku, na jubileusz 20-lecia samorządu terytorialnego w Polsce.

(„CASUS” nr 54/ zima 2009 r.)

– System prawny w Polsce jest przeregulowany...

Panie Profesorze, w imieniu Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych serdecznie dziękuję za przyjęcie propozycji udzielenia wywiadu otwierającego zimowy, 54. numer „Casusa”. Niejednokrotnie zaszczycał nas Pan Profesor obecnością w wydarzeniach ważnych dla kolegiów. Dziś chcielibyśmy porozmawiać o 20 latach samorządu terytorialnego w Polsce – w przededniu roku obchodów tego ważnego jubileuszu. Jak Pan Profesor ocenia proces przemian ustrojowych w naszym państwie z perspektywy owych 20 lat?

– Trzeba podkreślić, że tych 20 lat, które minęły od 1989 roku, to okres wielkiej przebudowy państwa polskiego, jego ustroju i porządku praw-

nego, przebudowy, która charakteryzuje się przede wszystkim tym, że dokonujemy jej my sami. Mamy pełną swobodę i suwerenność w przeprowadzaniu zmian, nie czynimy tego pod niczyje dyktando. Również nasze decyzje o przystąpieniu do takich czy innych związków – myślę tu o NATO czy Unii Europejskiej – były naszymi suwerennymi decyzjami, decyzjami narodu. Szczególnie jeśli chodzi o przystąpienie do Unii Europejskiej, poparte to zostało wynikiem referendum. Wszystko to pokazuje, że rzeczywiście od 20 lat suwerenem jest naród i to on decyduje o tym, jaki ma być kształt ustroju w Polsce.

Oczywiście, można powiedzieć, że w wielu kwestiach mogło być lepiej, a pewne sprawy zostały rozwiązane przy dużych kosztach. Mam tu na myśli również pierwszy okres lat 90., kiedy dokonywano kolosalnej, właściwie pionierskiej, pracy przy budowy systemu gospodarczego. Wiele wręcz pomyj – powiem to bardzo brutalnie – wylano na głowę Leszka Balcerowicza. Tymczasem ów człowiek – nie mam co do tego najmniejszych wątpliwości – będzie za 50 lat uznawany za jednego z największych Polaków tego okresu i za człowieka o największych zasługach w latach, które decydowały o losie Polski. Tak że w sumie oceniam owych 20 lat pozytywnie, mając oczywiście również świadomość błędów, które zostały popełnione. Teraz chodzi tylko o to, abyśmy potrafili z tych pomyłek wyciągnąć wnioski i je poprawić. Ale powinno nam się udać to zrobić.

Uważam, że najważniejszą reformą, która została dokonana w Polsce, obok oczywiście zmian związanych z przejęciem władzy, z przejściem odpowiedzialności za los Polski, jest reforma samorządowa. Ona się po prostu udała. Ta reforma z roku 1990 – tutaj trzeba niewątpliwie wymienić nazwiska Jerzego Regulskiego czy Tadeusza Mazowieckiego, tak bardzo aktywnych w tym czasie – rzeczywiście doprowadziła do tego, że mamy władzę zbudowaną od dołu do góry. Znalazło to także swój ślad w Konstytucji RP, w której podstawową jednostką władzy publicznej jest samorząd gminy i gmina, a na tym fundamencie dopiero została zbudowana struktura pozostałych władz.

Czy, Pańskim zdaniem, obecna struktura i sposób funkcjonowania samorządu terytorialnego w pełni odpowiadają standardom demokratycznego państwa prawa?

– Zdecydowanie tak, odpowiadają, co nie znaczy, że wszystko w tym względzie jest idealne. Tu trzeba pamiętać o jednej istotnej rzeczy: ponieważ jesteśmy społeczeństwem wolnym, bardzo dużą odpowiedzialność ponoszą osoby sprawujące władzę, podejmujące decyzje, bo to są ich decyzje, a nie przez nikogo im narzucane. Oni biorą za nie odpowiedzialność. I oczywiście też na szczeblu samorządowym – to wójt, burmistrz podejmuje wiele decyzji w zależności od tego, jakim jest człowiekiem, jakim gospodarzem, jak dba o dobro wspólne, jak potrafi pracować z organizacjami obywatelskimi na swoim terenie, jak umie tym organizacjom przekazywać cały szereg zadań, które muszą być wykonane. Od tego wszystkiego zależy dobre funkcjonowanie danej jednostki samorządu terytorialnego. Wynika to z obserwacji, również moich. Kiedy byłem jeszcze Rzecznikiem Praw Obywatelskich, dużo jeździłem po kraju i widziałem różne samorządy. Takie, które kwitły, gdzie widać było tę dynamikę aktywności społecznej, ale także i samorządy, które egzystowały. Powtarzam: to sprawa ludzi, ich zaangażowania i inicjatywy...

Czy w odniesieniu do przepisów dotyczących ordynacji wyborczej do organów samorządu terytorialnego widziałby Pan Profesor zasadność korekty? Mam na myśli zwłaszcza kwestię jednomandatuowych okręgów...

– Jeśli chodzi o ordynację do samorządu terytorialnego, a właściwie władz samorządu terytorialnego – a trzeba bardzo mocno podkreślić, że samorząd terytorialny tworzą mieszkańcy – chciałbym, żeby te wybory były jak najmniej partyjne. Na szczeblu gminy mamy szansę, by tak się działo. Wybierane są bowiem osoby znane obywatelom. Mniej się tu liczy przynależność partyjna kan-

dydata czy program partii, który jest najczęściej programem ogólnokrajowym. Bardziej natomiast musi być w cenie osobowość kandydata, jego przymioty umysłu i charakteru, jego program poprawy miejscowych warunków, działania na rzecz wspólnoty, która tworzy właśnie samorząd terytorialny.

Czy na to odpolitycznienie samorządów można wpłynąć przez ordynację wyborczą?

– Można. Myślę, że właśnie wybory bezpośrednie wójtów i burmistrzów oraz wybory nie na listy, tylko w jednomandatowych okręgach wyborczych w większym stopniu temu odpowiadają. Proszę zwrócić uwagę – uważam to za pozytywny trend – że ostatnio w wyborach samorządowych zwyciężały grupy czy koalicje obywatelskie w jakiś sposób powiązane z partiami, ale jednak niebędące ich komitetami wyborczymi. Tworzyli je ludzie na potrzeby określonych wyborów. Uważam, że jeśli chodzi o wybory do władz samorządowych, jest to bardzo dobre rozwiązanie.

W związku z debatą w mediach dotyczącą nowelizacji Konstytucji RP pojawiły się informacje na temat nowego modelu podziału władzy pomiędzy prezydentem i premierem, zaproponowanego przez dawnych prezesów Trybunału Konstytucyjnego, wśród których wymienia się Pana Profesora. Czy zechciałby Pan Profesor wskazać kwestie, które powinny zostać znowelizowane w polskiej ustawie zasadniczej?

– Chciałbym trochę szerzej powiedzieć o inicjatywie dotyczącej zmian w Konstytucji RP, bo rzeczywiście należę do owej trójki byłych prezesów Trybunału Konstytucyjnego. W lutym tego roku wystąpiliśmy z listem otwartym, w którym wskazaliśmy mankamenty obecnego stanu i potrzebę ich rozwiązania. Równocześnie zapowiedzieliśmy, że przystąpimy do opracowania takiego projektu. Ponieważ wszyscy trzej należymy do konwersatorium „Doświadczenie i

Przyszłość”, przedstawiliśmy nasze wątpliwości co do obecnej regulacji konstytucyjnej na posiedzeniu Rady Programowej, która postanowiła przejąć inicjatywę i przygotować taki projekt. I ów projekt powstał – opublikowano go na początku września br. Podstawową zmianą, którą tutaj przyjęto, była ta wynikająca z diagnozy, że głównym zarzewiem kłopotów i konfliktów jest źle sformułowany art. 10 Konstytucji RP, który władzę wykonawczą dzieli pomiędzy prezydenta i rząd. Uznaliśmy za konieczne zmianę tego przepisu. Ów przepis oddaje – w naszym ujęciu – władzę wykonawczą rządowi, prezydenta zaś ustawia ponad podziałami władzy. Prezydent jest najwyższym przedstawicielem państwa i gwarantem ciągłości władzy państwowej, ale w jego kompetencjach są zarówno elementy władzy ustawodawczej, jak i władzy wykonawczej i sądowniczej.

Proszę zobaczyć – w naszym projekcie inaczej niż w propozycji premiera – nie postulujemy zniesienia weta prezydenta, tylko osłabienia tego weta, czyli niewątpliwie chodzi tutaj o element władzy ustawodawczej. Elementem władzy wykonawczej jest to, że prezydent jako zwierzchnik Sił Zbrojnych sprawuje Naczelne Dowództwo nad Siłami Zbrojnymi, ponadto ma władzę nad postanowieniami sądowniczymi (np. rozporządza aktem łaski). Jednym słowem – wszystko to pokazuje, że prezydent nie może być zaliczony do jednej z tych władz – w ramach podziału władzy.

Z tego rozwiązania wynikają pewne konsekwencje. O jednej już wspominałem, tzn. uważamy, że dziś siła prezydenckiego weta jest zdecydowanie za duża. Prowadzi bowiem to do tego, że wybrany w demokratycznych wyborach rząd, będący odbiciem parlamentarnej większości, nie może skutecznie rządzić. Proszę zwrócić uwagę na pewien paradoks: do utworzenia rządu wystarczy zwykła większość głosów, natomiast żeby zrealizować program tej większości, tzn. poprzez tworzenie ustaw, potrzeba właściwie 3/5 większości, bo jeżeli się jej nie ma, to nie odrzuci się weta prezydenta. Owo rozwiązanie jest naszym zdaniem absurdalne, ponieważ

blokuje realizację reform, za których przeprowadzenie odpowiedzialny jest rząd. Prezydent nie ponosi tutaj żadnej odpowiedzialności, a może zablokować wprowadzanie takich reform. Zgodnie uważamy, że należy to zmienić. Pociąga to za sobą dalszą konsekwencję – z tym że muszę powiedzieć, iż w naszym projekcie są wariantowe rozwiązania, ponieważ też nie byliśmy co do tego zgodni.

Mniejszość była za tym, żeby pozostawić wybory powszechne prezydenta, żeby nadal naród wybierał go bezpośrednio. Większość Rady Programowej opowiedziała się jednak za tym, by zmienić sposób wyboru prezydenta. Ale tutaj też się różnimy, jeśli chodzi o z propozycję premiera. Proponowaliśmy, żeby wyboru prezydenta dokonywało Kolegium Elektorów utworzone ze Zgromadzenia Narodowego, czyli z Sejmu i Senatu, oraz z przedstawicieli województw wybieranych przez sejmiki wojewódzkie, czyli organ samorządowy, w liczbie równej liczbie posłów i senatorów w danym województwie. Jednym słowem – byłoby to takie zdublowane Zgromadzenie Narodowe poprzez tych przedstawicieli województw. Uzasadnienie tego jest następujące: z jednej strony włącza się w ten proces samorząd terytorialny, a z drugiej odpolitycznia się, bo tu jednak już układ polityczny jest inny. Poza tym nie musieliby to być konieczne członkowie sejmików, mogłyby to być również osoby spoza – wskazane przez sejmiki samorządowe. Proponujemy też zlikwidowanie Rady Bezpieczeństwa Narodowego, która właściwie jest ciałem doradczym, a ma uregulowanie w Konstytucji RP. To pewien ewenement. Prezydent nie jest niczym skrepowany, może powołać taki zespół ludzi, którzy mu będą doradzać w sprawie bezpieczeństwa narodowego, może wydać regulamin dla tego gremium, ale to nie jest materia, która powinna być w Konstytucji RP regulowana. Dzisiaj mamy taką sytuację, że do owej Rady Bezpieczeństwa Narodowego należy były premier Jarosław Kaczyński, była minister spraw zagranicznych i inni. W każdym razie nikt z osób ponoszących obecnie od-

powiedzialność za państwo w niej nie zasiada. Prezydent ma zresztą do swoich potrzeb, jako ludzi odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego. Oczywiście jest to organ mający ustawowe podstawy funkcjonowania.

A czy Pan Profesor się nie obawia, że zaproponowany w projekcie sposób wyboru prezydenta społeczeństwo może odebrać jako pewnego rodzaju zamach na swoją podmiotowość, tj. pozbawienie obywateli bezpośredniego wpływu na wybory głowy państwa? Tym bardziej że przyzwyczailiśmy się już do wyborów powszechnych prezydenta...

– Jest to argument mniejszości w Radzie Programowej konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”. Nie przesadzajmy jednak – tradycji wielkiej w tym względzie nie ma. Przed wojną nie było wyborów powszechnych prezydenta, a po wojnie mamy wybory od 1990 roku – pierwszym wybranym w wyborach powszechnych prezydentem został Lech Wałęsa. Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego liczymy jako jednego, tyle że sprawował urząd dwie kadencje, a więc dwukrotnie odbywały się wybory. Czyli dopiero czterokrotnie w historii III Rzeczypospolitej odbyły się wybory powszechne prezydenta. Ale one mają też swoją ujemną stronę. Po pierwsze, jest to sposób wyboru prezydenta bardzo kosztowny. Jeżeli temu prezydentowi nie dajemy za dużych kompetencji, nie dajemy dużej władzy, szczególnie właśnie odbieramy władzę wykonawczą, pozostawiając mu zasadniczo funkcje reprezentacyjne, to trochę owa legitymacja wynikająca z demokratycznych wyborów wydaje się przesadzona...

Tak, ale my się porównujemy do Ameryki – być może stamtąd, podświadomie, chcielibyśmy czerpać wzorce.

– Bardzo dobrze, że pojawił się ten wątek. Są tacy, którzy mówią: „Dla czego, jeśli ten art. 10 jest zły, dajemy rządowi władzę, a nie prezydentowi

kosztem kompetencji rządu?”. Oczywiście, można by pójść w tym kierunku, tylko warto się trochę rozejrzeć po świecie. Właściwie system prezydencki sprawdził się tylko w Stanach Zjednoczonych. Wszędzie indziej, jeżeli istnieje system prezydencki, to wcześniej czy później przeradza się w totalitaryzm. To wielkie niebezpieczeństwo, z którego trzeba sobie zdawać sprawę. Nikt nas nie może zapewnić, że u nas autorytarne rządy są niemożliwe. Wydaje mi się bardzo realne... Świadczy o tym doświadczenie wielu państw – tych w Ameryce Południowej i Środkowej, krajów azjatyckich i byłego Związku Radzieckiego, gdzie ów system prezydencki występuje. Europa tego nie ma, Francja trochę, ale to też z bardzo dużymi ograniczeniami i też nie jestem pewien, czy ów model francuski należy uznać za najlepszy – pokazuje, że tworzenie systemu prezydenckiego wiąże się z niebezpieczeństwem totalitaryzmu. Czyli bezpieczniejsze jest to rozwiązanie poprzez wzmocnienie władzy rządu, a w każdym razie niedzielenie władzy z prezydentem. Rząd jest kontrolowany przez parlament, premier ponosi odpowiedzialność za kroki i politykę przed parlamentem i przed wyborcami i to jest, myślę, wystarczający instrument wpływu na niego, choćby nawet przez konstruktywne wotum nieufności – skutkujące zmianą premiera i rządu. Czyli chyba jednak taki układ wydaje się lepszy, bezpieczniejszy...

Wielu wybitnych prawników administratywistów wypowiada się krytycznie o naszym ustawodawstwie, że jest go za dużo, że prawo zbyt drobiazgowo reguluje wszelkie przejawy działalności obywateli, przez co pozostaje niespójne, niejasne, a w konsekwencji i nieskuteczne. W dodatku mamy do czynienia z instytucjami prawnymi, regulowanymi równocześnie różnymi aktami, chociażby Kodeksem cywilnym i ustawami prawa materialnego administracyjnego (jak np. wieczyste użytkowanie). Niektórzy twierdzą wręcz, że upada sztuka legislacji rozumiana jako umiejętność two-

zenia dobrego prawa. Czy, zdaniem Pana Profesora, należałoby wprowadzić zmiany w mechanizmach tworzenia nowych przepisów i dostosowywania ich do prawa unijnego?

– Jeżeli chodzi o problem naszego ustawodawstwa, to ja uważam, że poziom naszej legislacji jest bardzo zły. Przede wszystkim mamy zdecydowanie za dużo przepisów – system prawny w Polsce jest przeregulowany. Kiedyś, w czasie gdy powstawał rząd Donalda Tuska, gdzieś napisałem, że jego sukcesem będzie to, jeżeli ten parlament i rząd pod jego kierownictwem zdołają doprowadzić do znacznego zmniejszenia liczby obowiązujących ustaw. Bo nie zwiększanie liczby ustaw, ale ich uchylanie powinno być jedną z dróg naprawy sytuacji polskiej legislacji.

Czy dostrzega Pan Profesor taką tendencję w obecnym parlamencie i rządzie?

– Nie bardzo. Aby mogła ona zaistnieć, potrzebna by była bardzo radykalna reforma procesu tworzenia prawa. Trochę rząd tu zrobił, wzmacniając swoje Centrum Legislacyjne. Zreformowanie ustawy o Radzie Ministrów i właśnie wzmocnienie Centrum Legislacyjnego daje jakąś szansę na poprawę, ale ja widzę ową szansę w zupełnie innym miejscu. Otóż od 1 kwietnia przyszłego roku minister sprawiedliwości zostaje w znakomitym stopniu odciążony od dotychczasowych swoich obowiązków, ponieważ powstaje nowy organ państwa – Prokuratura Generalna z prokuratorem generalnym jako niezależnym od ministra organem. Minister sprawiedliwości, moim zdaniem, powinien być osobą, która będzie stać na czele Rady Legislacyjnej i odpowiadać w rządzie za proces tworzenia prawa. Nie tylko w jego resorcie, ale generalnie w rządzie. Minister sprawiedliwości powinien koordynować tworzenie projektów ustaw, być tym, który nadzoruje Centrum Legislacyjne Rządu i na posiedzeniu Rady Ministrów odważyć się powiedzieć do ministra takiego czy innego: „Proszę

pana, ten projekt nie otrzymał pozytywnej oceny Rady Legislacyjnej albo został wprowadzony na posiedzenie Rady Ministrów bez opinii tej Rady. Do widzenia z tym projektem”...

A czy ta idea była już gdzieś przez Pana Profesora lansowana?

– Tak. Mówiłem już o tym publicznie i było to publikowane. Ale są dobre wzory, np. u naszych południowych sąsiadów. Czesi mają specjalne stanowisko wicepremiera do spraw legislacji i ten wicepremier przewodniczy Radzie Legislacyjnej, najważniejszemu tworowi rządu. Oczywiście, są wicepremierzy do spraw gospodarczych i do spraw bezpieczeństwa, ale legislacja pozostaje też niezmiernie istotna. To samo zrobiła Słowacja, powołując wicepremiera do spraw legislacji. Nie upieram się, aby i u nas stworzyć takie stanowisko, wystarczy tu minister. Ale chodzi o to, żeby był to konstytucyjny uczestnik prac rządu. Żeby miał możliwość zablokowania na posiedzeniu rządu jakiegoś projektu, który „kuchennymi drzwiami” jest lansowany, a który najczęściej wtedy pozostaje jakąś niedoróbką. To będzie urzędnik – minister, który powie, że nie da się tak tworzyć prawa – kiedy wysuwamy świadomie niedopracowany do końca projekt, mówiąc o tym, że go poprawimy w Sejmie. W Sejmie można tylko projekty zepsuć – na pewno nie poprawić, bo tam jak posłowie wezmą się do tego, zaczną grzebać, to zrobią z tego hybrydę, jeżeli to nie jest spójne, jednolite, dopracowane do końca. Najważniejszą pracę nad projektem ustawy wykonuje się w rządzie. Potrzeba merytorycznego nadzoru nad tą stroną legislacyjną. Rzecz jasna, minister resortowy, jeśli jest to jego projekt, odpowiada za treść, ale za formę legislacyjną musi wziąć odpowiedzialność minister sprawiedliwości.

Jak jednak przekonać polityków o wadze tej sprawy? Tyle już się zmieniło rządów, a wciąż jak bumerang powraca problem niezadowolającej jakości tworzonego prawa...

– Trzeba dążyć, i może w końcu się

uda. Już powstanie Centrum Legislacyjnego Rządu wydaje się jakimś krokiem we właściwym kierunku. Myślę, że teraz jest wielka szansa – minister sprawiedliwości nie będzie miał dużo do roboty. W jednej Katedrze Prawa Karnego Uniwersytetu Jagiellońskiego pracuję z prof. Zbigniewem Ćwiakalskim, który do niedawna pełnił funkcję ministra sprawiedliwości. Według jego szacunków około 80 proc. czasu ministra obejmowały obowiązki związane z prokuraturą. No to w takim razie teraz: „Do roboty!” – jest okazja zająć się czymś pożytecznym, żeby ów minister odciążony od tych obowiązków zwyczajnie się nie nudził.

Nowy minister sprawiedliwości powierzył Panu Profesorowi kierowanie Komisją Kodyfikacyjną przygotowującą nowelizację Kodeksu karnego. W jakim kierunku, Pańskim zdaniem, powinien pójść system prawa karnego, aby sprostać wymogom nowoczesnego, europejskiego państwa i jednocześnie oczekiwaniom obywateli?

– Pierwsze posiedzenie Komisji – 3 grudnia br. – to początek pracy. Właśnie rozmawiałem w tej sprawie z ministerstwem i poprosiłem, żebyśmy otrzymali i mogli przejrzeć wszystkie projekty dotyczące prawa karnego, procesowego i materialnego, które gdzieś krążą po różnych resortach, w Ministerstwie Sprawiedliwości i w Sejmie. Tak by wydać opinię, że ten projekt należy wyrzucić do kosza, a tamten nadaje się do dalszej obróbki, a w jeszcze innym trzeba się nad czymś głębiej zastanowić. Jest cały szereg spraw, które uważam za priorytetowe w tej pracy. Mamy ten komfort, że nikt od nas teraz nie wymaga napisania nowego kodeksu. To nie jest rola Komisji Kodyfikacyjnej. My mamy pracować nad polepszeniem prawa karnego – materialnego, procesowego i wykonawczego, a także prawa wykroczeń, bo one się ze sobą wiążą. Zdecydowanie należy skrócić postępowanie karne. Musi być krótsze postępowanie przygotowawcze pierwszo- i drugoinstancyjne. Czyli czeka nas taka bardzo poważna

reforma procedury karnej, niezmiernie potrzebna – tu nawet bym się zawałał, czy nie myśleć o tym, żeby pisać nowy *Kodeks procedury karnej*. Ale to jest oczywiście jeszcze sprawa do przedyskutowania. Trzeba zmienić chyba sposób wymierzania kar – nad tym będziemy się musieli zastanowić. Przede wszystkim pójść w tym kierunku, by zintensyfikować kary nieizolacyjne. Nie chodzi o to, żeby je zliberalizować – one mają być surowe – ale żeby nie łączyły się z pozbawieniem wolności. Pójście za kratki to kara, która prowadzi do recydywy, demoralizacji, niezwykle droga, niszcząca ludzi. Więzienia są u nas dzisiaj przepelnione. 40 tysięcy ludzi nie może odbyć kary pozbawienia wolności. To musi być konieczność zmienione.

Co Pan Profesor proponuje w zmianach – prace społeczne?

– Chociażby, a co, mało jest roboty w Polsce? Tylko trzeba być w tym konsekwentnym, prace te trzeba wykonywać. Ów rodzaj kary nie powinien być lekceważony i nie może polegać na tym, że odbywający karę symulują pracę lub unikają jej drogą przekupstwa. To musi być robione pod nadzorem i rzeczywiście ma to być dolegliwość, ale nie wiążąca się z pozbawieniem wolności.

Dziękuję Panu Profesorowi za rozmowę.

Rozmawiała:

KRYSTYNA SIENIAWSKA

(„CASUS” nr 54/zima 2009 r.)

(„CASUS” nr 23/wiosna 2002 r.)

– Stwarzamy sobie inną perspektywę oglądu prawa

Rozmowa z prof. dr. hab. **MARKIEM SAFJANEM**, Prezesem Trybunału Konstytucyjnego

Jak w porównaniu z innymi rozwiązaniami stosowanymi w Europie ocenia Pan Profesor polską konstrukcję skargi do Trybunału Konstytucyjnego pod kątem jej skuteczności i szybkości w ochronie wolności i praw jednostki?

– Przede wszystkim chciałbym podkreślić, że wprowadzenie skargi konstytucyjnej do nowego systemu prawnego jako środka ochrony praw i wolności było bardzo ważną i cenną inicjatywą. Po raz pierwszy bowiem w naszym systemie prawnym – konstytucyjnym – znalazła się taka instytucja. Oczywiście, skarga konstytucyjna jest czymś, co powinno być przestrzegane jako instrument nadzwyczajny, niektórzy dodają – subsydiarny – w stosunku do innych środków ochrony. Ale niezależnie od tego założenia istotnym elementem nowego rozwiązania jest to, że po raz pierwszy w naszym systemie przeciętnego człowieka wyposażono w środek o potężnych konsekwencjach. Cokolwiek by mówić o trudnościach i barierach, już sam fakt, że dajemy obywatelowi możliwość inicjowania postępowania, którego efektem może być wypadnięcie jakiegos przepisu ustawowego z systemu prawnego, zasługuje na nazwanie go historycznym. To pokazuje, w jakim punkcie rozwoju instytucji praw podstawowych człowieka jesteśmy: jesteśmy bardzo daleko.

Skargę konstytucyjną bardzo często postrzega się jako kolejny etap potyczek sądowych czy mówiąc wprost – instancyjnych, a przecież jest ona czymś innym niż np. apelacja czy kasacja bądź skarga do NSA: pozostaje środkiem, który zaspokaja nie tylko oczekiwania przeciętnego człowieka, ale też chroni interesy uniwersalne.



foto. Archiwum

To, że eliminujemy z prawa jakiś przepis, działa na korzyść skarżącego, ale także na rzecz dobra ogółu, bo przestało obowiązywać coś niezgodnego z Konstytucją RP. Jednym słowem – korzysta na tym nie tylko ten, kto wniósł sprawę, czyli rozpoczął postępowanie, ale także wszyscy inni będący w podobnych sytuacjach. Z takiej właśnie perspektywy trzeba spojrzeć na skargę konstytucyjną, a nie tylko jako na środek do załatwiania konkretnego sporu toczącego się często w sądach latami. Z drugiej jednak strony należy od razu dodać, że skarga nie może być zbyt powszechna, tzn. otwierać w każdej sprawie możliwości kwestionowania przepisów prawa, bo inaczej przestałaby spełniać swą rolę. Jeśli porównać rozwiązania przyjęte w innych krajach europejskich, to polski model, w odróżnieniu np. od niemieckiego czy *stemp am paro* w Hiszpanii, polega na tym, że jest ukierunkowany wyłącznie na przepis prawa, na kontrolę prawa, a nie na kontrolę stosowania prawa, a nie na kontrolę stosowania prawa. Co to znaczy? Otóż to, że wyrok Trybunału

Konstytucyjnego będzie się zawsze odnosił do podstawy rozstrzygnięcia, które kiedyś zapadło, a nie do samego rozstrzygnięcia jako takiego. Skarżący musi udowodnić, że naruszenie jego praw i wolności wynikało z treści przepisu jako takiego, a nie z jego stosowania. Dopiero mając w ręku orzeczenie Trybunału, może on żądać na podstawie orzeczenia zmiany decyzji administracyjnej czy wyroku w trybie wznowienia postępowania.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego powinno więc pociągać za sobą zmianę nie tylko ustawy niezgodnej z Konstytucją RP, ale jednocześnie wszystkich aktów podustawowych oraz orzeczeń podjętych przez sądy na mocy starej ustawy. A jednak często dzieje się inaczej... Pan Profesor z pewnością też to obserwuje.

– To prawda. Przy ponownym rozpatrywaniu jakiejś sprawy sąd powinien zawsze uwzględnić orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Krótko mówiąc, nie może być brany pod uwagę przepis, który wypadł z systemu. Gdyby oceniać polski model funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, to muszę powiedzieć, że po tych pierwszych kilkunastu latach ciągle podlega on weryfikacji. W przyszłości warto by było określić obszar spraw, w których Trybunał Konstytucyjny bezpośrednio by doprowadzał do zmiany rozstrzygnięcia jakiejś kwestii. Tak się dzieje już np. w Niemczech, gdzie w przypadkach całkowicie ewidentnych, niebudzących wątpliwości na tle stanu faktycznego czy w sprawach, w których istnieje jakiś szczególnie mocny interes skarżącego, rozstrzygnięcie

następuje zaraz, a nie w kolejnych fazach postępowania. Widziałbym i u nas taką możliwość przyspieszenia wydawania ostatecznych decyzji. W ten sposób skarga konstytucyjna mogłaby zaistnieć w świadomości społecznej jako coś wyjątkowego. Skarżący by wiedział, że zawsze może liczyć na dobrodziejstwo Trybunału Konstytucyjnego, i nie sięgał od razu do nadzwyczajnego środka, jakim pozostaje skarga do Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. To by poszerzyło jak gdyby ochronę prawa wewnętrznego. Pamiętajmy bowiem o tym, że jeśli chodzi o standard czy poziom ochrony konstytucyjnej, to nie ma żadnych powodów obawiać się, że w tej chwili prawa i wolności człowieka są w naszym systemie słabiej chronione niż wedle standardów europejskich. Wręcz przeciwnie – często znacznie wyżej się je stawia niż tam. Przykładowo prawo do sądów w Polsce ma mocniejsze usytuowanie niż w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Podobnie prawo do życia prywatnego (art. 8 Konwencji) jest silniej chronione przez polski system konstytucyjny niż samą Konwencję. Nasza Konstytucja to prawo do ochrony życia prywatnego poszerza np. o prawo do ochrony danych osobowych. Można by takich czy podobnych przykładów wskazać więcej.

Bardzo pięknie Pan Profesor powiedział o tym, że Polacy powinni raczej szukać sprawiedliwości w ojczyźnie, a nie w Trybunale Praw Człowieka w Strasburgu...

– Uważam, że nie wykorzystujemy możliwości tkwiących w naszym systemie ochrony prawa. Skarga konstytucyjna mogłaby czasem w większym stopniu chronić interesy ludzi zwracających się ze sprawami do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ale to problem na długą dyskusję modelową w przyszłości. Może warto nieco poczekać, aż instytucja skargi konstytucyjnej okrzepnie... Gdy nadarzy się okazja, podyskutujemy rzetelnie o zmianach Konstytucji. Zresztą na gruncie nowej Konstytucji, która powołała instytucję skargi konstytucyjnej, już podlegała ona innowacjom.

Na czym one polegały?

– Wydłużono np. do trzech miesięcy od momentu ostatecznego rozstrzygnięcia czas złożenia skargi. Ponadto zniesiono opłaty, co w końcu jest rzeczą techniczną, ale też mającą istotne znaczenie. Nie ma w tej chwili tego rodzaju świadczeń.

Zmieniły się relacje z parlamentem?

– Tak. Zmieniono bardzo istotnie art. 39 ust. 3 naszej ustawy. Powiada ona, że może nastąpić przed Trybunałem Konstytucyjnym badanie przepisu prawa, który utracił moc obowiązującą w ścisłym tego słowa znaczeniu, jeśli wymaga tego ochrona praw i wolności. To bardzo ważne, ale i zarazem otwierające niezwykle szeroko furtkę dla kontrolowania przepisów, które utraciły moc obowiązującą. Dlatego musimy zachować powściągliwość sędziowską. Trzeba jednak pamiętać o tym, by w zamiarach tego rodzaju kontroli wykonywanych przez skargę konstytucyjną nie doprowadzać do całkowitej destabilizacji porządku prawnego, czyli do sytuacji, w której już utrwalone wcześniej stany prawne, a wcześniej stany faktyczne, nagle zostają w wyniku działań Trybunału Konstytucyjnego zburzone. Ten środek z art. 39 ust. 3 – również dostępny w drodze skargi konstytucyjnej – musimy stosować bardzo ostrożnie i z wielką powściągliwością.

Czy skarga konstytucyjna doprowadziła już w praktyce do ważnych rozstrzygnięć?

– Mogę wymienić wiele rozstrzygnięć, w których skarga konstytucyjna rzeczywiście doprowadziła do dość istotnych zmian. Powiem chociażby o skardze, która niedawno zbulwersowała środowisko prawnicze i wywołała ogromne zainteresowania nieprawników, mediów. Chodzi mianowicie o skargę, która spowodowała nie byle co, bo zmianę art. 417-418 kodeksu cywilnego, słynną odpowiedzialność władzy publicznej. Skargą, która też niewątpliwie miała nośność, czyli przekładała się na problemy dotyczące

bardzo wielu tysięcy, żeby nie powiedzieć milionów ludzi, był problem odpłatności za studia.

A którą ze skarg rozpatrywanych w Trybunale Konstytucyjnym uważałby Pan Profesor za szczególnie istotną dla praworządnego funkcjonowania samorządu terytorialnego i administracji publicznej w Polsce? Czy właśnie art. art. 417-418?

– Myślę, że właśnie te. Z punktu widzenia jakości i standardów działania państwa, administracji publicznej, władzy publicznej po 1989 roku ma to kolosalne znaczenie.

Ale nie wszyscy zdają sobie z tego sprawę, bo jeszcze nie było takiej praktyki...

– Wydaje mi się, że mamy tutaj do czynienia z bardzo wyraźnym sygnałem, iż obywatel musi być traktowany w państwie prawa przez władzę publiczną z absolutną powagą i szacunkiem. Także przez wszystkie organy na różnych poziomach administracyjnych – począwszy od gminy! Nie jest to nakaz teoretyczny, bo jego naruszenie może prowadzić do roszczeń odszkodowawczych, czyli do odpowiedzialności samej władzy publicznej. To wszystko trzeba sobie uświadomić. Jeszcze tego do końca nie przyjęliśmy do wiadomości.

W samorządowych kolegiach odwoławczych są już pierwsze orzeczenia odszkodowawcze. Dotyczą zasadniczo nieruchomości z dawnych lat.

– Jest to problem, który także powinien się doczekać odpowiedniej interwencji legislacyjnej. Parlament, po naszym orzeczeniu z grudnia ub.rroku, musi uregulować kwestię odpowiedzialności władzy publicznej. Powinno się dostosować, według mnie, cały zespół przepisów k.p.a. i ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym do nowego stanu prawnego. Dotyczy to również przepisów w zakresie k.p.c. – odpowiedzialność komornika ma być poddana zupełnie innym zasa-

dom. Wydaje się, że jest coś na rzeczy w odniesieniu do odpowiedzialności np. za tymczasowe aresztowanie i niesłuszne skazanie. To wielki obszar spraw oczekujących weryfikacji rzeczywistości.

Dla wielu ludzi, którzy stracili zaufanie do sądów, wyrok Trybunału Konstytucyjnego może być święty, nie do podważenia. Władza musi się przeciwie do niego zastosować. Szczególnie ceni się niezawisłość Trybunału.

– W świadomości nie tylko elit politycznych, ale także tych, którzy rozumieją mechanizmy państwa demokratycznego, utrwaliło się przede wszystkim samo pojęcie „kontroli konstytucyjności” sprawowanej przez Trybunał. Traktuje się ją jako element mechanizmu demokratycznego państwa prawnego. To niezwykle ważne, że rozprawa przed TK nie jest już – jak np. jeszcze dziesięć lat temu – świętością. Wszyscy się spodziewają, zresztą słusznie, że konflikty, do których dochodzi na forum parlamentarnym czy na innych płaszczyznach życia publicznego, w Trybunale Konstytucyjnym będą przedmiotem oceny dokonywanej z punktu widzenia prawnych racji, argumentów. Nie wolno nam nikogo zawieść, u nas kończy się polityka. Myślę, że w parlamencie wszyscy to rozumieją, w wypadku jakichkolwiek wątpliwości zawsze przecież wskazują na Trybunał Konstytucyjny jako instytucję, która powinna coś rozstrzygnąć. Posłowie i senatorowie mają zaufanie do Trybunału, że działa w sposób zobiektywizowany, wolny od wszelkich uwikłań, które istnieją na innych etapach pracy legislacyjnej. Mam nadzieję, że Trybunał Konstytucyjny korzysta z autorytetu jako instytucja, która – powiedzmy to wyraźnie – piętnaście lat cywilizuje polski system prawny w ścisłym tego słowa znaczeniu. Ogromne zasługi poniósł Trybunał po 1989 roku – jeszcze na gruncie poprzednich przepisów konstytucyjnych – kiedy jego orzeczenia stawały się naprawdę często kamieniami milowymi polskiej demokracji, pokazywały wyraźnie kierunek, ustalały treść pojęć trafiających potem bezpośrednio

do nowej Konstytucji. „Zasada proporcjonalności” to właśnie cytat z wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Sądzę też, że wszystkie elementy prawa do sądu zostały tu przygotowane, zanim znalazły się w art. 45. Po prostu już wcześniej ukształtowały się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Jawność w postępowaniu administracyjnym czy innym to także doświadczenia Trybunału Konstytucyjnego...

– Oczywiście, jawność już wcześniej występowała w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Podobnie kwestie w ogóle związane z ustaleniem poszczególnych komponentów pojęcia „państwa prawa”, które znajdowały się w art. 1 w poprzedniej, a w art. 2 w obecnej Konstytucji, z takimi sprawami, jak przyzwoitość legislacji, ochrona interesów w toku czy zakaz wstecznego działania prawa. Zastanawiam się jednak, czy przyzwoitość legislacji to dobry termin. Może raczej należałoby mówić „przyzwoita legislacja”, choć to trochę kolokwialny termin, ale z drugiej już się przyjęło w języku o tym tak mówić...

...stąd mówi się w parlamencie o uczciwych i nieuczciwych przepisach.

– Á propos tego problemu, mówię to z pewnym niepokojem wyrażanym też przez znaczną część środowisk prawniczych, nie licząc sędziów Trybunału Konstytucyjnego... Otóż bardzo ważna kompetencja związana z wyłącznością kontroli konstytucyjności jest różnie niekiedy rozumiana przez sądy, a także niektóre składy Sądu Najwyższego. Wydaje się niebezpieczne przyjmowanie w orzeczeniach Sądu Najwyższego stanowiska, że może nastąpić odmowa zastosowania obowiązującej ustawy przez skład orzekający w konkretnej sprawie, bez uznania tej ustawy przez niego za niekonstytucyjną. Jednym słowem – odmawia się zastosowania obowiązującego przepisu prawa bez uruchomienia specjalnej procedury kontroli konstytucyjności. Według mnie

taka praktyka wydaje się niebezpieczna dla stabilności systemu prawnego i przestrzegania zasad państwa prawnego. Polska Konstytucja przewiduje w art. 8 ust. 2 zasadę bezpośredniego jej stosowania, ale przywykło się w potocznym tego słowa znaczeniu – bezpośredniego stosowania Konstytucji – uznawać, że jest to droga prowadząca do możliwości zastosowania normy konstytucyjnej z pominięciem obowiązujących ustaw. Niestety, nie można tego rozumieć w ten sposób, dlatego że stawałoby to system prawny na głowie. Mielibyśmy bowiem w istocie do czynienia z nieskończoną liczbą rozmaitych interpretacji prawa i samej Konstytucji, taką jak liczba podmiotów stosujących prawo. Konstytucja nie jest zbiorem haseł ideologicznych i pustych frazesów, ale wyraża określone treści normatywne. Mogą one być np. punktem odniesienia dla kontroli norm. Normy muszą być w określony sposób wprowadzone do systemu prawnego. Powołując się na art. 8 w taki sposób, jak to się zdarza w praktyce sądowej, bardziej niepokojące jest jeszcze to, że dotyczy to sądów rejonowych.

Myślę, że pogląd wyrażany ostatnio w doktrynie i w piśmiennictwie – że art. 178 Konstytucji, który mówi o tym, że sędziowie podlegają Konstytucji i ustawom, nie jest normą kompetencyjną, jak twierdzą sędziowie. Nie można jej stosować bezpośrednio w Konstytucji w takim znaczeniu, tylko norma określająca granice niezawisłości sędziowskiej. To coś zupełnie innego. Sędziowie powinni w każdej sprawie brać pod uwagę perspektywę konstytucyjną, w każdej sprawie widzieć ten punkt odniesienia, którym jest Konstytucja, co oznacza że muszą odpowiednio interpretować prawo. Oznacza to, że z całą pewnością powinny, dostrzegając sprzeczność prawa z Konstytucją, kierować pytania prawne do Trybunału. To jest właśnie dostrzeganie tej perspektywy konstytucyjnej i związanie niewątpliwie Konstytucją. Nie znaczy to natomiast, że można odmówić zastosowania przepisu ustawowego i w konkretnej sprawie uznać, iż nie ma on mocy wiążącej, bo my w ten sposób anarchizujemy cały system prawa. Dotyczy to chyba w tej chwili sporu po

między stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego a stanowiskiem Sądu Najwyższego. Nie jest to spór o granice niezawisłości sędziowskiej, bo nikt nie zamierza podważać niezawisłości sędziów, w szczególności sędziów Sądu Najwyższego, ale o sędziów w ogóle. Zawsze podkreślam, że Trybunał Konstytucyjny respektuje w swych rozstrzygnięciach takie znaczenie normy, jakie zostało ukształtowane w praktyce sądowej. Jeżeli wydajemy orzeczenie interpretacyjne, to tylko wtedy, gdy nie mamy do czynienia z ukształtowaną praktyką interpretacyjną określonego przepisu. Proszę zwrócić uwagę na to, że nawet w tym naszym słynnym orzeczeniu z art. 417-418 Trybunał wyraźnie mówi – jest to wprawdzie orzeczenie interpretacyjne: *„interpretacja jednolita, która była wcześniej nadawana na gruncie art. 417 przez Sąd Najwyższy, jest prawidłowa”*. My tego nie podważamy, ona dopiero się zmieniła z chwilą wejścia w życie Konstytucji.

Panie Profesorze, myślę, że jest to kwestia rozumienia funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego zarówno przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i Pana Prezesa. Zwłaszcza teraz jest to widoczne. Być może rzeczywiście musiało upłynąć kilka lat, żeby instytucja Trybunału Konstytucyjnego okrzepła, ale wydaje się, że jest to również Pana osobista zasługa.

– Jeśli chodzi o pewną stabilizacji funkcjonowania, to uważam, że jest to związane z niemałą już historią Trybunału. TK to instytucja, która wymagała czasu, by zacząć dobrze funkcjonować. Chciałbym jednak z ogromną siłą podkreślić, że w dużej mierze związane jest to ze swoistym etosem Trybunału Konstytucyjnego, który to etos został wytworzony od samego początku, w jego poprzednich składach. Trybunał rzeczywiście zaistniał od razu jako instytucja, która kieruje się ochroną najważniejszych wartości państwa prawa i demokracji. Świadomość tego – jaka jest rola tej instytucji, jakie to ma ogromne znaczenie dla kształtowania świadomości prawnej obywateli, dla porządkowania całości życia publicznego w Polsce –

cały czas nam towarzyszy. Nie ukrywam, że myśl ta ciągle nam przyświeca, nieco nas stresuje, ale trochę też mobilizuje do działania. Wykonujemy tego rodzaju funkcje pod presją, jakby zobowiązania, które są na tę instytucję nałożone. Jesteśmy rzeczywiście wolni od wszelkich nacisków politycznych, za to odczuwamy potworną presję odpowiedzialności. Trudno ją znieść – potrzeba ogromnej odporności. Proszę pamiętać o tym, że nie jest tak, iż nasze orzeczenia zapadają *„z marszu”*, że nie mamy obciążeń psychicznych. Stopień odpowiedzialności wiąże się także ze świadomością niebywałych konsekwencji, które z tych orzeczeń wynikają, które będą miały znaczenie w przyszłości. Mówiąc wprost, orzeczenia Trybunału dają ogromne efekty finansowe, tworzą określone konsekwencje w sferze finansów publicznych. Wszystko to musimy brać pod uwagę – to nasza rola i tego nie unikniemy.

Co zatem powinien robić urzędnik w przypadku, kiedy ma do czynienia z niezgodnością przepisów podstawowych z ustawą lub Konstytucją RP?

– Jakość prawa w Polsce nadal nie jest, niestety, najwyższa, co zresztą wynika z bardzo wielu powodów. Nie chodzi o to, że mamy złych prawników i niedouczonego legislatorów. Nam wszystkim w Polsce brakuje świadomości tego, co się dzieje w kraju w sensie zasięgu i zakresu zmian systemowych. Jeżeli dzisiaj wchodzimy z naszym systemem prawnym do Europy, to jest to niesłychane wyzwanie, które trudno nawet z czymkolwiek porównać. Myślę, że dzieje się też tak, iż obywatele naszego kraju nie zdają sobie jeszcze sprawy z tego, jaki jest w istocie nieprawdopodobny wysiłek związany ze zharmonizowaniem polskiego systemu prawnego ze standardami Unii Europejskiej. Słyszymy o negocjacjach, sporach i ostrych konfliktach dotyczących zakresu dopłat, ale przecież to jest mrówcza, żmudna praca na wszystkich możliwych poziomach i obszarach prawnych, w których nasze prawo musi być precyzyjnie dostosowane do wymagań. Jeżeli

chodzi o akty wykonawcze, to dostrzega się już pewną poprawę, tzn. istnieje świadomość tego, że nie można przekroczyć granic, że nowa Konstytucja jest jednak bardzo wymagająca, gdy chodzi o zakres materii ustawowej i zarazem zakres szczegółowości delegacji. Pod względem szczegółowych wytycznych wobec aktów wykonawczych jest lepiej. Istnieje jednak ciągle – nasza praktyka to potwierdza – wiele aktów wykonawczych, podustawowych, które nie odpowiadają wymaganiom określonym przez Konstytucję, które funkcjonują w obiegu, a nie powinny już po pięciu prawie latach obowiązywania ustawy zasadniczej. To z pewnością zjawisko niepokojące.

W postępowaniu sądowym droga prowadzi zawsze do Trybunału Konstytucyjnego. To droga przy rozstrzygnięciu sprawy przed sądem dość oczywista, bo jest to pytanie prawne – art. 193. Gorzej cała sprawa wygląda na poziomie samorządowym. Samorządowe kolegia odwoławcze np. nie są sądami i nie mają kompetencji, są swoistymi organami o charakterze quasi-sądownym. W tym sensie nie mogą takiego pytania skierować do Trybunału. Mają natomiast, jak sądzę, kilka możliwości działania. Powinny sygnalizować radzie gminy, że istnieje potrzeba wystąpienia z odpowiednią inicjatywą w jakiejś sprawie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli rzeczywiście jest mocne przekonanie, że przepis ten, który pojawia się w praktyce, nie odpowiada standardom konstytucyjnym, ale wchodzi w obręb kompetencji samorządowych, dotyczy funkcjonowania samorządu, to wtedy pozostaje droga z art. 191 Konstytucji. Gminy są bardzo aktywnym w tej chwili uczestnikiem postępowań przed Trybunałem. Samorząd gminny inicjuje ogromną liczbę spraw. Można się także w określonych sytuacjach zwrócić do takich instytucji, jak Najwyższa Izba Kontroli bądź Rzecznik Praw Obywatelskich, czy nawet skierować sprawę do Marszałka Sejmu, Senatu. Mam na myśli ustawy.

Jest Pan Profesor sędzią, naukowcem, członkiem Polskiej Akademii Umiejętności, niedawno odznaczonym przez bratnie instytucje

najwyższymi medalami. Proszę nam wobec tego powiedzieć, Panie Profesorze, coś o sobie. Przeszedł Pan kolejne szczeble kariery zawodowej – tej od bioetyki, którą się Pan zajmował, do miejsca, które Pan teraz piastuje. Jak Pan ocenia kształcenie i przygotowanie prawników do zawodu, problem orzekania?

– Z dydaktyką, z kształceniem młodych prawników mam ciągle do czynienia, bo będąc sędzią Trybunału, staram się cały czas być na uniwersytecie. Jest to ten obszar działalności, z którego nigdy nie zrezygnuję, chociaż nie ukrywam: dość trudno łączy się te dwie funkcje. Nie potrafię jednak niczego robić na pół gwizdka. Mam piętnastu magistrantów, czytam ich prace. To potwornie uciążliwe zajęcie. Zajęcia na uczelni mają jednak też dobre strony. Zacznę od tego, że dostrzegam wiele pozytywnych zjawisk, mianowicie – pojawienie się na studiach autentycznej elity młodych, niesłuchanie prężnych ludzi, którzy reprezentują fantastyczny poziom, którzy są świetnie przygotowani do wykonywania zawodu, znają języki, kończą na naszym wydziale szkoły prawa europejskiego: francuskiego, brytyjskiego, niemieckiego, a za jakiś czas także włoskiego. To przygotowanie zawodniczące – to chciałbym też podkreślić – ciekawej ofercie uniwersyteckiej, ale też niesłuchanej, ogromnej własnej pracy, którą w to wkładają. Taki zapał i ambicja są jednak bardzo cenne, gdyż wszyscy obserwujemy niesłuchaną konkurencyjność rynku prawniczego. Z żalem muszę stwierdzić, że my, prawnicy, profesorowie uniwersytetu, nie zawsze jesteśmy w stanie odpowiedzieć na wszystkie oczekiwania młodych ludzi, ciągle mamy za mało dla nich czasu. Jako prawnicy uniwersyteccy jesteśmy wykorzystywani w różnych obszarach, i to oczywiście tworzy konflikt interesów. Tutaj widzę pewne zagrożenie.

W perspektywie marzy mi się coraz większe grono ludzi związanych wyłącznie z uniwersytetem. Cieszy mnie, że sporo młodych ludzi, nęconych wspaniałymi zarobkami, chce zostać na uczelni. To coś charaktery-

stycznego, że w tej chwili zdobycie miejsca na stacjonarnym studium doktoranckim jest potwornie trudne, bo taka panuje tam konkurencja. Doktoranci stacjonarni nieprawdopodobnie szybko piszą doktoraty. Sam miałem trzy osoby, które w ciągu trzech lat zrobiły znakomite doktoraty, ale naprawdę znakomite. Za chwilę czuję, że będą przystępować do robienia prac habilitacyjnych. Jest realna nadzieja na to, że powoli ukształtuje się grono osób związanych z uniwersytetami, świetnie przygotowanych teoretycznie. Za mankament samego procesu kształcenia można uznać na pewno to, że w dalszym ciągu w zbyt wielkim stopniu bazujemy na tradycyjnym, pamięciowym opanowywaniu materiału. To zresztą preferują systemy sprawdzania wiedzy na kierunkach prawniczych. Siłą rzeczy na studiach o charakterze masowym przeprowadza się testy, a testy nie uczą myślenia.

W Niemczech można korzystać z kodeksów, a u nas nie!

– Testy skonstruowane w ten sposób na ogół nie uczą, nie zmuszają do wysiłku intelektualnego, preferują raczej pewien typ przygotowania, dość mechaniczny, powiedziałbym, jednak mało przydatny do ustalenia, czy ktoś opanował materiał w stopniu zadowalającym, czy potrafi zastosować określoną metodologię argumentacji. I to jest jedna z największych bolączek.

Czy jest Pan zwolennikiem zdawania przez studentów egzaminów ustnych, pytań zadawanych im bezpośrednio przez profesorów, czy sprawdzania ich wiedzy za pomocą testów?

– W naszym instytucie na Uniwersytecie Warszawskim studentów zawsze odpytuję. To chyba jedyny przypadek, kiedy nie prowadzi się testów, tylko zadaje sobie trud robienia egzaminów ustnych. To rzeczywiście kolesalny trud, ale uważam, że jest to jednak sensowniejsze. Z drugiej jednak strony stwierdzam, że studenci zdecydowanie za mało w czasie studiów prawniczych piszą, nie przygotowują prac – prac ćwiczeniowych, semina-

rynych. Pod tym względem są więc słabo przygotowani. Współczesny prawnik musi biegle operować piórem, po prostu musi umieć pisać. W końcu wszystkie pisma procesowe, związane z funkcjonowaniem jakiegokolwiek instytucji publicznej czy prywatnej, wymagają tej umiejętności. Poza tym zbyt małą wagę przywiązujemy do kształcenia opartego na opanowywaniu określonej metodologii danej dziedziny prawa czy operowania określoną siatką pojęć, argumentacji, sposobów interpretacji, a kładziemy nacisk właśnie na klepanie formułek. Byłoby dobrze zasięgnąć pomocy z systemu nauczania prawników anglosaskich. Oczywiście, tam istnieje inny system, inne kształcenie, wykorzystuje się w większym stopniu *caselaw*, ale na zasadzie takiej, że jednak studenci, analizując orzecznictwo, przede wszystkim nabywają umiejętności samodzielnego i kreatywnego argumentowania i poruszania się po materiale. W Polsce w zbyt małym stopniu uwzględnia się to w nauczaniu. Narzekamy co prawda ciągle na to, że kształcenie prawnika jest jakby oderwane od rzeczywistości, ale nie zamierzamy tego zmienić. Z drugiej strony nie wiem, czy ono tak do końca powinno być w tej rzeczywistości umiejscowione. Może niekoniecznie... Na życie realne, czasami brutalne zderzenia, zawsze przyjdzie czas. Prawnik powinien niewątpliwie mieć dobre, elastyczne przygotowanie, opanowane instrumentarium myślenia prawniczego. A tego można się właśnie nauczyć na zasadzie studiowania sensownego, inteligentnego orzecznictwa – praktyki. To związanie elementów teorii i praktyki jest w dalszym ciągu wyzwaniem na przyszłość także dla naszych szkół licznych prawniczych.

Bardzo dobrze widać to w kancelarii adwokackiej. Najlepszy nawet student prawa, kiedy zaczyna staż, owszem, zna wszystkie przepisy o spadku, ale nie potrafi sensownie napisać o tym paru słów. A są to przecież kwestie najprostsze...

– Muszę powiedzieć, że już na egzaminach wyraźnie daje się to zauważyć. Studenci mają kłopoty z podaniem

przykładów na rozwiązanie zwykłego *case'u*. Choć pozwałam na korzystanie podczas egzaminów ustnych z kodeksu, studenci tego nie robią, wolą wykuć na pamięć formułki. Odpowiada im także bardziej egzamin testowy. Aplikanci adwokaccy, radcowscy ciągle preferują pewną koncepcję przygotowania, dość mechaniczną, choć są i tacy, którzy nie potrafią się odnaleźć i w testach...

Czy będąc cywilistą, profesorem nauk prawnych, który pracę habilitacyjną napisał z bioetyki, przewidywał Pan Profesor, że kiedyś obejmie funkcję Prezesa Trybunału Konstytucyjnego? Czy oprócz intensywnej działalności sędziowskiej, naukowej i dydaktycznej w obszarze prawa jest jeszcze jakaś dziedzina, którą mógłby Pan Profesor nazwać swoją pasją życiową?

– Istotnie, zajmowałem się prawem cywilnym i czymś takim dziwnym, jak bioetyka, co można nazwać fascynacją, hobby. Ale jest to także zainteresowanie naukowe. W wielu krajach właśnie cywiliści, a nie karniści zajmują się bioetyką. Chociażby Jutta Linbach, Prezes Trybunału w Niemczech, która odwiedziła Polskę na początku roku. Co ciekawe, ona też jest cywilistką zajmującą się bioetyką. Żartowałem nawet, że dlatego właśnie tak nam się dobrze współpracuje, tak szybko się porozumiewamy. Powiedziałem wręcz pół żartem, pół serio, że jest to zwycięstwo prawa prywatnego nad konstytucją. Nie ukrywam, że również wybór na stanowisko Prezesa w Trybunale Konstytucyjnym uważam za wielką przygodę. Wcale nie traktowałem tego jako elementu kariery zawodowej. Tak się zdarzyło, że przyjąłem to z prawdziwą pokorą, a jednocześnie uznałem ten fakt za wspaniałe wyzwanie i dar losu. Z drugiej strony wiedziałem, że jakoś sobie dam radę na tym zaszczytnym stanowisku. Byłem zawodowo, naukowo przygotowany. Od lat zajmowałem się przecież prawem cywilnym, prawem medycznym czy bioetyką. W tej chwili w większym stopniu interesuje mnie prawo klasyczne, prawo obligatoryjne, a w nim elementy związane z poszukiwaniem

przede wszystkim rozwiązań słusznych i sprawiedliwych, w których obowiązuje aksjologia prawa kontraktowego. Przed wielu laty zamierzałem nawet poświęcić się pracy habilitacyjnej na temat pojęcia „*słuszność*” w prawie cywilnym, w prawie kontraktowym. To bardzo fascynujące zagadnienie, potwornie trudne wyzwanie, może kiedyś do tego wrócić. Widzę *iunctim* pomiędzy swoimi zainteresowaniami a tym przekładaniem, że tak powiem, pewnej wrażliwości aksjologicznej, którą chyba mam, na wrażliwość konstytucyjną, żeby stosować i rozumieć Konstytucję.

Może w tym właśnie należy upatrywać sukcesu całego Trybunału Konstytucyjnego!

– Nie chciałbym traktować tego w kategoriach mojego sukcesu. To sukces całego Trybunału, moich kolegów. Po prostu mamy taką wrażliwość, trochę inaczej myślimy w kwestii spraw z różnych obszarów działania. To, że funkcjonuje coś takiego jak dobre wyuczucie konstytucyjne – i nie ma to nic wspólnego z postrzeganiem prawa konstytucyjnego jako wyspecjalizowanej dziedziny, którą trzeba opanować, bo to chyba oczywiste w Trybunale Konstytucyjnym – wrażliwość konstytucyjna wiąże się przede wszystkim z umiejętnością przekładania aksjologii konstytucyjnej, aksjologii zakodowanej w zasadach i wartościach Konstytucji na całą rzeczywistość prawa. Jednym słowem – stwarzamy sobie zupełnie inną perspektywę oglądu prawa, perspektywę z innego dystansu.

A jakie jest w ogóle podejście Pana Profesora do istoty i źródeł prawa?

– Na takie pytanie chyba żaden prawnik do końca ani precyzyjnie, ani wyczerpująco nie jest w stanie odpowiedzieć. Każdy przecież kieruje się subiektywną wizją prawa, wizją wynikającą z własnych doświadczeń, własnej wrażliwości osobistej. Dla mnie prawo jest na pewno czymś znacznie więcej niż czystą dogmatyką, gdyż na pewno nie wyczerpuje się wyłącznie w tym, co określamy mianem zespołu regulacji przyjętych w określonym trybie

przez kompetentne organy. Prawo ma do spełnienia w każdym społeczeństwie misję związaną z realizacją jakiegoś ideału słuszności i sprawiedliwości. Musi być dowartościowane przez podstawowe zasady i wartości, które społeczeństwo uważa za szczególnie ważne i cenne. Oczywiście, dzisiaj, współcześnie, różnie mówi się o pojęciu *ius* w stosunku do *lex*, prawa pozytywnego. *Ius* można różnie poszukiwać: albo w woli Boga, albo w jakimś konsensusie społecznym. Istnieje wiele odpowiedzi na to pytanie. Mnie się wydaje, że dzisiaj *ius* coraz częściej, nie definiując źródeł samego pojęcia, daje się określić jako zespół praw podstawowych człowieka – to tworzy punkt odniesienia. Jest interesujące, że *ius* kształtuje się wyraźnie jak gdyby na poziomie bardzo uniwersalnym. Wykracza to poza system krajowej. *Ius* możemy wydobyć ze standardów prawa europejskiego czy standardów w ogóle porządku światowym już kształtujących się powoli, czyli bardzo powszechnie. Na pytanie zadane mi kiedyś w jakiejś ankiecie: „*Co jest w ogóle największą zdobyczą XX wieku?*” odpowiedziałem, że dla mnie największą zdobyczą w dziedzinie prawa jest stworzenie kanonu praw, które uzupełniają i dowartościowują demokrację, usubtelniają demokrację, która okazała się niezdolna do tego, by przeciwdziałać totalitaryzmowi. Dopiero nową wersję demokracji, dowartościowanej przez określenie praw podstawowych, przez istnienie takich praw, które służą ochronie godności człowieka jako wartości pierwszorzędnej, można uznać za sukces.

Czy nie cofnąłby się Pan Profesor do Konstytucji amerykańskiej?

– Nie. Moim zdaniem, uchwalenie Konstytucji amerykańskiej, owszem, było ważnym krokiem, ale nie rozumiała ona praw podstawowych jako praw, które stoją ponad całym systemem prawnym, stwarzających autentyczne ograniczenie dla ustawodawcy, nawet najbardziej demokratycznie wybranego, praw nakierowanych przede wszystkim na ochronę pierwszorzędnej wartości – godności człowieka – i kontrolę ochrony istniejącą na pozio-

mie sądów konstytucyjnych, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, międzynarodowych sądów praw człowieka, spraw karnych, które realizują bezpośrednio tę ideę. Ten mechanizm dopiero się tworzył. Pamiętajmy, że na gruncie Konstytucji amerykańskiej istniało jeszcze niewolnictwo. Sądy konstytucyjne są rewolucją w myśleniu. Ludzie tego nie dostrzegają, a ci, którzy przechodzą koło nich obojętnie, zaczynają się niekiedy buntować, bo twierdzą, że to właśnie jest taka dziwna instytucja, pozbawiona legitymacji demokratycznej nagle stawia się ponad parlamentem. Słyszy się czasem tego rodzaju wypowiedzi. Proszę sobie przypomnieć orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie pozbawienia immunitetu posła Andrzeja Leppera. Nie kwestionując traf-

ności orzeczenia, prof. Lech Kaczyński mówił „Trybunał Konstytucyjny to zbiór nieomylnych mędrców, którzy się ustawiają ponad całym społeczeństwem”. Później takie opinie zaczynają funkcjonować w mediach, w niektórych środowiskach, w świadomości społeczeństwa... Kiedy byłem w styczniu w Paryżu, prezes Francuskiej Rady Konstytucyjnej zdradził mi, że sygnały tego rodzaju otrzymuje również z tamtejszych elit konstytucyjnych, zwłaszcza wtedy, gdy orzeczenie Rady Konstytucyjnej się nie podoba. To bardzo niepokojące zjawisko. Na gruncie takiego populizmu i ideologii nestor prezesów europejskich sądów konstytucyjnych, prezes najstarszego sądu konstytucyjnego w Europie, prof. Ludwik Adamowicz, człowiek naprawdę wspaniały, taki nośnik etosu sądow-

nictwa konstytucyjnego na Starym Kontynencie, został oskarżony w styczniu przez Jörga Haidera o to, że austriacki sąd konstytucyjny wydaje orzeczenia wynikające z sugestii ośrodków zagranicznych. Chodziło o orzeczenie dotyczące mniejszości narodowych. Co prawda, ataki pojawiły się ze strony kontrowersyjnego polityka, ale takiego, który ma za sobą blisko 30 proc. austriackiego elektoratu. To bardzo niebezpieczne!

Serdecznie dziękuję Panu Profesorowi za rozmowę.

Rozmawiała:

KRYSTYNA SIENIAWSKA

(„CASUS” nr 23/wiosna 2002 r.)

Rozmowę przeprowadzono 18 lutego 2002 r. w Warszawie

(„CASUS” nr 43 /wiosna 2007 r.)

– Prawo to nie same przepisy, ale coś, co potrafimy wydobyć z całego systemu i w ten sposób wydać właściwe rozstrzygnięcie

Z JERZYM STĘPNIEM, Prezesem Trybunału Konstytucyjnego, rozmawia Krystyna Sieniawska

W pierwszej połowie lat 90. był Pan Prezes członkiem Komisji Konstytucyjnej Senatu RP oraz Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Jak dziś – jako Prezes Trybunału Konstytucyjnego – ocenia Pan naszą ustawę zasadniczą? Życie i praktyka stosowania prawa są najlepszym probierzem jakości przepisów legislacyjnych. Czy, Pańskim zadaniem, po 10 latach od wprowadzenia obecnej Konstytucji RP można uznać, że sprawdziła się jako dobry akt prawny? Które artykuły należałoby w niej ewentualnie zmodyfikować przy najbliższej nowelizacji?

– Z punktu widzenia Trybunału Konstytucyjnego jakakolwiek zmia-



foto. Archiwum

na Konstytucji RP nie miałyby większego znaczenia, pod warunkiem że nowa ustawa zasadnicza czy nowelizacja starej nie znosiłaby Try-

bunału. Jak się przeanalizuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, to widać bardzo wyraźnie, że wzorcami kontroli konstytucyjnej są zasady państwa prawa albo na przykład prawo do sądu, zakaz dyskryminacji, zasada równości, zasada trójpodziału władzy. To takie podstawowe zasady fundamentalne. Któż by chciał wprowadzać zasadę dyskryminacji albo rezygnować z zasady równości bądź kto by się odważył wykreślić z Konstytucji RP art. 30, w którym mówi się o godności osoby ludzkiej, lub likwidować zasadę, że prawo powinno być należycie opublikowane, jasne, czytelne i nie działać wstecz? Przecież są to podstawowe zasady, którymi kierują się sędziowie konstytucyjni w swym orzecznictwie. →

Z mojego punktu widzenia Konstytucja RP powinna być zmieniona w ostateczności, i taki przypadek miał ostatnio miejsce. Stało się tak w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, kiedy stwierdziliśmy, że przepis postępowania karnego wprowadzony w wyniku implementacji dyrektywy Unii Europejskiej odczytaliśmy jako sprzeczny z zakazem ekstradycji. Powiedzieliśmy bardzo wyraźnie, że albo zmienimy Konstytucję RP, albo napiszemy na nowo nakaz europejski, by pogodzić jego treść z zakazem ekstradycji. Myśmy od początku czuli, że to może być tylko ta droga – zmiana Konstytucji i wprowadzenie sensownego przepisu, który godzi interesy zarówno nas jako Unii Europejskiej, jak i przede wszystkim wymiaru sprawiedliwości. Pamiętajmy, że granice dla przestępców to tylko dodatkowe wyzwanie, ale one nie powstrzymują przestępczości i ruchu przestępców. Myślę, że zmiany czy jakieś modyfikacje w ustawie zasadniczej wymagałyby w przyszłości zgodności naszego prawa i Konstytucji z prawem europejskim czy z Konstytucją Europejską, tj. traktatem międzynarodowym w przyszłości. Opowiadałbym się raczej za punktowym dostosowywaniem naszej Konstytucji – jak to robią Francuzi. Zmieniają oni dość często swoją konstytucję w sposób punktowy, ale nie naruszają jej zasadniczego trzonu, którego nie ma sensu zmieniać, bo jest wykładnikiem pewnego etapu myślenia o cywilizacji, kręgu kulturowym.

A jakimi instrumentami prawnymi dysponuje polski Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do kwestii wpływania na zgodność przepisów i procedur obowiązujących lub wprowadzanych w ramach Wspólnoty Europejskiej z Konstytucją RP?

– W tym zakresie nie mamy chyba odpowiedniego instrumentarium. Kiedy powstawały trybunały konstytucyjne, nikt nie myślał o tym, że będą one kontrolowały prawo także w kontekście europejskim. Bierzemy niewątpliwie pod uwagę kontekst eu-

ropejski. Na przykład ostatnio powstrzymaliśmy się od odpowiedzi na pytanie o zgodność z naszą Konstytucją pewnych rozwiązań sprzecznych z prawem europejskim. Powiedzieliśmy, że jest to właściwość Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości powołanego do tego typu interpretacji. Jeśli bowiem stworzymy dwadzieścia siedem, a w przyszłości może i więcej, autorytatywnych centrów interpretacji prawa europejskiego, to nie dojdziemy do ładu i trudno będzie mówić o integracji. Na czym bowiem polega integracja? Na tworzeniu w jakimś zakresie wspólnej przestrzeni, chociaż nie jest to łatwe. Widzimy na przykład, jakie powstają trudności ze swobodą przepływu usług. To na pewno kwestia coraz bardziej drażliwa, wystarczy chociażby wziąć pod uwagę udział przemysłu w produkcie krajowym brutto w Stanach Zjednoczonych: to zaledwie 7 procent, reszta zaś to usługi. Notabene ostatnio przeczytałem w poważnym opracowaniu, że Wielka Brytania eksportując swoje usługi prawnicze, zarabia 800 mln funtów szterlingów rocznie, wliczając w to także dochody sądów. Dlaczego? Dlatego że sądy angielskie są dobre, szybko sądzą, a wielkie dochody przynoszą im na przykład kontrakty zawierane z różnymi krajami, a dotyczące rozstrzygnięcia spraw z zakresu prawa ubezpieczeniowego. Dzieje się tak dlatego, że Anglicy wiedzą, jak szybko i trafnie rozpoznać daną sprawę. Jednym słowem – my, nie mając dobrego wymiaru sprawiedliwości, musimy płacić sądom brytyjskim za przyjmowanie spraw, w których stronami są rząd polski i jakieś polskie podmioty, bo wielki biznes nie chce ryzykować rozstrzygnięcia sporów przed sądami polskimi. Kiedy szukamy sposobów na to, by polskie sądy były konkurencyjne w zakresie świadczenia usług, to popatrzmy na to w ten sposób. Dzieje się tak m.in. dlatego, że prawo anglosaskie jako bardziej zbliżone do istoty prawa rzymskiego jest bardziej elastyczne i lepiej „goni za życiem”. Wielkie kodyfikacje XVII-XVIII wieku w gruncie rzeczy zabiły ducha prawa rzymskiego, a dzięki temu, że Anglia nie miała Napoleona

czy innych oświeconych władców, nie wytworzyła jednej kodyfikacji, utrzymała ducha prawa rzymskiego, i dzisiaj na tym wygrywa.

Pamiętam Pańskie zaangażowanie w Senacie – jako Przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, kiedy powstawała gmina samorządowa – zaraz na początku transformacji ustrojowej w Polsce. Z kolei w drugiej połowie lat 90., podczas prac nad reformą administracyjną, był Pan przewodniczącym rządowych zespołów ds. tejże reformy. Można więc przez przesady powiedzieć, że jest Pan współtwórcą wielkiej reformy samorządowej – jednym z ojców odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce. W tym kontekście jak Pan ocenia rolę samorządowych kolegów odwoławczych jako drugiej instancji odwoławczej, rozpatrującej odwołania członków wspólnot samorządowych od decyzji organów gminy, starostwa i regionu?

– Po pierwsze było to działanie zespołowe – ja jako przewodniczący Komisji jedynie organizowałem pracę bardzo wielu ekspertów, polityków, senatorów. Niezależnie od tego równoległe prace nad niektórymi rozwiązaniami toczyły się i na posiedzeniach Sejmu, i na posiedzeniach rządu. Owa olbrzymia praca mogła się udać tylko dlatego, że wszyscy chętnie współpracowali, niezależnie od tego, jaką opcję reprezentowali. Muszę powiedzieć, że sejm kontraktowy, cokolwiek by dziś mówić o umowach Okrągłego Stołu, był miejscem niezwykłym. Prof. dr hab. Andrzej Sulima Kamiński, notabene kiedyś pracownik Uniwersytetu Jagiellońskiego, a w ostatnich latach profesor Georgetown University, powiedział kiedyś, że sejm kontraktowy X kadencji i senat I kadencji wykonał taką pracę, jak w naszej historii uczynił to tylko Sejm Wielki. Dlaczego? Dlatego że porównywalne i bardzo charakterystyczne są pewne wątki ustrojowe. Sejm Czteroletni był tzw. sejmem skonfederowanym, który działał na za-

sadzie większości głosów i zawierał podwójną liczbę posłów. Na tym bowiem polegało konfederowanie sejmu, że w pewnych momentach rada konfederacji – jeśli taką powołano – wchodziła do sejmku i wraz z posłami oraz senatorami tworzyła sejm skonfederowany i działała wtedy na zasadzie większości głosów – bez *liberum veto*.

Uważam, że „Solidarność” – ta pierwsza, którą zainspirował papież Jan Paweł II w czasie pierwszej pielgrzymki do kraju w 1979 roku – była konfederacją; dla mnie jest to bardzo czytelne. Ojciec Święty wezwał nas wówczas do tego, byśmy stworzyli konfederację jak w czasach I Rzeczypospolitej. W całym kraju zaczęły się więc organizować związki-konfederacje: w Gdańsku, w Szczecinie, w Jastrzębiu, w Krakowie, aż w końcu powstała owa „generalność”, czyli rada konfederacka, która przekazała władzy swoje postulaty. W następnej kolejności, w wyniku negocjacji z królem – jeśli nie uznał ich za rokoszan, bo to się też często zdarzało – powstawał akt, który trzeba było wykonać, implementować. Wtedy generalność konfederacji wchodziła do sejmku i posłowie uchwalali coś ważnego na zasadzie większości głosów. W sejmach skonfederowanych panowała odmienna atmosfera, nie było zagrożenia *liberum veto*, co, jak sądzę, przypominało atmosferę sejmku kontraktowego i senatu I kadencji, którą to atmosferę do dziś doskonale pamiętam.

Na początku byliśmy najeżeni do tej większości 65 procent w sejmku, ale w praniu okazywało się, że po tamtej stronie są ludzie, którym równie silnie zależy na jakimś kroku cywilizacyjnym Polski, jak i nam. I łatwo się było z nimi dogadać właśnie w takich sprawach jak samorząd terytorialny. Dziś nie mam wątpliwości, że tylko w takiej atmosferze udawało się ów samorząd odbudowywać. Wspominam tamten czas jako okres nadzwyczajny – etap naprawdę bezinteresownej pracy, motywowanej tylko dobrem Polski. Bardzo wiele zawdzięczam – nadarza się okazja, aby o tym powiedzieć publicznie – krakowskiemu filozofowi, zresztą znanemu działaczowi „Solidarności” Mirosławowi Dzielskiemu, którego poznałem w czasach I, tej

skonfederowanej, „Solidarności”. Pamiętam taką rozmowę z nim i z Tadeuszem Syryjczykiem w Częstochowie. Mieliliśmy jakieś wykłady w połowie lat 80. – był to chyba rok 1984 albo 1985 – i spotkaliśmy się w hotelu, gdzie siedzieliśmy dość długo i rozmawialiśmy. Doskonale pamiętam atmosferę owej rozmowy i jej ducha. Zgadaliśmy się co do jednej rzeczy: że komunizm – nie wiedzieliśmy, kiedy on upadnie, nie mieściło nam się to w głowach – jest zaprzeczeniem dotychczasowego rozwoju cywilizacyjnego Europy. On nas cofa, degraduje, odwraca od dotychczasowych zdobyczy kultury europejskiej, na którą składają się m.in. rozwiązania ustrojowe. Przecież to jedynie w Europie istnieje na przykład rozdział, czy inaczej – niezależność Kościoła od państwa. Wszędzie indziej kapłani są podporządkowani władzy cesarza – czy to będzie Azja, czy wschód Europy. To wyłącznie w Europie i to w jej zachodniej, rzymskiej, części została wykształcona taka właśnie zasada. Jedynie tutaj, w kręgu rzymskiego prawa cywilnego, wykształciło się pojęcie „własności”, tj. pojęcie związane z prawem rzymskim. Poza granicami Europy i poza granicami I Rzeczypospolitej, dalej na wschód, nie znano prawa własności. Do dzisiaj Rosja ma kłopoty ze zrozumieniem owego prawa, podstawy gospodarki wolnorynkowej. Samorząd terytorialny również uważa się powszechnie za zdobycz cywilizacji europejskiej.

Jeśli zatem uznajemy, że komunizm jest zaprzeczeniem dotychczasowego dorobku, to w takim razie sięgamy ochoczo do istoty cywilizacji europejskiej. Zastanówmy się, co nas tutaj, w Europie, budowało. Między innymi właśnie prawo własności, rozdział Kościoła od państwa i rzecz niesłychanie istotna – samorząd terytorialny, czyli miasto-państwo prawa. Przecież *lex municipium* jest ustawą z 45 roku przed narodzeniem Chrystusa, samorząd terytorialny ma więc tak głębokie korzenie. Przykładowo pojęcie „osobowości prawnej”, aczkolwiek niewyrażone wprost, zostało odczytane po raz pierwszy właśnie poprzez *lex municipium*. Teoretycy prawa cywilnego, którzy zajmują się pro-

blemem osobowości prawnej, wiedzą, że to *municipium* było pierwszą osobowością prawną, czyli jeżeli władze miasta coś kupowały, to kupowały na rzecz *municipium*, a nie na swoją rzecz. Dopiero na przełomie tych epok zrozumiano, że może być tzw. moralna osoba prawna.

Kolejny skok nastąpił dopiero w XIX wieku, kiedy to wymyślono spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Skoro tak, to musimy się powoli przygotowywać do odbudowywania tych wszystkich instytucji, które tworzą fundament naszej kultury europejskiej, takich jak wspomniana własność prywatna i samorząd terytorialny. Ja sam zająłem się samorządem terytorialnym nie dlatego, że widziałem w nim cel, tylko po prostu dostrzegałem w samorządzie istotny składnik konstrukcji władzy publicznej w państwie. Najpierw zbudowaliśmy gminę, dlatego że nie bardzo chcieliśmy interweniować poprzez mechanizm państwowy, nie do końca ów mechanizm rozpoznany. Najpierw była gmina – w 1992 roku, a właściwie w 1991 roku wiedzieliśmy, że będziemy organizowali powiaty. Pamiętam, że prof. Michał Kulesza był moim doradcą w Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego. Wiosną 1991 roku nie mieliśmy już wątpliwości, że w następnej kolejności zajmujemy się powiatami – to była jedynie kwestia czasu. Z kolei wiedzieliśmy, że powiaty wymuszą powstanie wielkich województw. Ale na to trzeba było znowu czasu.

Później – na prośbę premiera Jana Krzysztofa Bieleckiego – zajęliśmy się reorganizacją władz centralnych, czyli rządu, służby cywilnej, wojewodów itd. W 1997 roku – po czteroletniej przerwie i zastoju w rozwoju samorządu – pojawiła się szansa na drugi etap. Miałem szczęście być w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, odpowiadać za legislację ze strony rządu, ale w 1999 roku, jak to już zaczęło działać, to przyznam szczerze bycie funkcjonariuszem władzy wykonawczej przestało mnie bawić. Dlatego miejsce w Trybunale Konstytucyjnym było w pewnym sensie od jakiegoś czasu dla mnie rezer-

wowane. Z wielką ochotą przyszedłem tutaj – po to, żeby pilnować tego dorobku.

Jak wiadomo, i nasze kolegia powstały przecież w związku z restauracją samorządu gminnego. Pamiętaj Pan ten jeden punkt ustawy z 1990 roku o samorządzie terytorialnym...

– Tak, myśmy sobie wyobrażali z prof. Michałem Kuleszą, że tą drugą instancją indywidualnych decyzji zarządu będzie jakieś ciało, ale w obrębie gminy. Stąd przy radach gmin pojawiły się – w projekcie ustawy senackiej – kolegia, bo uznawaliśmy, że II instancja powinna się mieścić w przestrzeni politycznej odpowiedzialności gminy za swój własny teren. Wyobrażaliśmy sobie, że przy radzie będzie można otworzyć jakieś kolegium składające się z fachowców, które by kontrolowało decyzje burmistrzów czy wójtów. Projekt trafił do sejmiku, ale tam owa koncepcja została gwałtownie zaatakowana. Powiedziano, że byłby to jedyny przypadek, poza Czechami, gdzie zabrakłoby dewolucyjności, i w związku z tym owo kolegium, czyli instancję odwoławczą, trzeba umieścić gdzieś poza gminą. Argumentowano, że żadna rada nie przeciwstawi się burmistrzowi czy wójtowi (dzisiaj wygląda to inaczej, burmistrz czy rada są zupełnie inaczej legitymizowani). Dlatego powstała w tamtym czasie koncepcja, aby kolegium umocować prawnie przy sejmiku wojewódzkim, który był reprezentacją gmin. W 1994 roku pojawiła się jednak ustawa, która spetryfikowała to rozwiązanie, właściwie odrywając ją od sejmików. W ten oto sposób dochodzimy do obecnego stanu rzeczy – sytuacji, w której mamy dwie instancje administracyjne i dwie sądowne.

Jak Pan Prezes ocenia ów stan rzeczy i w ogóle dorobek samorządowych kolegiów odwoławczych?

– Powstrzymam się od komentarza, ponieważ każda ustawa może trafić wcześniej czy później do Try-

bułu Konstytucyjnego, a więc mnie jako prezesowi nie wolno w tych kwestiach zajmować stanowiska. Mogę się jedynie ograniczyć do opisywania drogi, która doprowadziła do takiej sytuacji, jaką mamy obecnie, nie zaś do jej oceny. Według mnie kolegia mają swój niewątpliwý dorobek. Co do samej zasady ich funkcjonowania, to nie jest ona do końca w sensie teoretycznym czytelna. Myślę jednak, że w praktyce kolegia się sprawdziły. I jest to argument, który trzeba brać pod uwagę dziś. Byłem – myślę, że pani przewodnicząca pamięta – zdecydowanym przeciwnikiem przekształcania kolegiów odwoławczych w sądy administracyjne I instancji, bo taka pojawiła się swego czasu koncepcja. Mało tego, została ona nawet w pewien sposób zapisana w tzw. ustawie czyszczącej z 1998 roku. Sformułowano to mniej więcej tak: „do czasu przekształcenia samorządowych kolegiów odwoławczych w sądy I instancji pozostaje 49 kolegiów”. To było zresztą bardzo dziwne rozwiązanie...

Powołując się na konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym (art. 78 Konstytucji RP) oraz pozytywne doświadczenia ponad 16 lat działalności samorządowych kolegiów odwoławczych – wśród administratywistów coraz częściej pojawiają się postulaty, aby pozycję ustrojową kolegiów umocować stosownym przepisem w ustawie zasadniczej. Jak Pan Prezes ocenia pogląd, że byłoby to logicznym uwieńczeniem procesu formowania nowoczesnej administracji publicznej w Polsce, która funkcjonuje w oparciu o system dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego?

– Byłbym przeciwnikiem wpisywania tego do Konstytucji – inaczej jest z regionalnymi izbami obrachunkowymi, które w pewnym sensie pełnią zbliżoną funkcję do Naczelnej Izby Kontroli. Natomiast, moim zdaniem, zanim sprawa trafi do kolegium, powinno się raz jeszcze merytorycznie na nią spojrzeć, tj. powinna być ona weryfikowana w obrębie samej gmi-

ny. Wtedy kolegium działałoby w sposób bardziej zbliżony do sądu I instancji. Gdyby np. wrócić do tej koncepcji, że powstaje przy gminie jakieś ciało, które by weryfikowało merytoryczną decyzję burmistrza, ale w obrębie samej gminy, i dopiero taki wniosek trafiałby potem do samorządowego kolegium odwoławczego, to w ten sposób SKO mogłoby być sądem I instancji. Potrafiłbym sobie nawet wyobrazić kasację, ale w innym trybie niż obecnie. Pamiętam, że jeszcze kilka lat temu zarzucano samorządowym kolegiom odwoławczym, iż działają zbyt kasacyjnie, podczas gdy one powinny *de facto* rozpoznawać sprawy ponownie.

Przyczyna jest oczywista. Proszę sobie wyobrazić, że członków etatowych kolegiów jest 460 w całej Polsce, a spraw kolegia załatwiają... 180-200 tys. rocznie!

– Mnie się wydaje, że można by je trochę odciążać przez stworzenie dodatkowego „filtru” w samej gminie. Ponadto uważam, że gdyby decyzja pierwszoinstancyjna wójta, burmistrza czy prezydenta miasta była kontrolowana w obrębie samej gminy przez jakieś ciało społeczne czy quasi-społeczne przy samej radzie – mam na uwadze sprawy drobne typu opieka społeczna, sprawy lokalowe – na wiele spraw dałoby się popatrzeć nie tylko poprzez pryzmat „suchej” ustawy, ale po prostu życiowo. Szczególnie ma to sens teraz, kiedy prezydenta miasta, burmistrza i wójta mamy wybieranego bezpośrednio i on nie jest *de facto* uzależniony od rady w takim przynajmniej stopniu jak kiedyś.

Może to i ciekawa koncepcja, ale na razie ludzie chwalą sobie samorządowe kolegia odwoławcze, bo około 200 tysięcy spraw załatwianych jest w nich terminowo. A co Pan Prezes sądzi o zachowaniu liczby 49 kolegiów? Mamy coraz więcej spraw społecznych. Czyba najwięcej odwołań do wojewódzkich sądów administracyjnych i dalej do NSA w Warszawie dotyczy spraw z zakresu pomocy społecznej. Istnienie 49 kolegiów

ułatwia bezpośredni dostęp do II instancji odwoławczej administracyjnej stronom, które mogą skorzystać choćby z przysługującego im w kodeksie postępowania administracyjnego prawa wglądu do akt sprawy.

– Sprawa jest oczywista. Również dawniej nie byłem wcale przeciwnikiem pozostawienia takiej właśnie siatki kolegów pomimo zmiany liczby województw. Czasami być może w pośpiechu przekształceń reformy administracyjnej szukano najprostszych rozwiązań i stąd niektórzy optowali również za 16 kolegiami. Ale pozostawienie 49 kolegów – w trosce o to, aby II instancja była „bliżej ludzi” – przestało być dziś problemem wzbudzającym kontrowersje.

Jak Pan Prezes ocenia obecny stan polskiego prawodawstwa? Czy podziela Pan opinie tych, którzy narzekają na nadmiar stanowionego prawa? Inni z kolei twierdzą, że to naturalne zjawisko w procesie transformacji ustrojowej...

– Uważam, że mamy w Polsce do czynienia z inflacją źle stanowionych ustaw. Tak czasami złych, że możemy wręcz mówić o bezprawiu legislacyjnym i ustawodawczym. Bardzo mnie

kiedyś uradowała lektura jednego z esejów prof. dr. hab. Witolda Wołodkiewicza, specjalisty w dziedzinie prawa rzymskiego, który przypomniał, że w starożytnej łacinie słowo „*ius*” miało jeszcze inne znaczenie, niż to, które opisujemy w konfrontacji z „*lex*”. „*Lex*” – ‘prawo pisane’, „*ius*” – ‘prawo stanowione, przystosowane, decyzja sprawiedliwa czy zasada podstawowa’. Otóż słowo „*ius*” w starożytnej łacinie – jak wykłada prof. Wołodkiewicz – oznaczało także ‘sos, zupę, wywar, rosół’. Bo tak naprawdę to chodzi przecież o dobrą zupę, a nie o przepis kulinarny, i powinno nam chodzić o dobrego kucharza, który nie da sobie wcisnąć złego przepisu kulinarnego, a wie, jak się robi naprawdę smaczną zupę.

Przenosząc to na naszą działkę... Musi być dobry kucharz – doświadczony sędzia, a wyrok to jest *ius*, czyli wywar, zupa. Dobry sędzia nawet ze złego *lex* potrafi wyprowadzić dobre prawo, odpowiednio je interpretując albo na przykład zadając pytanie Trybunałowi Konstytucyjnemu: „Czy dana ustawa jest zgodna z Konstytucją?”. Dobry sędzia będzie czuł, że coś jest tutaj nie tak. Czy na pewno w tym przepisie kulinarnym dobrze zostały dobrane proporcje? A ten dobór proporcji to sprawa podstawowa – tego się nie da określić. Bardzo lubiłem, kiedy moja mama czy żona wy-

mieniały ze sobą przez telefon jakieś przepisy kulinarne. Zawsze wówczas dochodziły do takiego momentu: „*No dobrze, ale ile mąki?*”. „*Mąki tyle, ile zabierze*”. Owe proporcje – oto istota dobrej sztuki kulinarnej i sztuki sądowniczej. Dobry sędzia nie da sobie „wcisnąć” złego przepisu kulinarnego. A prawo to nie same przepisy, ale coś, co potrafimy wydobyć z całego systemu i wydać właściwe rozstrzygnięcie – dobrą decyzję administracyjną i chciałoby się, żeby na końcu sąd ją zweryfikował. Bo przecież ostatecznie nie chodzi o to, żeby znać wszystkie przepisy kulinarne na pamięć, lecz aby ugotować dobrą zupę.

Bardzo dziękuję, Panie Prezesie. Tym smakowitym podsumowaniem – puentą – możemy chyba zakończyć naszą rozmowę, bo to synteza tego, co da się na ów temat powiedzieć.

Rozmawiała:

KRYSTYNA SIENIAWSKA

(„CASUS” nr 43 / wiosna 2007 r.)



HISTORIA ADMINISTRACJI HISZPAŃSKIEJ W EUROPEJSKIEJ PRZESTRZENI KULTURALNEJ. EWOLUCJA HISTORYCZNA

Prof. MARÍA SOLEDAD CAMPOS DÍEZ
(przekł. ANNA KARABOWICZ)

Tytuł artykułu obejmuje rozległą problematykę rzeczową i czasową, stanowi generalną wizję zagadnienia mającą na celu umiejscowienie historii hiszpańskich instytucji publicznych w przestrzeni europejskiej. Ewolucja tych instytucji odpowiada bardziej ujęciu obecnemu w szkole francuskiej Charles'a Petita-Dutaillis'a, a później Lépointe'a (*Histoire des Institutions*), mniej zaś w niemieckiej historii prawa pojmowanej jako historia prawodawstwa. Prof. Juan Beneyto odróżnia instytucje polityczne od administracyjnych. Do pierwszych zalicza to, co nazywa „konstytucją”, czyli korpus normatywny, oraz generalne zasady organizacji politycznej. Wszystko, co administracyjne, dotyczy struktury instytucji centralnych państwa, terytorialnych, finansowych, sądowych i wojskowych. Ta druga kwestia będzie przedmiotem merytorycznych rozważań w niniejszym artykule ze szczególnym zwróceniem uwagi na instytucje centralne i terytorialne.

Zważywszy na to, że w historii Hiszpanii granice państwa znacznie się zmieniały, powstaje pytanie, w odniesieniu do jakiego terytorium będzie się analizowany problem odnosił. Obecne granice państwa zostaną poszerzone o te terytoria, które w innych epokach, zwłaszcza w epoce nowożytnej, należały do terytorium hiszpańskiego. Sposób omawiania zagadnienia uwzględni etapy historyczne, bardzo podobne do tych w państwach europejskiego kręgu kulturalnego, z odrębnościami hiszpańskimi. W ten sposób wyróżnione zostaną: I. Ustrój prowincji rzymskiej, II. Wizygockie Królestwo Toledońskie, III. Średniowiecze: Al-Andalus i Królestwo Chrześcijańskie, IV. Monarchia Hiszpańska i V. Epoka współczesna (XIX w.).

I. USTRÓJ PROWINCJI RZYMSKIEJ

Ekspansja Rzymu na Półwyspie Iberyjskim rozpoczęła się w 218 r. przed Chr. wraz z wylądowaniem w Ampurias [Emporiae – przypis A.K.] żołnierzy rzymskich po zwycięskiej wojnie z Kartagińczykami. Rzym stworzony jako miasto-państwo rządony był jako Republika przez Zgromadzenie Ludowe i zazwyczaj przez Senat, który mianował urzędników. Po podboju militarnym Rzym zaczął prawnie zarządzać okręgiem za pośrednictwem prawa prowincjonalnego, które uwzględniało kompetencje gubernatora (pretora albo

konsula). Utworzono dwie prowincje (*Citerior*, Hiszpanię Bliższą, oraz *Ulterior*, Hiszpanię Dalszą). Podbite prowincje skopiowały strukturę miasta-państwa dla organizacji kolonii i municypów rzymskich, niezależnych od jednostek rodzimych, które podzieliły się na miasta sfederowane, wolne albo lennicze, zależnie od ich udziału w podboju.

W okresie Pryncypatu od Trajana i Adriana (I w. po Chr.) Zgromadzenie Ludowe zanikło i władza rozdzielona została pomiędzy Senat i Cesarza, którzy podzieliли się także zarządem prowincji. Hiszpania poprzez podboje w kierunku centrum i zachodu półwyspu powiększyła się o prowincję nazywaną *Luzytania*, która pozostała w rękach Cesarza wraz z Hiszpanią Bliższą, albo *Tarraconense*. Z kolei prowincja dalsza albo *Bética*, całkowicie spacyfikowana, przeszła w ręce Senatu i była rządzona przez propretora. Municypia rzymskie rozrastały się w drodze przyjmowania prawa rzymskiego i tworzyły takie urzędy, jak kwestorzy (cenzorzy i poborcy podatków) i kurator (obrońca ludu).

W III w. po Chr. Dioklecjan (284-305) doprowadził do końca wielką reorganizację Imperium w drodze jego podziału na Wschodnie (Maksymiliana) i Zachodnie, co pociągnęło za sobą tworzenie się organizacji polityczno-terytorialnych. Imperium Zachodnie składało się z dwóch prefektur (Italia i Galia) i trzech diecezji w każdej z nich. W ten sposób Hiszpania przeobraziła się w jedną z diecezji galijskich, na czele której Cesarz nominował wikariusza. Wzrosła również znacznie liczba prowincji. Diecezja Hiszpanii podzieliła się na siedem prowincji: pięć iberyjskich (do trzech poprzednich dołączono *Cartaginense* i *Gallaecia*) i dwie śródziemnomorskie: *Balear* i *Mauritania-Tingitana* (Afrykańska).

Co się tyczy ustroju municypalnego, to po Koncesji Uniwersalnej Karakalli z 212 r. zniknęły municypia rodzime i na wzór Rzymu senat municypalny stracił na znaczeniu, a władza skupiła się w *duumviri*. Kryzys ekonomiczny i schyłek miast towarzyszyły rozkładowi Imperium wraz z wkroczeniem licznych obcych ludów przybyłych z północy, które przyspieszyły upadek Rzymu w 476 r. i utworzyły autonomiczne organizacje polityczno-administracyjne dające początek nowemu etapowi historycznemu.



II. WIZYGOCKIE KRÓLESTWO TOLEDAŃSKIE

1) Administracja centralna

Wizygoci, sprzymierzeni od 418 r. z Rzymem, osiedlili się na południu Galii (Tuluza), skąd prowadzili kampanie militarne w celu wypędzenia z Hiszpanii Swewów, Wandalów i Alanów, przyłączając prowincję *Tarraconense* i przesuwając się w głąb Półwyspu po upadku Rzymu (476 r.) i Wizygockiego Królestwa Tuluzy (507 r.). Po usunięciu Swewów (*Gallaecia*) król Leowigild (lata 568-586) ustanowił stolicę okupowanego Królestwa w Toledo, z ideą jego scentralizowania i zunifikowania (politycznego i terytorialnego). Do zjednoczenia religijnego doprowadził jego następca Rekkared na III Synodzie Toledańskim, nawracając siebie i swoich poddanych na chrześcijaństwo (wcześniej byli arianami). Dwór toledański zbudowany był wokół osoby króla koronowanego z atrybutami cesarza rzymskich. Kompetencje tego ostatniego były jednakże ograniczone zarówno poprzez zobowiązanie się monarchy do przestrzegania swoich własnych praw, jak i przez zgromadzenia polityczne: *aula regia* i synody. Król otoczony był przez swoich zaufanych hrabiów, którzy administrowali bezpośrednio jego pałacem, dobrami i królestwem w zgromadzeniu określanym jako *Officium Palatinum*.

Aula regia to zgromadzenie nadzwyczajne, na które król zwoływał ważniejszych Wizygotów Królestwa: dostojników lub jurystów, wojskowych, administratorów terytorialnych i wyższy kler. Jednakże w samym Toledo pozostawiono komisję odpowiedzialną za doradzanie monarsze i wymierzanie sprawiedliwości. Trwa dyskusja nad charakterem synodów, czy były, czy też nie były zgromadzeniami politycznymi, religijnymi bądź mieszanymi. Jednakże nikt nie neguje ich znaczenia jako nadzorczy działalności królewskiej („*Będziesz królem jeśli działasz legalnie, jeśli nie – nie będziesz nim*”, Święty Izydor z Se-

willi, XVIII rada, 654 r., Recceswint), potwierdzającego detronizację (Egika po swoim teściu Erwigu, rada XV, 688 r.), aprobującego przepisy, które przekształcały się w prawodawstwo królewskie – *Edicti confirmatione concilii*). Król zachował prawo ich zwoływania.

2) Administracja terytorialna

Wizygoci odziedziczyli i uszanowali system prowincjonalny rzymski, prowincje-księstwa podzielono na terytoria-hrabstwa. Miasta trwały w kryzysie zapoczątkowanym u schyłku Imperium, latyfundia poddano hrabiemu terytorialnemu. Tworzenie się nowego systemu miejskiego nie mogło być inne niż przez stopniowe osłabienie municypium rzymskiego. Debata teoretyczna koncentruje się dzisiaj na określeniu momentu zaniku tego ostatniego: czy już w VI w., czy podczas ostatniego kryzysu Królestwa Wizygockiego, czy wraz z podbojem islamskim, a może przetrwało do rekonkwisty poprzez nadanie przez mozarabów [chrześcijan żyjących w Hiszpanii pod dominacją Arabów – przyp. A.K.] struktury municypalnej rzymskiej municypium kastyljskiemu w okresie średniowiecza, jak to potwierdzają liczne toponimy?

3) Administracja lokalna

Mniejszość populacji wizygockiej (5 proc.) gromadziła się w celu zajęcia się sprawami dotyczącymi lokalnego wspólnego interesu na skrzyżowaniach dróg, co dało początek zgromadzeniom publicznym sąsiadów (*conventos publicus vicinorum*). Ich głównymi troskami były problemy rolnicze, hodowlane lub też bezpieczeństwa dróg.

Ważne jest to, by mieć w pamięci wyżej opisany rozkład świata municypalnego, żeby zrozumieć przyczyny podboju dokonanego przez muzułmanów.





III. ŚREDNIOWIECZE

A. Al-Andalus

W 711 roku rozpoczęła się wojna domowa pomiędzy armią wizygockiego króla Roderyka i zwolennikami synów Witiza wspieranymi przez wodza muzułmańskiego Tarika w imieniu Muzy, władcy północnoafrykańskiego. Oddziały spotkały się na południu Hiszpanii, nad rzeką Guadalquivir. W czasie bitwy sam Roderyk zginął, jego wojsko zostało rozbite, a królestwo się rozpadło. Tak zakończyła się Hiszpania rzymsko-gocka zastąpiona przez nowy organizm polityczno-administracyjny nazywany Al-Andalus, który zajmował część terytorium Półwyspu Iberyjskiego przez ponad osiem stuleci.

Utworzenie, rozwój i kryzys Al-Andalus można podzielić na pięć etapów:

1) Okres gubernatorów albo *walich* (711-756). Na początku z podbitych terenów utworzono prowincję Kalifatu Damaszku. Ze względu na zasadę osobowości prawa muzułmańskiego nie zostało ono narzucone podbitemu ludowi. System prawny podbitych ziem opierał się na układach kapitulacyjnych albo pokojowych, w zależności od siły oporu. Gubernator nadawał terytoria z rozległymi prawami, mimo zakazu dzielenia ziem tym, którzy na nich pozostawali, jako część zdobyczy wojennej ustanowionej przez Mahometa.

2) Emirnat Kordoby (756-912). Abd-al-Rahman I uniezależnił się politycznie, chociaż nie religijnie, od Damaszku. Mając na względzie rozkwit miasta Kordoby, tworząc emirat według wzorca Syrii, wybrał to miasto jako jego stolicę.

3) Kalifat Kordoby (912-1031). Abd-al-Rahman III przybrał tytuł kalifa i księcia wiernych wraz z najwyższą władzą polityczną i religijną, któremu nawet królowie chrześcijańscy płacili trybuty. Rozszerzył swoje dominia

na Maghreb i na północ Hiszpanii, kiedy wódz Almanzor dotarł ze swoim wojskiem aż do Composteli. Jest to okres najszerzej zbadany odnośnie do administracji publicznej. W XI w. różne frakcje walczyły o władzę i przyspieszyły upadek Kalifatu.

4) Królestwa Taifat (1031-1212). Kalifat rozpadł się na więcej niż dwadzieścia jednostek administracyjnych bardzo różnorodnych zarówno ze względu na pochodzenie mieszkańców (Berberowie, Arabowie, Słowianie, Almorawidzi, Almohadzi), jak i terytorium czy system rządów.

5) Królestwo Nasrydów w Granadzie (1212-1492). Koalicja królów chrześcijańskich zwyciężyła nad muzułmanami 16 lipca 1212 r. pod las Navas de Tolosa na południu Półwyspu, i zredukowała granice Al-Andalus do południowo-wschodniego skrawka Półwyspu. W Granadzie utworzono nowe królestwo pod wodzą dynastii Nasrydów, którego istnienie przeciągnęło się na ponad dwa i pół stulecia, aż do momentu, kiedy 6 stycznia 1492 r. Królowie katolicy weszli do Granady, kończąc w ten sposób rekonkwistę.

Jak administracyjnie zbudowany był Kalifat Kordoby? Teokratyczny charakter państwa skupiał w kalifie absolutną władzę polityczną i religijną. Był on najwyższym sędzią (*Cadi*) i tym samym stosował źródła prawa islamskiego. Do niego należało wyznaczenie dziedzica i dowództwo nad wojskiem oraz kierowanie administracją (*Diwan*), chociaż wykonywana ona była poprzez wezyrów (ministrów), w szczególności przez pierwszego ministra (*hadżiba*, *szambelana*).

W zarządzie terytorialnym rozróżniano prowincje wewnętrzne (*cora*), spokojne i o małym rozmiarze, oraz graniczne, niespokojne i rozległe. Na czele pierwszych stał *wali* albo gubernator, w drugich stacjonował oddział wojskowy z dowódcą desygnowanym przez kalifa. Niektóre miasta w *cora* prosperowały, a celem nadrzędnym dla jednoosobowych władz, mianowanych również przez kalifa, jak *zabazoque*, sędziego targowego (*targ: zoco*) i *zalmedina*, pana

i sędzię miasta, były porządek publiczny oraz rozwój gospodarczy. Podbój miasta Toledo w końcu XI w. (1085 r.) przez Alfonsa VI, króla Kastylii, stanowił punkt zwrotny, gdyż było to pierwsze większe miasto muzułmańskie, które wpadło w ręce chrześcijańskie. Jednakże równina La Mancha ograniczona górami Sierra Morena stanowiła naturalną barierę w kierunku południowym i utrudniała posuwanie się naprzód chrześcijan przez ponad stulecie. Jedynie 200 km dzieli Toledo od las Navas de Tolosa, gdzie przymierze królów chrześcijańskich zdołało zwyciężyć zdekonstruowane oddziały Taifas, a jeszcze pozostawały prawie trzy wieki do zakończenia rekonkwisty.

petencje średniowiecznego króla hiszpańskiego poszerzały się jednocześnie z oddalaniem się granicy, co dawało bezpieczeństwo strefie chrześcijańskiej, a nowe podboje zwiększały terytoria królewskie. Średniowieczny monarcha hiszpański był zwierzchnikiem administracji, najwyższym sędzią, pobierał własne podatki i dowodził wojskiem. Jednakże to wszystko uzależnione zostało od szlachciców seniorów, którzy zarezerwowali sobie te same prawa w swoich dominiach. Naczelną władzę sprawowała w Kortezach, politycznym zgromadzeniu reprezentującym trzy stany społeczne (szlachtę, duchowieństwo i przedstawicieli, *procuradores*, miast królewskich). Ich geneza tkwiła w ekstraordynaryjnych ob-



B. Królestwa Chrześcijańskie

Na poprzedniej mapie widać, jak od pierwszego załóżka oporu chrześcijańskiego na północy (Covadonga w Asturii, 722 r.) tworzyły się niezależne organizmy polityczne: Królestwo León, Navarry, Aragonii, hrabstwo Kastylii, Księstwo Katalonii, które w swoich początkach miały tendencję do wewnętrznego podziału czyniącego je mniej odpornymi wobec islamu. Jednakże od XIII w. tendencja się odwraca. Tak zjednoczyły się Korony León i Kastylii, a z drugiej strony powstała Korona Aragonii poprzez połączenie Księstwa Katalonii, królestwa Aragonii oraz podbitych terenów na południu (Królestwo Walencji) i śródziemnomorskich (Majorka, Sycylia i Sycylia). Ten konglomerat państw utrzymywał niezależność prawodawczą i administracyjną aż do niedawnych czasów. Zjednoczone były przez osoby samych monarchów, począwszy od małżeństwa Królów Katolickich u schyłku XV w.

Struktura administracyjna średniowiecznych państw chrześcijańskich, bez wdawania się w osobliwości każdego z nich, kształtowała się wokół postaci królewskiej, silniejszej niż na terytoriach feudalnych Europy wskutek przede wszystkim nieustającego konfliktu wojennego. Kom-

radach *curiae regis*, do których w XII w. dołączyli reprezentanci miast w związku z rozwojem miast i utworzeniem uniwersytetów. Ordynaryjna *curia* przekształcała się natomiast w Radę Królewską przez inkorporację do niej jurystów i wojskowych niezwiązanych z elitami szlacheckimi (świeckimi czy kościelnymi). Wszyscy byli wybierani przez króla. Rola tego organu miała charakter doradczy. Złożoność administracji czyniła koniecznym ustanowienie kontroli nad wszystkimi urzędnikami publicznymi, ponieważ dostęp do tych godności był zupełnie niezależny od prezentowanych zdolności. Wyższe urzędy obsadzał król, niższe zaś uzyskiwało się przez dziedziczenie albo kupno-sprzedaż.

Urzędy dożywotnie były kontrolowane raz na dwa lata w drodze „wizyty”, a urzędy terminowe podlegały na koniec kadencji rewizji (dosłownie sądowi/ procesowi) rezydencji, *Juicio de Residencia*), w czasie której odpowiadało za zły zarząd (byłby to dobry środek dla tych wszystkich polityków, którzy dzisiaj spokojnie wracają do domu po zrujnowaniu kraju i wzbogaceniu się).

Ważniejsze urzędy publiczne tego okresu sprawowali kanclerz i sekretarze królewscy, w początkowym okresie byli to głównie arcybiskupi, w XIII w. zsekularyzowani przez

Alfonsa X. Zajmowali się strzeżeniem i wydawaniem najważniejszych dokumentów Królestwa. Inne ważne urzędy – z uwagi na bliskość do osoby monarchy i szeroki zakres kompetencji – pełnili kapelan królewski i spowiednik królewski, majordomus lub zwierzchnik domu królewskiego, konetabl – dowódca wojskowy, sędziowie królewscy i zwierzchnicy zarządców terytorialnych jako najwyższa

Hiszpanii Filipa II nigdy nie zachodziło słońce. Cały ten konglomerat jednostek politycznych połączony był tą samą osobą władcy, jednakże zachowały one odmienne systemy prawno-administracyjne. W historii ten etap ponad trzech stuleci znany jest jako Monarchia Hiszpańska ze względu na rozległość terytorialną i wpływ na scenę polityczną, szczególnie do pokoju westfalskiego (1648 r.).



władza terytorialna. Umocnienie i zwiększenie się liczby uniwersytetów miało znaczące reperkusje w administracji publicznej. Skutkiem były jej specjalizacja i technicyzacja, konkretnie w wymiarze sprawiedliwości. W XIV w. (Kortezy w Toro z 1371 r. za Henryka II) zreorganizowano Trybunał Nadworny, który pozostawał w ścisłym związku z kancelarią, ponieważ w pierwszym momencie kanclerz musiał uwierzytelniać jego wyroki, skąd przejął prawie identyczną nazwę: *Chancillería* (sąd najwyższy). Stanowił on pierwszy trybunał kolegiacyjny złożony z prawników, podzielonych na izbę cywilną (7 audytorów) i izbę karną (3 asesorów zbrodniowych), opłacanych z pieniędzy publicznych i pochodzących z kar pieniężnych.

IV. ADMINISTRACJA CENTRALNA MONARCHII HISZPAŃSKIEJ (1480-1812)

W ostatnich latach XV w. Hiszpania odzyskała jedność poprzez związek Koron Kastylii i Aragonii i podbicie Królestwa Nasrydów. W XVI w. przyłączono Królestwo Nawarry, terytoria europejskie w drodze dziedziczenia po Marii Burgundzkiej (Flandria i Franche-Comté) i podbój (Księstwo Mediolanu). Należy też wspomnieć o terytoriach odkrytych za Atlantykiem: Wyspach Kanaryjskich czy Szczęśliwych, a od 1492 roku Ameryce oraz enklawach afrykańskich i azjatyckich określanymi jako „Indie”. W końcu tego wieku w drodze dziedziczenia inkorporowano Królestwo Portugalii wraz z całym jego imperium zamorskim. Mówiło się, że w

Władza królów była ograniczona przez rozległość terytorialną, różnorodność systemów prawnych, terytoria panów feudalnych (*señorios*), autonomię królewskich miast oraz kortezy Aragonii i Nawarry, które zachowały kompetencje prawodawcze (w pierwszym wypadku do burbońskich dekretów Nowego Planu w XVIII w.). Korona Kastylii, do której inkorporowano Granadę, Wyspy Kanaryjskie i Indie na zasadach równości, nadała królom katolickim na Kortezach Toledańskich w 1480 r. kompetencję naczelnego prawodawstwa. To był fakt fundamentalny dla późniejszego rozwoju kastyljskiej administracji publicznej, która w ten sposób stała się wzorem dla Europy. Scentralizowana i interwencyjna polityka królów katolickich służyła nakreśleniu modelu biurokratycznego opartego na specjalizacji urzędników publicznych i technicyzacji służb (ciało wizytatorów w celu wykonywania kontroli w przypadkach nadużycia władzy i malwersacji skarbu publicznego), a także ze stałą służbą dyplomatyczną (Ferdynand katolicki wymyślił system szpiegostwa dołączony do ambasad 1+1+1) oraz stałą armią, w czym widoczna była supremacja monarchii również w stosunku do Kościoła. Królowie, jako wikariusze Boga, wykonywali na świecie jego władzę w zakresie ziemskim. Z tego powodu papież nadał im w drodze bulli słuszne tytuły wobec Indii, władzę mianowania hierarchii kościelnej w swoich dominiach (biskupów, trybunałów inkwizycji i trybunałów roty) i nadawania praw kościelnych.

Państwo musiało dysponować odpowiednimi i powszechnymi organami administracyjnymi i rządowymi, od-

miennymi od tych istniejących już w każdym królestwie, co określa się jako instytucjonalizacja monarchii, która przetrwała się w system *polisynodialny* połączony poprzez sieć rad królewskich. Niektóre z nich były odziedziczone po królestwach średniowiecznych (Kastylia, Aragonia i Nawarra), nowe powstały przez inkorporację terytoriów i specjalizację administracji. Ze względu na zakres terytorialny wykonywanych kompetencji wyróżniano rady powszechne (państwa, wojny i inkwizycji) i terytorialne (Kastylia, Aragonia, Nawarra, Indie, Włochy, Flandria i Portugalia). Główna rola pełniona przez Koronę Kastylii wymusiła utworzenie rad wyspecjalizowanych, takich jak finansów, krucjat (w celu zarządzania dochodami z „Bulli o krucjatach”) i zakonów rycerskich (których godność mistrza przeniesiono na monarchów). Rady królewskie składały się z prezydenta, różnych radców, sekretarzy, urzędnika skarbowego, prokuratorów, referentów, adwokatów i personelu podległego. Doradzały królowi w sprawach znajdujących się w ich kompetencjach i wykonywały jego mandaty. Ponadto w niektórych przypadkach (inkwizycji, wojny, Kastylii, Indii, Aragonii i finansów) posiadały atrybuty prawodawcze i zwierzchnie sądowe, jako trybunały ostatniej instancji, z wyjątkiem rekursu o łaskę królewską. Akt administracyjny, poprzez który rady kontaktowały się z królem, nazywano opinią (*consulta*), którą dyskutowano i przegłosowywano większością głosów na plenum rady lub w izbach, z zaznaczeniem głosów odrębnych, jeśli takowe były. Rezultat był przedkładany monarsze poprzez sekretarzy rad.

Do króla należało prawo decyzji, do rad wykonywanie rozkazów królewskich. Ze wszystkich sekretarzy ci z rady państwa okazywali się najbardziej wpływowi, ponieważ sam monarcha był jej prezydentem, chociaż nigdy nie uczestniczył w jej sesjach. Z tego powodu sekretarze byli zobowiązani do przekazywania mu wyników dyskusji przez tak zwaną notę z „ust”, a więc osobiście. Szczególnie w XVI w. sekretarze państwa Francisco de los Cobos i Antonio Pérez znajdowali się bardzo blisko Karola I i Filipa II, jednakże uwięzienie tego ostatniego przez inkwizycję spowodowało przeniesienie wpływów na sekretarza osobistego króla Matea Vázquezę. W XVII w. sekretarz osobisty zaczął być określany jako *valido* (faworyt, premier), *alter ego* monarchy, pośrednik między nim a jego radami, bez żadnej ustalonej kompetencji, jednakże z ogromną faktyczną władzą. Zwłaszcza hrabia-książe de Olivares w Hiszpanii za Filipa IV był mistrzem w tworzeniu komitetów (junt) wewnątrz rad królewskich, złożonych ze zredukowanej liczby radców zbliżonych do faworyta i z tego powodu od niego uzależnionych. Niektóre junty tworzone z jakiegoś konkretnego powodu i po wykonaniu zadania powinny były być rozwiązywane, jednakże w rzeczywistości działały przez długi czas. Inne przeciwnie – przeznaczono do spraw wymagających ciągłości w czasie. Stąd istniała ich klasyfikacja na czasowe i stałe. Działalność komitetów w zakresie deliberacji i funkcji wykonawczej spowodowały, że same rady odeszły na drugi plan, co pogłębiło się w okresie panowania Burbonów.

W XVIII w. centralistyczna polityka dworu francuskiego przeniesiona została na grunt hiszpański. Była związana

z urzędem sekretarza zwanym *Secretario del Despacho universal*, utworzonym w ostatnich dekadach wieku poprzedniego, jako podwładnego faworyta (*valido*). Zaczął on odgrywać główną rolę w tym stuleciu poprzez duplikowanie kompetencji rad, które tym samym redukowały swoją strukturę biurokratyczną na korzyść sekretariatów. Od 1705 r. rozpoczęto podział sekretariatu departamentu ministerstwa na różnorodne departamenty, które obejmowały różne sektory administracji. W nawiązaniu do sławnych sekretarzy państwa za Filipa II obrali nazwę Sekretarzy Państwa i Departamentów Ministerstw: Wojny i Finansów, Marynarki, Sprawiedliwości lub Indii, które w tym stuleciu otrzymały nowy podział. Wszyscy załatwiali własne zadania ze swojego zakresu bezpośrednio z królem, stanowiąc genezę dzisiejszych ministerstw. Pierwszy Sekretarz Floridablanca (Jose Moñino) koordynował ich w ramach Najwyższej Junty Państwa, będącej genezą dzisiejszej Rady Ministrów, która upadła wraz ze swoim inspiratorem w końcu XVIII w.

1. ADMINISTRACJA TERYTORIÓW EUROPEJSKICH

A. Instytucje administracyjne w enklawach włoskich (Sardynia, Sycylia, Neapol, Mediolan i Lombardia)

Interwencja Korony nie była tam znaczna, szczególnie na terytoriach o tradycjach aragońskich. Wyznaczano wicekróla albo gubernatora, który był *alter ego* króla. Jemu poruczano zarząd, przydawano radę i kancelarię, sekretarzy, asesorów i dowódców fortec, ponieważ szczególnie wyspy śródziemnomorskie stanowiły bardzo ważne geostrategicznie terytoria. Sardynia i Sycylia, które dobrowolnie poddały się Hiszpanii, zachowały swoje średniowieczne przywileje nadane przez parlament w *capitula regni siciliae* składający się z trzech stanów: kościelnego, królewskiego i wojskowego (w Neapolu nie było wojskowego).

B. Ustrój hiszpański na ziemiach północnych (Franche-Comté, Burgundia i Flandria)

W związku z tym, że były to terytoria odziedziczone, zachowana tam została tradycja prawodawcza i instytucje. Najwyższą władzę sprawował gubernator obdarzony szerokimi atrybutami, nominowany przez króla spośród krewnych lub bliskich osób. Interwencja władzy centralnej opierała się na kontroli nad określonymi radami: państwa, finansów i sprawiedliwości. Porządek parlamentarny opierał się na schemacie stanów generalnych, które zbierały się na podstawie listu konwokacyjnego króla lub gubernatora. Obradowały one w sesjach podzielonych na trzy izby: duchowieństwa (opaci), szlachty i głównych miast (burmistrz lub dwóch ławników, którzy byli urzędnikami miejskimi). Zajmowały się przede wszystkim tematami podatków. Prowincje i miasta posiadały jednoosobowe organy zarządu mianowane przez gubernatora i kolegialne doradcze mianowane przez radę miejską. Dużą rolę odgrywały organizacje cechowe.

2. ADMINISTRACJA KRAJÓW ZAMORSKICH (INDIE WSCHODNIE – FILIPINY; ZACHODNIE – AMERYKA; WYSPIY KANARYJSKIE, TERYTORIA AFRYKAŃSKIE)

Odtworzenie administracji hiszpańskiej na terytoriach inkorporowanych do Korony Kastylii, ustanowione w kapitulacji z Santa Fé (1492 r.), musiało z początku rozwiązać napotkane problemy faktyczne, co zostało następnie uznane prawnie. W początkowym schemacie organizacji Indii fundamentalne znaczenie miało określenie stosunku do poddanego. Indianie uważani byli za wasali Korony na równi z Kastylijczykami, a ich terytoria za prowincje. Z tej perspektywy wszystkie instytucje miały być podobne na tyle, na ile pozwalała odległość i odrębności geopolityczne. W Hiszpanii (metropolii) istniała Królewska i Najwyższa Rada Indii (1524 r.) ze swoimi stałymi komitetami (juntami) wojny i finansów oraz Izba Indii, która przyznawała łaski i nominacje. Ich kompetencje obejmowały wszystkie sprawy zarządu i wymiaru sprawiedliwości, a działalność sięgnęła po początki XIX w. W wielu przypadkach musiała stawiać czoła konfliktom kompetencyjnym z wicekrólami, czyli delegatami władzy królewskiej na tych terytoriach. Ci ostatni przewodniczyli sądom (*Audiencia*), byli dowódcami wojskowymi i wicepatronami kościelnymi. Ich władza pozostawała rozleglejsza niż w podobnych urządach w Europie. Sądy (*Audiencias*) królewskie wyznaczały linie graniczne. Skupiały podwójne funkcje: doradcze i sądowe, jednakże ich udział był większy, działały jako organy wyższe w swojej prowincji, zajmując się sprawami rządu i administracji na wniosek gubernatorów albo osób prywatnych. Według Juana de Solórzana (audytora w audiencji Limy przez 20 lat) stanowiły „*zamki w skale*”, gdzie chronił się ubogi przed krzywdami możnych i gdzie sprawiedliwość dosięgała każdego. W prowincjach władzę polityczną miał gubernator, a wojskową namiestnik. W XVIII w. Burbonowie wprowadzili urząd intendenta, wzorowanego na modelu francuskim, ze specjalnymi kompetencjami skarbowymi i poborcy podatkowego.

Organizacja życia lokalnego w Indiach biegła dwoma torami. Z jednej strony istniały municypia Indian zarządzane przez kacyków, z drugiej fundacje miast i municypia hiszpańskie zamieszkałe i zarządzane jako miejskie zawiązki rekonkwisty. Wybierano miejsce, nadawano mu nazwę, określano stosunki między mieszkańcami i władzą oraz wznoszono pręgierz jako symbol porządku i sprawiedliwości. Ustawy ustanawiały zarząd identyczny z municypiami kastylijskimi z burmistrzem (*corregidor*), nadburmistrzami, radcami, pisarzami i personelem podległym. Królowie liczyli na włączenie Indian w życie miejskie i dla tych zadań wyznaczono za Karola III w miastach w Indiach nowe urzędy miejskie: posła (deputowanego) gminnego oraz rzecznika, wybieranych przez mieszkańców w celu dbania o aprowizację mieszkańców i ochrony przed nadużyciami przed radą miejską. Ludność kreolska, większościowa, w stanowiskach rządowych zasiała ziarno niepodległości,

nawadniane przez kryzys ekonomiczny, pod słońcem idei, które przynosili w swoim bagażu ludzie wykształceni wypędzeni z Europy. Nowa epoka torowała sobie drogę.

V. ADMINISTRACJA WSPÓŁCZESNA (PO 1812 R.)

Bardzo trudno jest omówić rzeczywistość polityczno-administracyjną XIX w. nie tylko hiszpańską, ale i europejską. W ostatnich latach XVIII w. we Francji, a na początku XIX w. w Hiszpanii zmieniła się bowiem sytuacja polityczno-prawna i społeczno-gospodarcza państwa. *Ancien régime*, czyli rządy monarchii absolutnej w społeczeństwie stanowym o gospodarce rolnej opartej na własności feudalnej, w drodze przerywanej i pozbawionej charakteru kataklizmu rewolucji przeobraziły się w państwo prawa, utwierdzone przez konstytucję jako najwyższe prawo (z fundamentalnymi zasadami, takimi jak suwerenność narodu, podział władzy i równość wobec prawa). Środki prawne, takie jak zniesienie przywilejów feudalnych, uwolnienie własności ziemskiej, zamortyzowanie wszystkich dóbr wiejskich i miejskich należących do dóbr martwej ręki albo do instytucji zwolnionych od podatków, zwłaszcza kościelnych, wystawianie tych dóbr na publiczną licytację w celu spłaty ogromnego długu publicznego – spowodowały formowanie się klasy burżuazji, która odegrała główną rolę w powstaniu partii politycznych o ideologii liberalnej. Z kolei rozwój przemysłu uformował proletariats skupiony wokół partii socjalistycznych i komunistycznych.

Racjonalizacji poddane zostało prawo (podział na karne, handlowe, procesowe, cywilne). Nie udało się jedynie skodyfikować prawa administracyjnego z powodu ciągłej jego transformacji (nawet dzisiaj nie posiada kodeksu). Organizacja władzy centralnej poszła w kierunku liberalnym, kompetencje struktur polityczno-administracyjnych były jednak zasadniczo odmienne od tych z poprzednich epok. Monarcha, tak jak i pozostałe władze, poddany został regułom konstytucji i ustaw, sprawował władzę wykonawczą poprzez ministrów posiadających mniejszą lub większą autonomię zależnie od sytuacji politycznej oraz obowiązującej w danym czasie normy konstytucyjnej (w XIX w. weszło w życie łącznie siedem konstytucji). W przypadku obowiązywania bardziej konserwatywnej ustawy zasadniczej monarcha miał większą władzę, w tym samym znaczeniu dotyczyło to jego kompetencji w zakresie prawodawstwa, ponieważ w konstytucjach konserwatywnych monarcha miał prawo wetaowania ustaw okazuje się szersza. Kortezy jako suweren narodu przestały mieć charakter stanowy, ich reprezentanci byli wybierani i tworzyli prawo, nierzadko konkurując z królem. Ministrowie (1812 r.) byli jednoosobowymi kierownikami departamentów administracji, podzielonych na sekcje, którym przewodniczyli dyrektorzy generalni. W ciągu wieku stabilność wykonywania tej odpowiedzialnej funkcji publicznej umożliwiały statuty. Zgromadzenie zwyczajne kierowników departamentów (albo ministrów) określano jako Radę Ministrów (1823 r.), która zajmowała się sprawami o zakresie ge-

neralnym i koordynowała politykę o charakterze międzyresortowym. Prezydent Rady Ministrów (1824 r.) dysponował atrybutem ministra o najwyższej randze, czyli był ministrem państwa. W końcu XIX w. utrwalono nowy porządek administracji i utworzono instytucję Prezydium Rządu (1873 r.), tzn. organu kierowniczego administracji (przejął on także funkcję prezydenta Rady Ministrów), będącą zarazem centrum decyzyjnym i ostatnią instancją w rozwiązywaniu konfliktów między ministrami, koordynatorem generalnym działalności rządu i administracji.

A. Administracja terytorialna

Hiszpania wkroczyła w wiek XIX z podziałem terytorialnym pozbawionym racjonalności i archaicznym, opartym na okręgach o charakterze fiskalnym, bez związku z administracją i wymiarem sprawiedliwości. Do połowy XIX w. funkcjonowały w kraju intendentury głównie o kompetencjach w poborze podatków. Następnie zostały one zastąpione przez urząd delegata prowincjonalnego ministerstwa finansów, który razem z innymi subdelegatami tworzył organy administracji centralnej w terenie (podlegał pod zwierzchnika politycznego lub gubernatora prowincji). Urząd delegata pojawił się w Konstytucji z Cádiz (1812 r.) jako nić przewodnia pomiędzy rządem i deputacją, której przewodził. Pełnił najwyższą władzę cywilną i polityczną w prowincji, wykonywał funkcje najwyższego urzędnika w hierarchii funkcjonariuszy publicznych delegacji ministerialnych i utrzymywał porządek publiczny w swoim okręgu. Deputacja prowincjonalna (1812 r.) była kolegialnym organem reprezentacyjnym muncypiów o kompetencjach w sprawach oświaty publicznej, dobroczynności (sanitarnej i zasiłkowej) i promocji handlowej. Do niej też należała kontrola nad funkcjonowaniem zarządów miejskich.

B. Administracja lokalna

Ustrój municypalny w Konstytucji z 1812 r. rozwijał municypium poddane władzy wykonawczej zgodnie z tradycją kastylijską (kompetencje municypalne i burmistrz) i wpływem francuskim (zależność od władz prowincjonalnych, zwierzchnika politycznego i deputacji prowincjonalnej), z urzędami (burmistrzem i radnymi) wybieranymi zgodnie z obowiązującym prawem wyborczym o kompetencjach w sprawach sanitarnych, lasów gminnych, dróg publicznych, oświaty, poborów delegowanych podatków, normatywnych (statuty miejskie). Możliwe, że zgodnie z opinią badaczy José Sáncheza-Arcilli i Gallego Anabitarte była to instytucja, która w najmniejszym zakresie podlegała zmianom z tego powodu, że bliskość między wyborcą a wybranym bywa korzystna. Jednakże serwilizm, nadużycia i oszustwa wyborcze spowodowały, że municypia w końcu XIX w. znalazły się w rękach bogaczy i oligarchów. Jedynie podział prowincjonalny dokonany przez ministra prac publicznych i

transportu Javiera de Burgosa w 1830 r. zasługuje na specjalne uznanie, ponieważ na miejsce istniejącego chaosu wprowadził porządek terytorialny obowiązujący do dzisiaj.

Strata terytorium zamorskiego (w wyniku traktatu paryskiego z 1898 roku) wyeliminowała Hiszpanię jako rywal w wojnach kolonialnych XX w. Kryzys polityczny i tożsamościowy pograżył ją w melancholii, która trwa do dzisiaj. Wszystko, co działo się przez ponad dwa stulecia, znalazło odbicie w XIX-wiecznej literaturze romantycznej, tworząc folklorystyczną wizję Europy Południowej.

prof. MARÍA SOLEDAD CAMPOS DíEZ

MARÍA SOLEDAD CAMPOS DíEZ uzyskała tytuł doktora nauk prawnych w 1996 r. na Uniwersytecie Castilla-La Mancha. Od 2003 r. pracuje na tej uczelni na Wydziale Prawa i Nauk Socjalnych jako profesor tytułarny. Specjalizuje się w historii prawa i instytucji. W latach 1986-1991 pracowała jako sędzia, a w 1992 r. podjęła karierę naukową na Uniwersytecie Castilla-La Mancha. Najważniejsze publikacje autorki to: *Królewski Trybunał Medyków Kastylii (XIV-XIX w.): El Real Tribunal del Protomedicato Castellano (s. XIV-XIX)* [Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca (1999)]; *Rozprawy o Radzie Indii. Marqués de Bajamar. Edycja i przedmowa: María Soledad Campos Díez: Discursos al Consejo de Indias. Marqués de Bajamar. Edición y Estudio preliminar de María Soledad Campos Díez* [Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, (2002), Madrid]; rozdział: *Obraz Kastylii La Mancha u podróżnych Monarchii Hiszpańskiej*, [w:] „*Monarchia Hiszpanii i jej odwiedzający*”: Capítulo; „*La imagen de Castilla-La Mancha en los viajeros de la Monarquía Hispánica*”, en *La Monarquía de España y sus visitantes* [DYKINSON, 2007, 202-223].

HISTORY OF SPANISH ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN CULTURAL MILIEU. HISTORICAL EVOLUTION

SUMMARY

The title encompasses a vast temporal and factual body of information, with the purpose of situating Spanish public institutions' history in a broader, European framework. The article is structured chronologically as follows: I. Government of the Roman province, II. The Visigoth Kingdom of Toledo, III. Medieval times: Al-Andalus and Christian Kingdoms, IV. Spanish Monarchy and V. Present times (XIX c.). Each chronological chapter discusses the structure of administrative institutions—central, territorial and local in the light of historical, economical and social changes, emphasizing the particularities of Spanish administration.

PRZESŁANKI FORMALNE WYŁANIANIA CZŁONKÓW SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO A STANDARDY KONSTITUCYJNE – WNIOSKI DE LEGE LATA I POSTULATY DE LEGE FERENDA

Dr **BOGUSŁAW PRZYWORA**

1. Uwagi ogólne

Od uchwalenia ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (dalej ustawa o SKO)¹ upłynęło już sporo czasu. To stosunkowo długi okres, który z jednej strony uprawnia do formułowania ocen, z drugiej zaś może uzasadniać pytanie o potrzebę dokonywania ewentualnych zmian w zakresie funkcjonowania SKO.

De lege lata samorządowe kolegia odwoławcze (dalej: SKO lub Kolegium) są organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego² i ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.³ – 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 orzekają w innych sprawach niż wymienione wyżej. W sprawach tych kolegia są organami właściwymi w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub do stwierdzania nieważności decyzji.

Jednocześnie należy stwierdzić, że działalność SKO ma kluczowe znaczenie w realizacji konstytucyjnej zasady prawa do ponownego rozpatrzenia sprawy. Zgodnie z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.⁴ (dalej: ustawa zasadnicza lub Konstytucja RP) „każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Przyjąć zatem należy, że celem tego przepisu było umożliwienie stronie uruchomienia weryfikacji podjętego w pierwszej instancji orzeczenia bądź decyzji⁵. Ustrojodawca posłużył się ogólnym sformułowaniem „zaskarżenie”, nie precyzując zarazem charakteru i właściwości środków prawnych służących urzeczywistnieniu tego prawa. Słusznie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „(...) konstytucyjna kwalifikacja konkretnych środków zaskarżenia pozostawionych przez prawodawcę do dyspozycji strony musi uwzględniać całokształt unormowań determinujących przebieg danego postępowania”, a „konstytucyjne prawo zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji stanowi bardzo istotny czynnik urzeczywistniania tzw. sprawiedliwości proceduralnej”. Ponadto „niewątpliwie bardziej sprzyjający realizacji tej zasady jest model postępowania, w którym zaskarżenie rozstrzygnięcia może spowodować uruchomienie działania organu wyższej in-

stancji. Sprzyja to bowiem zobiektywizowaniu i urealnieniu kontroli prawidłowości wydanych orzeczeń czy decyzji, co niewątpliwie stanowi przesłankę leżącą u podstaw prawa gwarantowanego w art. 78 zd. 1 Konstytucji⁶. Przyjmuje się zasadę, aby środek zaskarżenia miał charakter zarówno dewolutywny, jak i suspensywny⁷.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na szczególnie charakter SKO. Słusznie podkreśla D. Dudek, że SKO stanowią „hybrydalny typ organu, wymykający się ścisłym klasyfikacjom, zarówno zaczerpniętym z konstytucyjnej koncepcji podziału władz, jak i opartym na dychotomicznym przeciwstawieniu administracji rządowej i samorządowej”. Kolegia stanowią „organy «pośrednie», wprowadzane i nadzorowane przez szefa administracji rządowej, ale niezależne i zorganizowane z zachowaniem niektórych atrybutów organów władzy sądowniczej, choć funkcjonalnie powiązane z samorządem terytorialnym i powołane dla realizacji tych samych wartości i zasad, na których opiera się działalność tego samorządu, a jednocześnie stanowiące instancyjny środek prawny ochrony wolności i praw stron postępowania administracyjnego⁸. Aktywność SKO jest „działalnością administracyjną, choć realizowaną w szczególnych orzeczniczych formach, tj. głównie poprzez wydawanie decyzji administracyjnych i postanowień⁹. W piśmiennictwie doszukać można się nawet poglądu, że SKO należy zakwalifikować ich do kategorii „quasi-sądowych organów orzekających¹⁰”.

Szczególony status SKO, a co za tym idzie – szczególnie rodzaj zadań powierzonych temu organowi, skłania do postawienia pytania, czy przyjęte regulacje prawne określające przesłanki formalne wyłaniania jego członków dają rękojmię, że wybrane osoby będą posiadać niezbędne umiejętności do prawidłowego wykonywania zadań tego organu. W konsekwencji należy postawić pytanie, czy rozwiązanie te wypełniają w najwyższym możliwym stopniu standardy konstytucyjne.

Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie wymagało prowadzenia rozważań na płaszczyźnie Konstytucji RP, ustawodawstwa zwykłego, jak i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Stanowiło to podstawę do sformułowania wniosków i postulatów *de lege ferenda*.

2. Konstytucyjne wytyczne dotyczące wyłaniania osób w służbie publicznej

W pierwszej kolejności podkreślenia wymaga to, że SKO pozbawione są statusu konstytucyjnego. Zasady ich

funkcjonowania i organizacji, charakter ustrojowy, kompetencje oraz obsada składu personalnego (kwalifikacje, tryb obsady, odpowiedzialność) nie mają zakotwiczenia w ustawie zasadniczej. Nie oznacza to jednak, że zagadnienia te pozostają całkowicie obojętne w świetle postanowień ustawy zasadniczej¹¹. Już bowiem z preambuły do Konstytucji RP jednoznacznie wynika, że „działaniu instytucji publicznych należy zapewnić rzetelność i sprawność”. Nie ulega wątpliwości, że SKO należą do katalogu szeroko rozumianych instytucji publicznych. Zatem zasady rzetelności i sprawności powinny obowiązywać również w działaniu kolegów jako szczególnego rodzaju instytucji publicznych. Powstaje zatem pytanie, jakie wytyczne wynikają dla ustawodawcy zwykłego z konstytucyjnych zasad: rzetelności i sprawności.

Rzetelność w wykonywaniu zadań państwa należy pojmować szerzej aniżeli wyłącznie w kategoriach uczciwości w wywiązywaniu się z powierzonych zadań i obowiązków. Słusznie podkreśla J. Jagielski, że pojęcie to „(...) obejmuje także nałożony na urzędnika obowiązek sprawnego, terminowego i ekonomicznego działania przy wykonywaniu powierzonych mu funkcji oraz racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi”¹². W piśmiennictwie wskazuje się na kryterium rzetelności jako „najmniej zobiektywizowane”, a więc niejednoznaczne, a co za tym idzie – podatne na różnego rodzaju interpretacje¹³. Nakazu rzetelności nie da się sprowadzić wyłącznie do postępowania sprawdzającego zgodność z prawem, ale konieczne staje się przy definiowaniu tego kryterium uwzględnić również aspekt moralny¹⁴. Aspekt ten ma szczególne znaczenie w szeroko rozumianej administracji publicznej, w tym w działalności orzeczniczej SKO. Postawić zatem należy pytanie: jakie wytyczne wynikają z konstytucyjnej zasady rzetelności?

Z zasady tej wynika obowiązek spoczywający na ustawodawcy zwykłym wprowadzania odpowiednich wymogów kwalifikacyjnych przy naborze, a potem ustanawiania odpowiednich narzędzi umożliwiających sprawdzanie, w szczególności postawy etycznej, w toku przykładowo okresowych ocen kwalifikacyjnych¹⁵. Realizacja przez osoby zatrudnione w administracji publicznej powierzonych zadań wymaga od nich dbałości o wysoki poziom etyczny. Dlatego też zasadny wydaje się postulat M. Kotulskiego o konieczności weryfikacji postawy etycznej już na poziomie naboru¹⁶.

Drugim, konstytucyjnym kryterium działania administracji publicznych jest „sprawność”. Pojęcie to również należy do katalogu pojęć niejednoznacznych, identyfikuje się je z pojęciem „skuteczności” i „efektywności”. W piśmiennictwie przyjmuje się, że skuteczność pozostaje jedną z postaci sprawności działania ocenianego z punktu widzenia celu, jaki został zamierzony i stanowi podstawę oceny. Zatem efektywne (skuteczne) działanie to takie, kiedy podmiot osiągnął cel w pełni lub w jakimś stopniu bądź umożliwił sobie jego osiągnięcie w przyszłości¹⁷. Szczególne znaczenie ma sprawne działanie administracji publicznej, czyli przede wszystkim w pełni profesjonalne (zawodowe). „Przez to pojęcie – zdaniem J. Jagielskiego¹⁸ – należy rozumieć z jednej strony (...) odpowiedni poziom zawodowy, obejmujący przy-

gotowanie merytoryczne pracowników i posiadanie przez nich kwalifikacji, (...) z drugiej szczególną postawę członka tej służby, przejawiającą się w traktowaniu swoich działań jako spełnienie powinności na rzecz społeczeństwa, państwa i interesu publicznego, dochowania lojalności wobec państwa i urzędu, gotowości do przedkładania w pewnych sytuacjach potrzeb służby i urzędu nad interesy osobiste”.

Podobne stanowisko prezentowano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Szczególnie w wyroku z 12 grudnia 2002 r.¹⁹ Trybunał przedstawił wykładnię terminu „zawodowy” jako „(...) profesjonalizm ogólnie wymagany w ramach regulacji prawnych od pracowników czy urzędników służby cywilnej, a dla zajmowania konkretnego stanowiska pewnych kwalifikacji szczególnych”. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że członkowie służby cywilnej „(...) powinni m.in. wykonywać powierzone im zadania zawodowo, co oznacza w pierwszej kolejności, że powinni posiadać odpowiednie kwalifikacje i przygotowanie zawodowe (...)”, a zagwarantowanie realizacji przepisów art. 153 ust. 1 Konstytucji RP „(...) wymaga stworzenia odpowiednich warunków, gwarantujących kandydatom na stanowiska w służbie cywilnej zdobycie takich kwalifikacji, jak również mechanizmu weryfikacji ich zawodowego przygotowania oraz naboru na wolne miejsca pracy na określonych stanowiskach w urzędach administracji rządowej (...)”. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny sformułował te tezy ponad 10 lat temu, ale w znacznej części zachowały aktualność do dzisiaj²⁰.

Z punktu widzenia tematu opracowania kluczowe znaczenie mają również wytyczne wynikające z art. 60 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym „obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach”. Szczęólnego znaczenia w tym zakresie nabiera teza sformułowana przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 maja 2000 r., że „(...) art. 60 Konstytucji nie stwarza po stronie obywatela prawa do żądania zatrudnienia na określonym stanowisku w służbie publicznej, (...) co oznacza, że analizowany przepis nie mógłby być podstawą dla dochodzenia przed sądem roszczenia o dopuszczenie do pracy czy pełnienia konkretnej funkcji w służbie cywilnej”. Stanowi jedynie „(...) zagwarantowanie każdemu, kto spełnia dwa wskazane wyżej kryteria, że będzie traktowany na jednakowych zasadach, a więc np. z uwzględnieniem tej samej procedury czy ogólniej – tych samych reguł postępowania kwalifikacyjnego”²¹.

Ponadto ustrojodawca w art. 153 Konstytucji RP z 1997 r. posługuje się egzemplifikacyjnym wyliczeniem przesłanek: „(...) w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej (...)”. *De lege lata* wyliczenie to ma jednak zastosowanie wyłącznie do urzędów administracji rządowej, a w moim przekonaniu powinno obowiązywać wszystkie instytucje publiczne.

W świetle powyższego należy sformułować dwa wnioski. Po pierwsze, Konstytucja RP określa jedynie generalne założenia działania administracji publicznej, w tym zatrudniania w służbie publicznej, pozostawiając swobodę ustawodawcy zwykłemu prawo co do szczegółowych rozwiązań.

Po drugie, z Konstytucji RP wynika nakaz optymalizacji zasad z niej wynikających. Zatem na ustawodawcy spoczywa obowiązek wprowadzenia takich rozwiązań, aby zagwarantować realizację w najwyższym możliwym stopniu postanowień ustawy zasadniczej.

3. Ustawowe wymogi wyłaniania członków SKO

System selekcyjny powinien być tak skonstruowany, żeby rekrutować do służby publicznej, w tym w szczególności do SKO, osoby o wysokich kwalifikacjach merytorycznych, ale również o wysokich standardach etycznych. Co do tego nie ma najmniejszych wątpliwości. A zatem nadrzędnym celem, jaki przyświecał ustawodawcy zwykłemu, było sukcesywne dążenie do zagwarantowania odpowiednich kadr pracowniczych dla całego aparatu państwowego, a w szczególności administracji publicznej, które w sposób profesjonalny, zdyscyplinowany, rzetelny, jak i lojalny wykonywałyby powierzone zadania. W ten sposób kadry miałyby gwarantować trwałe, sprawne i odpowiedzialne, stabilne i efektywne funkcjonowanie całego mechanizmu sprawowania władzy w państwie²². W piśmiennictwie przyjmuje się, że na kwalifikacje pracownicze składają się w szczególności kwalifikacje zawodowe i moralne (etyczne)²³. Kwalifikacje zawodowe odnoszą się zasadniczo do wykształcenia, stażu pracy, jak i posiadanych uprawnień specjalistycznych²⁴.

Powstaje zatem pytanie, jak wygląda mechanizm wyłaniania członków SKO.

Już na wstępie tych rozważań należy zaznaczyć, że prawne ujęcie wymogów wyłaniania członków SKO jest niezwykle skromne. Rygory selekcyjne w tym zakresie określa ustawa o SKO. W świetle tej regulacji wyróżnia się dwa rodzaje wymogów formalnych: na stanowiska etatowego i nieetatowego członka SKO.

De lege lata, etatowym członkiem kolegium może być osoba, która:

- 1) ma obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw publicznych;
- 2) ukończyła magisterskie studia prawnicze lub administracyjne;
- 3) wykazuje się wysokim poziomem wiedzy prawniczej w zakresie administracji publicznej oraz ma doświadczenie zawodowe;
- 4) nie była skazana prawomocnym wyrokiem, orzeczonym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej (art. 7 ust. 1 ustawy o SKO).

Pozaeetatowym członkiem kolegium może być z kolei osoba spełniająca wymagania określone w ust. 1 pkt 1, 3 i 4, jeżeli ma wyższe wykształcenie (art. 7 ust. 1a ustawy o SKO).

Członka kolegium powołuje Prezes Rady Ministrów, na wniosek prezesa kolegium, zgłoszony po uzyskaniu opinii zgromadzenia ogólnego kolegium, przyjętej w głosowaniu tajnym, większością głosów, w obecności co najmniej połowy jego składu (art. 7 ust. 2 ustawy o SKO).

W świetle powyższego nasuwają się następujące konstatacje.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że wskazane po-

wyżej przesłanki odnoszą się do zatrudnienia w administracji w ogóle. Podobne kryteria dotyczą w szczególności pracowników samorządowych²⁵, pracowników i urzędników służby cywilnej²⁶ czy pracowników urzędów państwowych²⁷. Przyjęte w ustawie o SKO rozwiązanie jest w moim przekonaniu niewystarczające. Ustawodawca nie dostrzega specyfiki orzeczniczej działalności SKO. Według mnie w strukturze SKO powinny obowiązywać zdecydowanie wyższe wymogi formalne niż pracowników samorządowych czy urzędników służby cywilnej. Brakuje jednak w ustawie o SKO „jednoznacznych rygorów selekcyjnych”, umożliwiających już na etapie wstępnym wyłonienie osób legitymujących się najwyższymi kwalifikacjami. Postulować należy *de lege ferenda* dookreślenie w wymogach formalnych przesłankę „wykazuje wysoki poziom wiedzy prawniczej w zakresie administracji publicznej oraz ma doświadczenie zawodowe, odpowiednie doświadczenie zawodowe”. Kryteria te są wysoce nieostre, a przez to ocenne. Za wprowadzeniem obostrzenia przemawia szczególnie orzeczniczy charakter działalności członków SKO. Mając to na względzie, zasadne wydaje się poszukiwanie kandydatów na to stanowisko wśród osób spełniających alternatywnie następujące przesłanki: stopień doktora nauk prawnych albo uprawnienia do wykonywania zawodów prawniczych (radcy prawnego, adwokata, notariusza, sędziego, komornika) lub ukończył aplikację sędziowską w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury lub też legitymujących się co najmniej sześcioletnim doświadczeniem zawodowym na stanowisku związanym ze stanowieniem albo stosowaniem prawa.

Wysoce dyskusyjne jest również obniżenie wymogów formalnych w stosunku do kandydatów na pozaetatowych członków kolegium. Zgodnie z ustawą o SKO wystarczające jest wyłącznie wyższe wykształcenie. Ustawodawca zatem dopuszcza na tych stanowiskach osoby nielegitymujące się wykształceniem nie tylko prawniczym, ale nawet nie administracyjnym. Przyjęte rozwiązanie jest wewnętrznie niespójne. Trudno bowiem założyć, by osoby posiadające inne wykształcenie (np. politologiczne, historyczne lub socjologiczne) wykazywały się wysokim poziomem wiedzy prawniczej w zakresie administracji publicznej, a w konsekwencji gwarantowały prawidłowe wykonywanie zadań, przy których niewątpliwie wymaga się gruntownej znajomości przepisów prawnych oraz umiejętności ich właściwego zastosowania. Mając powyższe na względzie, zasadne wydaje się również w tym przypadku podwyższenie wymogów formalnych.

Kluczowe znaczenie w procedurze obsadzania stanowisk mają też kryteria pozamerytoryczne. Problem w tym, że ustawa o SKO w tym zakresie nie przewiduje stosownych rozwiązań. Ustawodawca jedynie stwierdza, że członkiem SKO nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem, orzeczonym za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Co zatem, kiedy kandydat popełnił przestępstwo nieumyślne? Czy dalej taka osoba legitymuje się nieposzlakowaną opinią, czy też już nie? Pytania te mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia konstytucyjnej zasady rzetelności działania instytucji publicznych.

Zaznaczyć należy, że w polskim ustawodawstwie brakuje legalnej definicji formuły „nieposzlakowana opinia”. Przez pojęcie „nieskazitelnosci” należy w każdym razie rozumieć zachowanie „(...) zgodne z powszechnie przyjętymi normami etycznymi” i oceniać każdorazowo przypadek nieskazitelnosci indywidualne²⁸. J. Jagielski proponuje wyodrębnienie dwóch płaszczyzn: „z jednej strony, nieposzlakowana opinia powinna być postrzegana w płaszczyźnie oceny kandydata jako osoby przestrzegającej ogólnie respektowanych wartości i niesprzeniewierającej się akceptowanym w społeczeństwie i w danych środowiskach wzorcom moralnym i etycznym, (...) z drugiej, nieposzlakowana opinia może się odnosić do postawy w wykonywaniu zawodu urzędnika, dla której istotnym punktem odniesienia są takie ogólne kategorie, jak honor urzędnika, etyka urzędnika czy urzędniczy etos”²⁹.

H. Szewczyk określa natomiast nieposzlakowaną opinię jako „całokształt cech indywidualnych, zdarzeń i okoliczności składających się na wizerunek osoby zaufania publicznego, przy czym nie bez znaczenia dla tego wizerunku są fakty i zdarzenia ze sfery życia pozazawodowego”³⁰. Wydaje się, że w tak szerokiej formule nieposzlakowanej opinii mieszczą się wszystkie przypadki skazania łącznie z przestępstwami nieumyślnymi³¹.

Podkreślić należy, że kryterium nieposzlakowanej opinii stanowi wymóg formalny w szeregu ustaw i dotyczy wielu grup osób, w szczególności: sędziów³², adwokatów³³, radców prawnych³⁴, prokuratorów³⁵, notariuszy³⁶, komorników³⁷, pracowników urzędów państwowych³⁸, pracowników i urzędników służby cywilnej³⁹, pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym, doradcy lub asystenta⁴⁰. Zatem pod rozważę ustawodawcy należy poddać postulat wprowadzenia do ustawy o SKO przesłanki nieposzlakowanej opinii (nieskazitelnego charakteru) jako jednego z kryteriów formalnych wyłaniania członków tego organu. Wówczas wszystkie osoby prawomocnie skazane niezależnie od strony podmiotowej popełnionego przestępstwa nie powinny być zatrudniane w na tym stanowisku.

Powstaje jeszcze problem, w jaki sposób weryfikować tę przesłankę. Wydaje się, że najprostszym sposobem jest wprowadzenie odpowiednich procedur w czasie rekrutacji. W szczególności efektywnym narzędziem w tym zakresie pozostaje obowiązek składania oświadczeń przez kandydatów w chwili procesu naboru. W piśmiennictwie doszukać można się także innych form. Przykładowo można wymienić postulat wprowadzenia obowiązku określania w procedurze rekrutacyjnej pytań w zakresie etyki oraz systemu opinii i referencji⁴¹. Optymalnym rozwiązaniem byłoby wypracowanie wspólnych w całej szeroko rozumianej służbie publicznej, obiektywnych zasad i trybu dokonywania ocen przesłanki nieskazitelnosci, umożliwiających kandydatom ustosunkowanie się do ewentualnych stawianych zarzutów. Wprowadzenie takich mechanizmów zapobiegłoby różnego rodzaju formom dyskryminacji kandydatów, jak i pracowników, co z punktu widzenia konstytucyjnych założeń rzetelności, sprawności, jak i naczelnych ustrojowych zasad równości i dostępu do służby

publicznej na jednakowych zasadach jest zasadne i umożliwiłoby zatrudnienie osób o najwyższych standardach etycznych. Ponadto zasadne jest wprowadzenie do ustawy o SKO warunku legitymowania się przez kandydatów na to stanowisko znajomością co najmniej jednego języka obcego spośród języków roboczych Unii Europejskiej.

4. Zasady wyłaniania członków SKO

De lege lata kandydatów na członków SKO wyłania się w drodze konkursu (art. 8 ust. 1 ustawy o SKO). Konkurs ogłasza w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym prezes SKO, który przewodniczy pracom komisji konkursowej. Szczegółowe wytyczne zawarto w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 maja 1999 r. w sprawie trybu przeprowadzania konkursu na członków samorządowego kolegium odwoławczego⁴². Zgodnie z tym rozporządzeniem komisję powołuje się dla każdego postępowania konkursowego w celu wyłonienia nowych członków SKO. Komisja orzeka, po zapoznaniu się z dokumentami złożonymi przez kandydatów i po przeprowadzeniu z nimi rozmowy, czy spełniają kryteria określone w ogłoszeniu o konkursie. Rozmowa z kandydatami może być poprzedzona przeprowadzeniem testu sprawdzającego znajomość procedury i prawa administracyjnego.

Przyjęte rozwiązanie proceduralne wyłaniania członków SKO zgodne jest z konstytucyjną zasadą dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Docenić należy wprowadzenie przez ustawodawcę tego rozwiązania. Ustawodawca nie przewidział żadnych wyłączeń w przeciwieństwie do rozwiązań wprowadzonych w przywołanej już ustawie o pracownikach samorządowych i ustawie o służbie cywilnej. W moim przekonaniu ustawa o SKO może stanowić w tym zakresie wzorzec dla ustawodawcy zwykłego.

5. Wnioski końcowe

Niniejsze rozważania nie pretendują do miana kompleksowego opracowania. Celem badawczym było jedynie wykazanie, jak kluczowe znaczenie dla działalności SKO mają kryteria formalne wyłaniania członków tego organu. Podkreślić należy jeszcze raz, że działalność SKO jest realizowana w szczególnych orzecznictwowych formach, tj. głównie poprzez wydawanie decyzji administracyjnych i postanowień. Nie ulega wątpliwości, że stanowiska członków SKO to specjalistyczne stanowiska, gdzie konieczna jest nie tylko gruntowna znajomość przepisów prawnych, w tym przede wszystkim regulacji dotyczących administracji publicznej, ale również umiejętność ich zastosowania w praktyce.

Obecnie obowiązujące przepisy dotyczące kryteriów formalnych wyłaniania członków SKO są w moim przekonaniu wysoce ocenne i nieostre. Nie dają należytej gwarancji, że wyłonione osoby będą posiadać niezbędne umiejętności do wykonywania zadań tego organu. Konstytucja RP nie określa szczegółowych rozwiązań w zakresie zatrudniania w służbie publicznej, cedując na usta-

wodawcę zwykłego obowiązek wprowadzenia takich mechanizmów, aby zagwarantować „działaniu instytucji publicznych rzetelność i sprawność”. Stojąc na stanowisku, że optymalne byłoby już na poziomie ustawy o SKO wprowadzenie stosownych, dodatkowych kryteriów kwalifikacyjnych, w szczególności omówionych w niniejszym opracowaniu. Takie rozwiązanie umożliwiłoby realizację w najwyższym możliwym stopniu konstytucyjnych wytycznych rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. W ten sposób możliwie będzie zatrudnianie na stanowiskach członków SKO osób o wysokich kwalifikacjach merytorycznych, jak również o wysokich standardach etycznych.

dr BOGUSŁAW PRZYWORA

Autor jest doktorem nauk prawnych związanym z Katedrą Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego, pracownikiem Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego

Przypisy:

- ¹ Tekst jednolity Dz.U.2001.79.856 ze zm.
- ² Tekst jedn. Dz.U.2013.267.
- ³ Tekst jedn. Dz.U.2012.749 ze zm.
- ⁴ Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- ⁵ Podobnie L. Garlicki, *Uwagi do art. 78*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, s. 1.
- ⁶ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 16 listopada 1999 r. sygn. SK 11/99 OTK ZU nr 7/1999, poz. 158, Podobne stanowisko prezentował Trybunał Konstytucyjny w kolejnych orzeczeniach: z 27 marca 2007 r. sygn. SK 3/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 32, z 31 marca 2009 r. sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29.
- ⁷ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 września 2007 r. sygn. SK 4/06, OTK ZU nr 8/A/2007, poz. 98.
- ⁸ D. Dudek, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Casus” 2010, nr 57, s. 14.
- ⁹ Por. P. Czarny, *Uwagi o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o administracji rządowej w województwie* (druk sejmowy nr 3041 z 25 czerwca 2004 r.), „Casus” 2004/4 s. 45.
- ¹⁰ S. Serafin, [w:] S. Serafin, B. Szmulik, *Organy ochrony prawnej RP*, Warszawa 2007, s. 205 i n.
- ¹¹ Podobnie D. Dudek, *Samorządowe Kolegia Odwoławcze w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 11 i n.
- ¹² Por. J. Jagielski, *Przepisy ogólne*, [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 1998 r., s. 11.
- ¹³ Problematykę tę podejmuje W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 203 Konstytucji*, [w:] Garlicki L. (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz do piątego tomu*, Warszawa 2007 r., s. 6.
- ¹⁴ Szerzej B. Przywora, *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012, s. 110 i n.
- ¹⁵ Tamże..., s. 112 i n.
- ¹⁶ Podobnie M. Kotulski, *Etyka pracownika administracji samorządowej*, [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, red. M. Stec, Warszawa 2008, s. 159.
- ¹⁷ Podobnie w piśmiennictwie A. Piskorz-Ryń, *Oceny pracowników samorządowych*, [w:] M. Stec, *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Warszawa 2008; także I. Skrzydło-Niżnik, K. Sieniawska, *Prawne i pozaprawne warunki sprawności (efektywności) działania administracji publicznej*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa J. Filipka*, pod red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosza, D. Dąbek, M. Smagi, Kraków 2001; B. Przywora, *Problematyka okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych. Stan „de lege lata” i postulaty zmian*, [w:] „Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej”, A. Świątkowski (red.), Kraków 2013; P. Chmielnicki, *Formalne i nieformalne przesłanki zatrudnienia na stanowisku kierowniczym (awansowania na wyższe stanowisko służbowe) w administracji publicznej*, [w:] *Służba publiczna. Stan obecny, użyczenia i oczekiwania*, (red.) M. Stec i S. Płażek, Warszawa 2013.
- ¹⁸ Por. J. Jagielski, *Przepisy ogólne*, [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie...*, s. 11.
- ¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. K 9/02, OTK ZU 2002, nr 7A, poz. 94.
- ²⁰ Szerzej B. Przywora, *Ustrojowe zagadnienia polskiej służby cywilnej w*

- dotrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 4 (105)/2011 r., s. 200 i n.
- ²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 maja 2000 r., sygn. K 21/99, OTK 2000, nr 4, poz. 109.
 - ²² Podobnie J. Jagielski, *Przepisy ogólne* (w:) Z. Cieślak, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 1998 r., s. 5 i n..
 - ²³ W szczególności w piśmiennictwie podejmuje: U. Jackowiak, *Kwalifikacje pracownicze w stosunku pracy*, Gdańsk 1987, s. 10; B. Budka, *Kwalifikacje a kwalifikacje zawodowe pracowników*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 2009, nr 6, s. 9 i n.; H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010 r., s. 83.
 - ²⁴ Szerzej H. Szewczyk, op.cit. s. 83.
 - ²⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2008 nr 223 poz. 1458 z późn.zm.).
 - ²⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505 z późn. zm.).
 - ²⁷ Ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 269 z późn. zm.).
 - ²⁸ Zob. T. Liszcz (red.), *Prawo urzędnicze*, Lublin 2005 r. s. 28.
 - ²⁹ Zob. J. Jagielski, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej...*, s. 34 i n..
 - ³⁰ Definicja za H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010 r., s. 84, także podobnie M. Laskowski, *Ustawowe pojęcie „nie-skazitelności charakteru”*, „Prokuratura i Prawo” 2008, nr 6, s. 50 i n.
 - ³¹ Podobnie H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej...*, s. 84.
 - ³² W szczególności art. 61 § 1 pkt 2, art. 149 § 1 pkt 2, ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 427 z późn. zm.).
 - ³³ Art. 65 pkt 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz.U. z 2009 nr 146 poz. 1188 z późn. zm.)
 - ³⁴ Art. 24 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., poz. 65 z późn. zm.).
 - ³⁵ Art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz.U. z 2011 nr 270 poz. 1599 z późn. zm.).
 - ³⁶ Art. 11 ust 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (tekst jedn. Dz.U.2008.189.1158 z późn. zm.).
 - ³⁷ Art. 10 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (tekst jedn. Dz.U. z 2011 nr 231 poz. 1376 z późn.zm.)
 - ³⁸ Art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 269 z późn. zm.).
 - ³⁹ Art. 4 pkt 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r., nr 227, poz. 1505 z późn. zm.)
 - ⁴⁰ Art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 nr 223 poz. 1458 z późn.zm.).
 - ⁴¹ Por. I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 134.
 - ⁴² Dz.U. z 1999 r, nr 47, poz. 462.

THE FORMAL CONDITIONS OF THE EMPLOYMENT OF MEMBERS OF LOCAL GOVERNMENT APPEAL BOARD AND CONSTITUTIONAL STANDARDS - PROPOSALS DE LEGE LATA AND POSTULATES DE LEGE FERENDA

SUMMARY

This article attempts to answer the question of whether the regulations of the conditions of formal recruitment of the Members of Local Government Appeal Board guarantee that these persons will possess necessary skills to properly perform their tasks and, consequently, whether these regulations are in accordance with constitutional standards?

The Author of the article answers these questions in the light of the Constitution, legislation and case law of the Constitutional Court, which has resulted in formulating proposals *de lege lata* and postulates *de lege ferenda*.

NALEŻNOŚĆ I OPŁATA ROCZNA ZA WYŁĄCZENIE GRUNTÓW Z PRODUKCJI ROLNEJ LUB LEŚNEJ – WYMIAR I EGZEKUCJA

Dr TOMASZ BRZEZICKI, IWO FISZ

WPROWADZENIE

Proces inwestycyjny powoduje powstanie pewnych obciążeń o charakterze finansowym, które inwestor powinien uwzględniać przy kalkulacji rentowności podejmowanego przedsięwzięcia. Takimi ciężarami są m.in. należność i opłaty roczne związane z odrolnieniem i odlesieniem gruntów, wynikające z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹. Poprzez „należność” należy rozumieć „jednorazową opłatę z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji, czyli rozpoczęcia innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów”², „opłata” zaś to „uiszczane corocznie przez 10 lat świadczenie z tytułu użytkowania na cele nierolnicze lub nieleśne gruntów wyłączonych z produkcji”³.

Powyższe zagadnienie zyskało na aktualności i wymaga nowego ujęcia z uwagi na nowelizację dokonaną przepisami ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 8 marca 2013 r.⁴ Wprowadzone zmiany spowodowały uznanie omawianych danin za niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych⁵. Ponadto zmiana ustawy wykreowała dodatkowy organ egzekucyjny obowiązków o charakterze pieniężnym, przyznając kompetencje do egzekwowania powyższych należności marszałkowi województwa⁶.

DECYZJA O ODROLNIENIU (ODLESIENIU)

Niezbędne dla rozpoczęcia inwestycji zlokalizowanej na gruntach rolnych lub leśnych jest uzyskanie decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji użytków rolnych⁷ oraz gruntów leśnych przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne. Organem właściwym w sprawie wyłączenia pozostaje właściwy ze względu na położenie nieruchomości starosta lub w odniesieniu do gruntów wchodzących w skład parków narodowych dyrektor parku.

Wydanie decyzji zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej (leśnej) następuje przed uzyskaniem pozwolenia na budowę⁸, dokonanie zaś wyłączenia gruntów bez uzyskania wymaganej decyzji skutkuje wymierzeniem sankcji administracyjnej w postaci nałożenia opłaty podwyższonej⁹.

OBOWIĄZEK UISZCZENIA NALEŻNOŚCI I OPŁAT ROCZNYCH

Ustawodawca w niejednolity sposób uregulował obowiązek uiszczenia omawianych ciężarów. W przypadku należności obowiązek jest związany bezpośrednio z wydaniem

decyzji o odrolnieniu (odlesieniu) nieruchomości. Powstaje on z dniem ustatecznienia się decyzji i pozostaje nierozzerwalnie z nią związany. Uiszczenie należności powinno nastąpić w terminie 60 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna¹⁰. Termin wymagalności należności jest ustalony w sposób bezwzględnie obowiązujący i nie może być przedmiotem rozstrzygnięcia organu administracyjnego. W powyższym zakresie organ nie ma więc kompetencji do jego przedłużania lub skracania.

Powstanie obowiązku uiszczenia opłat rocznych wiąże się z momentem faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji¹¹ i bywa w tym zakresie uzależnione od woli inwestora, samo zaś uiszczenie opłaty powinno nastąpić do 30 czerwca za dany rok. Decyzja zezwalająca na dokonanie takiego wyłączenia nie jest zatem źródłem powstania tego obowiązku¹². Konsekwencją powiązania obowiązku uiszczenia opłaty rocznej z faktycznym wyłączeniem gruntów z produkcji jest sposób jej wyliczenia – obowiązek ten obejmuje okres liczony w dniach i miesiącach¹³.

Jakkolwiek należności i opłaty roczne są funkcjonalnie powiązane z decyzją o odrolnieniu (odlesieniu), to jednak obowiązujące regulacje prawne nie stanowią podstawy do ich wymiaru w drodze aktu administracyjnego, gdyż wynikają bezpośrednio z przepisów prawa¹⁴. Uzależnione są w przypadku należności od uzyskania przynajmniej ostateczności decyzji o odrolnieniu (odlesieniu), a w odniesieniu do opłaty rocznej wiążą się z faktycznym wyłączeniem z produkcji.

Powstaje więc pytanie, czy w decyzji o odrolnieniu (odlesieniu) jest dopuszczalne zamieszczenie wzmianki o obowiązku ich ponoszenia, a w przypadku udzielenia pozytywnej odpowiedzi, jaki jest jej charakter. Na postawione pytanie należy odpowiedzieć twierdząco – wskazując, że chodzi o czynność o charakterze informacyjnym, niepozostającą elementem rozstrzygnięcia. Oznacza to, że inwestor dokonujący odrolnienia (odlesienia) pozostaje zobligowany do samoobliczenia wysokości daniny i jej zapłaty¹⁵. Przyjęte w ustawie rozwiązanie powoduje uzależnienie wysokości uiszczanych należności i terminów ich zapłaty od decyzji, a wiąże się z określonymi zdarzeniami faktycznymi. W przypadku zmiany ustawowych podstaw do obliczenia należności modyfikacja zakresu obowiązku nie wymaga zatem zmiany decyzji o odrolnieniu (odlesieniu), albo tym bardziej wydania odrębnej decyzji wymiarowej, określającej wysokość należności lub opłaty rocznej. Konsekwentnie należy stwierdzić, że ewentualny brak wskazania w treści decyzji istnienia obowiązku uisz-

czania należności i opłat rocznych nie stanowi o jej wadliwości, gdyż – jak wspomniano – nie istnieje prawna podstawa do jej wymierzenia w drodze decyzji. Decyzja powinna zawierać w swojej sentencji jedynie zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, wskazanie zaś obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych należy wyodrębnić w taki sposób, by nie było wątpliwości, że nie jest to element rozstrzygnięcia, lecz ma on jedynie charakter informacyjny.

Równocześnie, z uwagi na możliwą zmianę przepisów ustawy dotyczących wysokości i sposobu uiszczania danin po wydaniu decyzji, w jej treści należy się powstrzymać od określania wysokości i terminu zapłaty poprzez powtórzenie przepisów obowiązujących w dniu jej wydania. Właściwe wydaje się natomiast wskazanie, że powyższe daniny należy uiszczać zgodnie z przepisami ustawy i na zasadach w niej określonych. Pozwala to z jednej strony na uniknięcie wątpliwości, że organ nie skonkretyzował obowiązków strony w akcie administracyjnym, a jednocześnie zapewnia stronie stosowną wiedzę o jej sytuacji prawnej i konsekwencjach ekonomicznych wydanej decyzji.

CHARAKTER PRAWNY NALEŻNOŚCI I OPŁAT ROCZNYCH

Brak podstaw prawnych do określenia należności i opłaty rocznej w drodze decyzji administracyjnej wywoływał – przed wejściem w życie ustawy nowelizacyjnej – wątpliwość co do ich charakteru prawnego. W poprzednim stanie prawnym uzasadnione było pytanie, czy chodziło o daniny publiczne powstające z mocy prawa, czy też może miały one inny charakter.

Za przyjęciem pierwszego stanowiska przemawiał fakt, że ustawodawca dopuścił przymusowe wykonanie powyższych obowiązków w drodze egzekucji administracyjnej¹⁶. Egzekucja administracyjna, co do zasady, znajduje zastosowanie do obowiązków o charakterze publiczno-prawnym. Jednak wydaje się, że rodzaj egzekucji nie mógł przesądzać w sposób definitywny o ich charakterze, ponieważ sama ustawa egzekucyjna dopuszcza wprost zastosowanie trybu egzekucji administracyjnej dla należności innych niż daniny publiczne, jeżeli wynika to z regulacji szczególnej¹⁷.

Pewne wskazówki dla określania charakteru powyższych obciążeń mogą także wynikać z celu ich wprowadzenia. Niewątpliwie omawiane daniny związane są z realizacją celów określonych w ustawie, której zadaniem jest ochrona gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacja i poprawianie wartości użytkowej gruntów¹⁸. Do osiągnięcia powyższego dąży się poprzez ograniczanie przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze lub nieleśne, zapobieganie procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi, rekultywację i zagospodarowanie gruntów na cele rolnicze, zachowanie torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych, ograniczanie zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi, przywracanie wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów

leśnych wskutek działalności nieleśnej, oraz poprawianie wartości użytkowej gruntów leśnych oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności¹⁹.

Z powyższego wynika, że istotą wprowadzenia należności i opłat rocznych jest kompensata uszczerbku w gruntach rolnych (leśnych) spowodowanego ich wyłączeniem z produkcji rolnej (leśnej). Oznacza to, że wymienione daniny nie mają charakteru *stricte* fiskalnego, lecz służą ochronie pewnego dobra poprzez wprowadzenie bariery ekonomicznej, która ma na celu ograniczenie korzystania z niego. Ustawa nie wiąże bowiem wysokości należności i opłaty z wartością nieruchomości (ewentualnym jej wzrostem po dokonaniu wyłączenia), lecz z rodzajem gleby (lasu) wyłączanej z produkcji. Nie są więc bezpośrednio związane z korzyściami ekonomicznymi uzyskiwanymi w wyniku wyłączenia z produkcji, lecz z samym wyłączeniem.

Na kompensacyjny charakter świadczeń wskazywał również sposób wykorzystania środków finansowych uzyskanych z należności i opłat rocznych. Zgodnie z przepisami art. 22b i 22c ustawy w brzmieniu sprzed wejścia w życie nowelizacji – należności i opłaty roczne stanowiły dochody budżetu województwa, które przeznaczane były na ochronę, rekultywację i poprawę jakości gruntów rolnych oraz wypłatę odszkodowań przewidzianych ustawą, w szczególności na użyźnianie gleb o niskiej wartości produkcyjnej, ulepszanie rzeźby terenu i struktury przestrzennej gleb, usuwanie kamieni i odkrzaczanie czy wdrażanie i upowszechnianie wyników prac naukowo-badawczych związanych z ochroną gruntów rolnych. Katalog przedsięwzięć wymienionych w przepisie art. 22c ustawy wskazuje na to, że środki pozyskiwane z należności i opłat rocznych miały przede wszystkim służyć kompensacie strat w produkcji rolnej (leśnej) spowodowanej wyłączeniem tych gruntów z dotychczasowej funkcji.

Omawiana kwestia nie była jednak oczywista, gdyż przepisy ustawy dawały podstawę dla dostrzeżenia różnic konstrukcyjnych obowiązku uiszczenia należności oraz opłat rocznych. Należność jest bowiem opłatą jednorazową, związaną z wydaniem decyzji o wyłączeniu z produkcji. Tylko w sytuacji rezygnacji w całości lub w części z uzyskanego prawa do wyłączenia gruntów podlega ona zwrotowi²⁰ w drodze decyzji administracyjnej²¹. Inwestor był (i jest nadal) zawsze zobligowany do jej uiszczenia niezależnie od dokonania faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji. Natomiast obowiązek uiszczenia należności ma charakter obiektywny, gdyż jest związany z uzyskaniem prawa do wyłączenia gruntu z produkcji, niezależnie od jego realizacji.

Należność w powyższym zakresie była więc podobna do innych opłat administracyjnych. Wynikała ona z przepisów prawa materialnego i bezpośrednio wiązała się z wydanym aktem administracyjnym. Obciążała osobę, która uzyskała uprawnienie, do wyłączenia gruntu z produkcji. Należność nie miała więc charakteru kompensacyjnego, gdyż nie była związana z faktycznym wyłączeniem gruntu z produkcji rolnej lub leśnej, lecz z uzyskaniem uprawnienia do dokonania wyłączenia. Ponadto na jej wysokość nie miał wpływu inwestor, gdyż była ona pochodną okoliczności, czyli wydania decyzji i terminu jej ostateczności, oraz ro-

dzaju i powierzchni wyłączanego gruntu. Należność posiadała także pewne cechy ekwiwalentności, gdyż dawała inwestorowi prawo do wyłączenia gruntu z produkcji.

Uniezależnienie obowiązku zapłaty od faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji oraz możliwość dokonania jej zwrotu w sytuacji rezygnacji z prawa do wyłączenia oznaczała, że w przypadku należności dominowała funkcja ochronna względem gruntów rolnych (leśnych), nie zaś jej funkcja kompensacyjna.

Odmienny charakter miały (i mają) opłaty roczne. Obowiązek ich uiszczenia pozostaje ściśle powiązany z faktycznym wyłączeniem gruntu z produkcji rolnej (leśnej)²², a uiszczone opłaty roczne, w razie rezygnacji z prawa do wyłączenia, nie podlegają zwrotowi²³. Obowiązek uiszczenia opłaty został wprost skorelowany z wyłączeniem gruntu z produkcji, co by wskazywało na przewagę funkcji kompensacyjnej przy jednoczesnym realizowaniu funkcji ochronnej²⁴. Stanowisko to potwierdza również konstrukcja przejścia obowiązku uiszczenia opłat rocznych na nabywcę gruntu wyłączanego z produkcji²⁵. Oznaczało to, że ten, kto jest właścicielem gruntu, musi ponosić ciężar opłaty rocznej, także w sytuacji, gdy odrolnienia (odlesienia) dokonał jego poprzednik prawny. Powyższe argumenty mogły przemawiać za dokonaniem rozróżnienia charakteru należności i opłaty rocznej. Wydaje się, że można by zaliczyć należności do opłat administracyjnych. Np. opłaty roczne nie były ciężarami o *stricte* publicznym charakterze. Zauważyć należy, że w przypadku należności dominowała ich funkcja ochronna, związana z tworzeniem bariery ekonomicznej względem wyłączenia gruntów z produkcji, a w przypadku opłat rocznych przeważająca była funkcja kompensacyjna.

Powyższa obserwacja nie znalazła odzwierciedlenia w orzecznictwie sądów, gdzie podnoszono wprost, że zarówno należności, jak i opłaty roczne miały charakter cywilnoprawny, bez rozróżnienia funkcji omawianych ciężarów²⁶. Przedstawione stanowisko judykatury można było uznać za częściowo uzasadnione w odniesieniu do opłat rocznych, mogło zaś wywoływać wątpliwości względem należności. Przyjęcie założenia, że należność była daniną o charakterze publicznoprawnym, korespondowałoby z konstrukcjami spotykanymi w innych ustawach. Nie sposób bowiem było nie dostrzec podobieństwa należności i opłaty za usunięcie drzew lub krzewów, uregulowanej w ustawie o ochronie przyrody²⁷. W orzecznictwie wskazuje się, że celem tej opłaty pozostaje kompensacja strat przyrodniczych wywołanych wycinką²⁸. Równocześnie nie ma żadnych wątpliwości co do jej administracyjnoprawnego charakteru. Tak samo jak w przypadku należności obowiązek uiszczenia opłaty za usunięcie drzew lub krzewów nie jest zależny od skorzystania z tego prawa przez stronę, gdyż ustawa określa termin jej płatności na 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca wysokość opłaty stała się ostateczna²⁹.

Istniejące wątpliwości rozwiązała nowelizacja ustawy z dnia 8 marca 2013 r., mocą której dodano przepis art. 22b ustawy stanowiący, że należności i opłaty roczne są niepodatkowymi należnościami budżetowymi o charakterze publicznoprawnym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

OBOWIĄZEK ZAPŁATY NALEŻNOŚCI I OPŁAT ROCZNYCH A ICH EGZEKUCJA

Przyjęcie konstrukcji publicznoprawnego charakteru należności, która wynika bezpośrednio z przepisu prawa, oznacza, że nie zostanie ona określana w drodze aktu administracyjnego, ale będzie podlegała egzekucji administracyjnej, o czym wprost przesądza art. 30 ustawy. W konsekwencji przyjętego rozwiązania normatywnego wymagane jest określenie podmiotu zobowiązanego oraz wierzyciela. Wsześniejsze ustalenia wskazują, że zobowiązanym do uiszczenia należności pozostaje podmiot, który uzyskał decyzję³⁰. Kwestia nie jest już natomiast oczywista w przypadku opłaty rocznej, gdyż ten ciężar spoczywa na osobie, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, oraz na każdorazowym właścicielu gruntu w przypadku jego zbycia po uzyskaniu decyzji³¹, jeżeli nastąpiło wyłączenie gruntów z produkcji.

Ustawa w sposób szczegółowy nie określa osoby wierzyciela, ale jedynie stanowi, że gromadzenie należności i opłat rocznych na wyodrębnionym rachunku bankowym pozostaje obowiązkiem zarządu województwa³². Konieczne dla ustalenia tego podmiotu jest zastosowanie przepisów u.p.e.a., która w art. 1a pkt 13 stanowi, że za wierzyciela uważa się podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym. Z powyższego można więc wyprowadzić wniosek, że wierzycielem jest zarząd województwa, gdyż to ten organ musi gromadzić omawiane daniny.

Większych wątpliwości nie wywołuje określenie organu egzekucyjnego, gdyż w przepisie art. 22b ust. 4 ustawy ustawodawca wprost wskazał, że organem egzekucyjnym uprawnionym do egzekucji należności i opłaty rocznej jest marszałek województwa. Pewnym problemem praktycznym pozostaje określenie katalogu środków egzekucyjnych, którymi może posługiwać się ten organ egzekucyjny. Należy zauważyć, że ustawodawca, przyznając marszałkowi województwa kompetencje organu egzekucyjnego, nie doprecyzował katalogu środków egzekucyjnych, jakie ten może stosować. Oznacza to, że marszałek województwa może stosować wszystkie środki egzekucyjne obowiązków pieniężnych przewidziane w ustawie egzekucyjnej. Podkreślenia wymaga, że nie istnieje w tym zakresie także zakaz prowadzenia egzekucji z nieruchomości. Lektura uzasadnienia projektu ustawy nowelizacyjnej wskazuje, że nie było to zamierzone działanie ustawodawcy³³, gdyż stosowanie tego środka egzekucyjnego pozostawało dotychczas w wyłącznej kompetencji naczelnika urzędu skarbowego, co wydaje się rozwiązaniem właściwym. Nie ma jednak wyraźnych postaw normatywnych do ograniczenia środków egzekucyjnych, możliwych do zastosowania przez marszałka województwa.

Ustalenie, że omawiane daniny wynikają bezpośrednio z przepisu prawa, wywołuje dalsze konsekwencje. Zobowiązany nie ma bowiem prawnej możliwości kwestionowania wysokości należności i opłaty rocznej w toku postępowania jurysdykcyjnego, gdyż ich określenie nie jest

prawnie dopuszczalne. Możliwość skorzystania przez inwestora ze środków prawnych powstaje dopiero na etapie prowadzonego postępowania egzekucyjnego. Należy zauważyć, że pierwszą czynnością, której powinien dokonać wierzyciel celem wyegzekwowania należności, jest upomnienie zobowiązanego. Przesłanego upomnienia nie można jednak zakwestionować przy pomocy jakiegokolwiek środka prawnego, gdyż ustawa egzekucyjna nie przewiduje takiej możliwości.

Pierwszym środkiem prawnym służącym zakwestionowaniu wysokości należności jest możliwość wniesienia przez zobowiązanego zarzutu opartego na jednej z podstaw wymienionych w art. 33 u.p.e.a. Bez przeprowadzania szczegółowych rozważań dotyczących podstawy zarzutu należy stwierdzić, że nie jest to dogodne rozwiązanie dla inwestora, gdyż wniesienie zarzutu co do zasady nie wstrzymuje egzekucji administracyjnej. Alternatywą dla wniesienia zarzutu pozostaje wystąpienie z wnioskiem o umorzenie postępowania, w którym zostanie zakwestionowana wysokość należności³⁴.

Istniejące unormowania prawne znają sytuacje, w których obowiązek publicznoprawny wynika z przepisów prawa i jest konkretyzowany w toku postępowania egzekucyjnego (np. opłaty dodatkowe z tytułu parkowania w strefie płatnego parkowania³⁵), jednak nie wydaje się to rozwiązaniem najlepszym z uwagi na fakt, że wyłączenie gruntu z produkcji następuje w drodze aktu administracyjnego, więc także sam obowiązek ponoszenia danin mógłby być jednocześnie w nim skonkretyzowany. W świetle obowiązujących przepisów merytoryczny spór dotyczący wysokości należności jest rozstrzygany w trakcie postępowania egzekucyjnego, które co do zasady nie ma służyć orzekaniu o istnieniu obowiązku i jego zakresie, lecz jego celem jest wykonanie już istniejącego obowiązku, którego nie spełniono w sposób dobrowolny.

UMORZENIE NALEŻNOŚCI I OPŁAT ROCZNYCH

Należności i opłaty roczne stanowią dochody budżetu województwa³⁶, które gromadzone są przez zarząd województwa na wyodrębnionym rachunku bankowym³⁷. Jak wynika z poczynionych ustaleń, należności i opłaty roczne mają charakter publicznoprawny, który będzie determinował tryb umorzenia tych zobowiązań.

Przepis art. 22b ust. 3 ustawy wprost zalicza należności i opłaty roczne do niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym w rozumieniu art. 60 u.f.p. W konsekwencji umorzenie, rozłożenie na raty bądź odroczenie terminu płatności należności następuje w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez marszałka województwa³⁸. W postępowaniu w tej sprawie, w zakresie nieuregulowanym u.f.p., stosuje się k.p.a.³⁹ i odpowiednio przepisy działu III ordynacji podatkowej⁴⁰.

Wprowadzone nowelizacją rozwiązanie pozostaje spójne z ogólną konstrukcją przyjętą przepisami u.f.p. dotyczącą udzielania ulg w zakresie zapłaty opłat przypadających jednostkom samorządu terytorialnego. Należy jednak zauważyć, że na takim rozwiązaniu ustawodawca nie poprzestał, gdyż istnieje szczególnie tryb związany z możli-

wością umarzania należności i opłat rocznych, który był już uregulowany przed nowelizacją. Mianowicie przepis art. 12 ust. 16 ustawy przewiduje, że można umorzyć całość lub część należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Powyższe dotyczy inwestycji o charakterze użyteczności publicznej z zakresu oświaty i wychowania, kultury, kultu religijnego oraz ochrony zdrowia i opieki społecznej, jeżeli inwestycja ta służy zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności, oraz dotyczącej powiększenia lub założenia cmentarza, jeżeli obszar gruntu podlegający wyłączeniu nie przekracza 1 ha i nie ma możliwości zrealizowania inwestycji na gruncie nieobjętym ochroną. Umorzenia dokonuje marszałek województwa w odniesieniu do gruntów rolnych, dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych w odniesieniu do gruntów leśnych, a w odniesieniu do obszarów wchodzących w skład parków narodowych – dyrektor parku. Wszczęcia postępowania w sprawie umorzenia odbywa się wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto przepis art. 12 ust. 17 ustawy wprowadził możliwość umorzenia całości lub części należności i opłat rocznych w odniesieniu do gruntów rolnych w przypadku inwestycji zmierzającej do osiągnięcia celów publicznych w rozumieniu art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁴¹, przeznaczonej na cele inne niż określone w art. 12 ust. 16 ustawy, jeżeli obszar gruntu podlegający wyłączeniu nie przekracza 1 ha i nie ma możliwości zrealizowania inwestycji na gruncie nieobjętym ochroną. Umorzenia dokonuje marszałek województwa, wszczynając postępowanie na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego.

W obu przypadkach umorzenie następuje w drodze decyzji administracyjnej⁴², a postępowanie wszczynają na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy art. 12 ust. 16 i 17 ustawy przewidują zatem szczególną kompetencję organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego dla zainicjowania postępowania w przedmiocie umorzenia należności i opłat rocznych. Z uwagi na fakt, że rozstrzygnięcie w powyższych sprawach oparte zostało na konstrukcji uznania administracyjnego, każdorazowo organ wydający rozstrzygnięcie zobowiązany jest do zastosowania dyrektyw rozstrzygnięcia wynikających z art. 7 k.p.a. Analiza sytuacji, w którym może dojść do umorzenia należności lub opłat, prowadzi do wniosku, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego działa w interesie publicznym, a nie wyłącznie w interesie inwestora, z którego działania wynika obowiązek uiszczenia należności lub opłaty rocznej.

Wobec jednoznacznego brzmienia powołanych przepisów należy uznać, że kompetencja organu wykonawczego zostaje skonsumowana w momencie złożenia wniosku o wszczęcie postępowania. Organ wykonawczy nie jest przeciw stroną tego postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a., gdyż nie dotyczy to jego interesu prawnego. Takie stanowisko oznacza, że organ jednostki samorządu terytorialnego nie jest samodzielnym dysponentem przedmiotu postępowania, a nawet trudno go uznać za podmiot na pra-

wach strony, gdyż takiego statusu nie przewidują przepisy ustawy.

PODSUMOWANIE ROZWAŻAŃ

Dokonana nowelizacja usunęła wątpliwości co do charakteru prawnego należności i opłat rocznych. W obecnym stanie prawnym jest jasne, że są to daniny publiczne. Powyższe rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, gdyż stanowi podstawę dla wytyczenia sposobu działania organów administracji w przypadku braku uiszczenia tych danin, a także ewentualnego udzielenia ulg w ich spłacie. Rozważania dotyczące konstrukcji omawianych danin mogą prowadzić do wniosku, że powinny być one nakładane na inwestora dokonującego odrolnienia (odlesienia) w drodze decyzji administracyjnej, a nie powstawać z mocy prawa. Tego rodzaju dookreślenie w decyzji treści obowiązku skutkowałoby pewnością inwestora co do wysokości daniny. W sposób jednoznaczny wiedziałyby o konsekwencjach ekonomicznych zainicjowanego działania. Wobec faktu, że zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej następuje w drodze decyzji, ujęcie w niej również rozstrzygnięcia o obowiązku poniesienia tych ciężarów nie spowodowałoby przedłużenia postępowania.

dr TOMASZ BRZEZICKI

Autor jest pracownikiem Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, członkiem etatowym Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu

IWO FISZ

Autor jest członkiem pozaetatowym Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu

Przypisy:

- ¹ Ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.), dalej jako ustawa.
- ² Art. 4 pkt 12 ustawy.
- ³ Art. 4 pkt 13 ustawy.
- ⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 503; dalej jako ustawa nowelizacyjna.
- ⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.) dalej jako u.f.p.; art. 22b ust. 3 ustawy.
- ⁶ Art. 22b ust. 4 ustawy.
- ⁷ Dotyczy użytków wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10 ustawy.
- ⁸ Art. 11 ust. 4 ustawy.
- ⁹ Art. 28 ust. 1 i 2 ustawy.
- ¹⁰ Art. 12 ust. 13 ustawy.
- ¹¹ Art. 12 ust. 1 zd. 2 ustawy
- ¹² Tak WSA w Warszawie w wyroku z dnia 25 maja 2010 r., IV SA/Wa 2111/09, CBOSA.
- ¹³ Tamże.
- ¹⁴ Uchwała SN (7) z dnia 23 grudnia 1982 r., III AZP 8/82, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych rok 1984, nr 2-3, poz. 19.
- ¹⁵ Podobne stanowisko wyrażono również w orzecznictwie – zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 sierpnia 2008 r., II SA/Ol 366/08, CBOSA, wyrok NSA z dnia 28 sierpnia 1998 r., II SA 666/98, LEX nr 41839.
- ¹⁶ Art. 30 ustawy.
- ¹⁷ Art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.), dalej jako u.p.e.a. lub ustawa egzekucyjna. Por. art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2006 r., nr 89, poz. 625 ze zm.), dalej jako P.e. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 11 marca 2010 r.

- ¹⁸ Art. 1 ustawy.
- ¹⁹ Art. 3 ustawy.
- ²⁰ Art. 12 ust. 2 ustawy.
- ²¹ Tak WSA w Krakowie w wyroku z 17 grudnia 2010 r., II SA/Kr 1237/10, CBOSA.
- ²² Art. 12 ust. 1 ustawy.
- ²³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 grudnia 2010 r., II SA/Kr 1237/10, CBOSA.
- ²⁴ Wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2011 r., II OSK 94/10, CBOSA i powołane tam orzecznictwo.
- ²⁵ Art. 12 ust. 4 ustawy.
- ²⁶ Uchwała SN (7) z dnia 23 grudnia 1982 r., III AZP 8/82, Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych rok 1984, Nr 2-3, poz. 19. Powyższe stanowisko zostało zaaprobowane w wyroku WSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2007 r., IV SA/Wa 1681/07, CBOSA, oraz w wyroku NSA z dnia 21 stycznia 2011 r., II OSK 94/10, CBOSA.
- ²⁷ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.), dalej jako u.o.p.
- ²⁸ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 kwietnia 2008 r., II SA/Go 132/08, CBOSA.
- ²⁹ Art. 87 ust. 3 u.o.p.
- ³⁰ Art. 12 ust. 1 ustawy.
- ³¹ Art. 12 ust. 1 w związku z art. 12 ust. 3 i 4 ustawy.
- ³² Art. 22b ust. 2 ustawy.
- ³³ Druk sejmowy nr 688 z dnia 27 lutego 2012 r., [wersja elektroniczna:] <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/AC5EC7760F54C78AC1257A6F003C9618/%24File/688.pdf>, dostęp dnia 22 lipca 2013 r.
- ³⁴ W zakresie podstaw zarzutu oraz wniosku o umorzenie egzekucji zob. E. Komorowski, *Zarzuty w egzekucji administracyjnej*, [w:] *System egzekucji administracyjnej*, red. J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz, Warszawa 2004, s. 508 i n., R. Hauser, Z. Leoński, [w:] *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, red. R. Hauser, J. Skoczyła, Warszawa 2011, tezy 2-4 do art. 59 u.p.e.a.
- ³⁵ Art. 13f ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.).
- ³⁶ Art. 22b ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy.
- ³⁷ Art. 22b ust. 2 ustawy.
- ³⁸ Art. 61 ust. 1 pkt 2 u.f.p.
- ³⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), dalej jako k.p.a.
- ⁴⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.), dalej jako o.p.
- ⁴¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2010 r., nr 109, poz. 651 ze zm.), dalej jako u.g.n.
- ⁴² Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2005 r., OSK 1001/04, CBOSA, wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 stycznia 2005 r., VI SA/Wa 327/04, CBOSA.

ONE-TIME CHARGE AND ANNUAL CHARGE FOR EXCLUSION OF GROUNDS FROM RURAL OR FOREST PRODUCTION – CHARGE ASSESSMENT AND ENFORCEMENT

SUMMARY

The issue of one-time charge and annual charge for exclusion of grounds from rural (forest) production has gained on relevance due to amendment of 8 March 2013 of the law on the protection of rural and forest grounds. Due to the amendment the charges have been considered as non-tax budget income of public law character in the meaning of the law on public finance. As a result an additional enforcement authority of pecuniary obligations has been created, namely the province marshal. The abovementioned amendment has not however changed the way in which the charges (one-time charge and annual charge) arise, i.e. they still arise ex lege. This solution may have practical consequences such as lack of clearly defined obligation on the part of the investor.

GŁOS W DYSKUSJI NA TEMAT ZASADNICZYCH PRZESŁANEK PRYZNANAWANIA SPECJALNEGO ZASIŁKU OPIEKUŃCZEGO

Dr KONRAD A. POLITOWICZ

Artykuł dotyczy problemów na tle stosowania art. 16a ustawy o świadczeniach rodzinnych, wprowadzonego do porządku prawnego na początku 2013 roku, którego liczne przesłanki zostały sformułowane w sposób umożliwiający różnorodne ich odczytywanie. Regulacja ta wpisuje się nadto w ciąg dalszy dyskusji, jaka toczyła się na tle art. 17 tejże ustawy przed jej nowelizacją, dotyczącą nawet aspektów konstytucyjnych. Nowela nie tylko definitywnie tych dylematów nie przecięła, ale wręcz dostarczyła nowych. Nie jest dla przykładu jasne, czy specjalny zasiłek opiekuńczy może także pobierać małżonek osoby niepełnosprawnej w stopniu znacznym oraz to, jak rozumieć termin „rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej”. Autor proponuje wykładnię tych i innych elementów art. 16a.

Organizacja opieki nad osobami starszymi i przewlekle chorującymi, a z tego względu niesamodzielnymi i wymagającymi stałej pieczy, jest obecnie istotnym wyzwaniem, także dla państwa. Nie zmienia to jednak faktu, że główny ciężar zapewnienia takim osobom godnych warunków egzystencji nadal spoczywa na przedstawicielach ich rodziny, nierzadko wcale nie najbliższej. Jest to zajęcie wiele absorbujące, wymagające stałej dyspozycyjności, w zasadzie przez całą dobę. Aby jednak uczynić zadość potrzebom osoby niesamodzielnej, zwłaszcza leżącej, której nie można pozostawić samej nawet na czas wykonywania pracy zarobkowej, przy braku wsparcia osób trzecich, mogących przejąć w tym czasie obowiązki opiekuńcze, konieczna bywa rezygnacja z zatrudnienia. Państwo dostrzega ten problem, starając się stworzyć system wsparcia socjalnego dla tych, którzy na podobne poświęcenie się zdecydowali. Instytucją realizującą ten cel jest specjalny zasiłek przewidziany w art. 16a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych¹ (dalej: Uśr.). Stanowione tam przesłanki, w tym w zakresie odwołania do treści przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego² (dalej: Krio.), nie są jednak do końca czytelne i mogą budzić wątpliwości interpretacyjne, stąd niniejsza próba poddania ich szerszej wykładni.

Koniecznym wprowadzeniem do analizy ściśle jurystycznej jest przybliżenie celów, jakich osiągnięciu miało służyć wprowadzenie do Uśr. obecnego art. 16a³. Odnajdujemy je w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizacyjnej. Autorzy zwracają tam uwagę na kilka istotnych okolicz-

ności. Jako ogólny cel zmian wprowadzanych do instytucji wsparcia socjalnego wskazano „racjonalizację zasad przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych” oraz „dostosowanie rozwiązań systemowych do potrzeb społecznych związanych z polityką rodzinną i możliwości finansowych państwa”. Jakkolwiek zwroty te niewiele wnoszą w sensie przekazu merytorycznego, to jednak współwystępowanie słów „racjonalizacja” oraz „finanse państwa” zwykle oznacza ograniczenie kręgu beneficjentów świadczeń, a co najmniej zmianę struktury tej grupy. Wniosek ten potwierdzają przywołane w dalszej części uzasadnienia dane.

Otóż wedle wycień ministerialnych od 2010 r. zaczęła gwałtownie wzrastać liczba osób ubiegających się o świadczenia pielęgnacyjne. Co więcej, ujawniono liczne przypadki osób nieaktywnych zawodowo (w tym długotrwale), które nadużywały pomocy finansowej państwa, wyszukując osoby niepełnosprawne w swoich rodzinach jedynie w celu uzyskania świadczenia, bez faktycznego sprawowania opieki nad takimi osobami. Autorzy projektu założyli sobie takie określenie warunków przyznawania świadczeń, aby środki z budżetu państwa były kierowane do adresatów rzeczywiście sprawujących opiekę nad bliskimi osobami niepełnosprawnymi i wymagającymi takiego wsparcia. Od początku założeniem było także to, by prawo do pomocy przysługiwało najbliższemu członkowi rodziny osoby wymagającej pieczy, którzy bądź to zrezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, bądź też jej nie podejmują, aby opiekować się niepełnosprawnym. Nie były tak sformułowane cele jednak jedynymi, a nawet nie najważniejszymi, stawianymi przed nową regulacją (o czym dalej).

Nowy art. 16a Uśr. jest potwierdzeniem niejako zmiany filozofii przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych. Na miejsce dotąd jednego środka wsparcia wprowadza się dwa. Odtąd rozróżnienie podmiotowe dotyczy także grupy osób, przez wzgląd na które może być pobierane świadczenie pielęgnacyjne oraz specjalny zasiłek opiekuńczy (poprzednio dotyczyło tylko pobierających świadczenia). Tym samym nowe przepisy ukierunkowano zdecydowanie bardziej na osoby wymagające opieki, jako stojące w centrum systemu wsparcia, dające niejako impuls do jego uruchomienia. To ich sytuacja ma w dużo większym stopniu determinować kolejno podejmowane kroki ośrodków pomocy społecznej. Wynika to ze słusznej

konstatacji, że grupa osób wymagających opieki nie jest jednorodna. Osoby, które stały się niepełnosprawne do ukończenia 18. roku życia (lub w trakcie nauki w szkole lub szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia) i wymagające opieki są z reguły niesamodzielne ekonomicznie, a co więcej – nie miały nawet możliwości się w tym zakresie usamodzielnąć, skoro kontynuowały naukę i nie podejmowały aktywności zawodowej. Z kolei osoby dorosłe, których niepełnosprawność nie powstała w okresie nauki, z reguły były samodzielne ekonomicznie i miały możliwość wypracowania własnych źródeł dochodu (okres składkowy do świadczeń emerytalno-rentowych), co zwykle pozwala im na sfinansowanie lub współfinansowanie opieki, bez konieczności dodatkowego wsparcia ze strony budżetu państwa. Tu zatem przyznanie specjalnego zasiłku opiekuńczego ma zgoła inny cel – ochronę i zachętę tych, którzy kosztem własnego życia zawodowo-rodzinnego poświęcą się opiece nad niepełnosprawnym.

Zatem stosownie do sygnalizowanego rozróżnienia możliwość ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne przysługiwać ma tym, którzy sprawują opiekę nad osobą, której niepełnosprawność powstała przed 18. lub 25. rokiem życia (tj. matce albo ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka, osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną, innym osobom, na których zgodnie z przepisami Krio. ciąży obowiązek alimentacyjny – art. 17 ust. 1 Uśr.). Z kolei specjalny zasiłek opiekuńczy mogą pobierać osoby poświęcające się opiece nad dorosłymi (tu ich krąg wyznaczają wyłącznie przepisy Krio. nakładające obowiązek alimentacyjny). Art. 16a Uśr. odwołuje się zatem do zobowiązań rodzinnych i cywilnoprawnych, ale również moralnych osób spokrewnionych z poddanym opiece, na gruncie których to zasad pierwszeństwo w obowiązku alimentacyjnym wobec osoby niepełnosprawnej mają osoby spokrewnione z nią w bliższym stopniu, przed osobami spokrewnionymi w stopniu dalszym (art. 132 Krio.).

Po wejściu w życie nowelizacji Uśr. z dnia 7 grudnia 2012 r. grupa beneficjentów specjalnego zasiłku opiekuńczego została wydzielona w ten sposób, że kryteria do niego dostępu i kryteria przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego mają charakter rozłączny, ale komplementarny. Innymi słowy – można korzystać tylko z jednego z tych świadczeń. Specjalny zasiłek opiekuńczy przysługuje osobom wskazanym powyżej, sprawującym stałą – choć należałoby stwierdzić za uzasadnieniem projektu ustawy, że również faktyczną i konieczną – opiekę nad dorosłym członkiem rodziny legitymującym się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo łącznie dwiema cechami: orzeczeniem o niepełnosprawności ze wskazaniem konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji. Natomiast powiązanie przesłanek ustalenia kręgu podmiotowego beneficjentów zasiłku specjalnego z przepisami Krio. jest o tyle celowe, że osobista piecza osób najbliższych i dalszej rodziny nad niepełnosprawnym może być postrzegana jako pochodna lub jedna z form (alternatywna wobec świadczeń w pie-

niądzu) realizacji ciężącego na nich obowiązku zapewnienia krewnym godziwych warunków egzystencji. Krąg podmiotów zobowiązanych do alimentacji, a zarazem potencjalnie upoważnionych do wnioskowania o przyznanie świadczenia w formie specjalnego zasiłku opiekuńczego nie jest jednak bynajmniej jednolity. Trudno *prima vista* wskazać, czy Uśr. odwołuje się do osób akurat obciążonych ww. zobowiązaniem, czy jedynie potencjalnie zobowiązanych. Innymi słowy – czy chodzi tu o powiązanie zasiłku z faktycznymi obowiązkami alimentacyjnymi, złagodzenie ciężaru ich świadczenia w formie opieki przez wypłacające zasiłek państwo, czy też jedynie o posiłkową możliwość ogólnego ustalenia, kto mógłby o takowe świadczenie wnioskować.

Przy przyjęciu jedynie sygnalnego odwołania się ustawy o świadczeniach rodzinnych do Krio. wszystkie podmioty pozostające w kręgu potencjalnych choćby zobowiązanych do alimentacji byłyby równorzędnie uprawnione do wnioskowania o świadczenie, a w razie kilku wniosków organ administracji byłby władny rozstrzygnąć, komu je przyznać w oparciu o dalsze ujawnione w sprawie okoliczności. Warto zauważyć, że przy takiej wykładni podobną do pozostałych pozycję miałby również małżonek osoby poddanej opiece. Jakkolwiek jednak sytuacja, gdy to małżonek faktycznie opiekuje się swym partnerem życiowym, włącznie ze zrezygnowaniem dla niego z pracy zarobkowej, nie należy do rzadkości, wzajemna pozycja rodzinno-majątkowa współmałżonków wydaje się dość specyficzna. Otóż stosownie do art. 27 i 28 Krio. oboje małżonkowie obowiązani są, każdy według swych sił oraz możliwości zarobkowych i majątkowych, przyczynić się do zaspokajania potrzeb rodziny, którą przez swój związek założyli. Zadośćuczynienie temu obowiązkowi może polegać także, w całości lub w części, na osobistych staraniach i na pracy we wspólnym gospodarstwie domowym. Nie sposób zatem powiązać, a tym bardziej uzależnić np. opieki nad niedołącznym współmałżonkiem od uzyskania dodatkowych świadczeń. Podobnie jednak nie sposób usprawiedliwić bierności jednego z małżonków na polu zarobkowania, gdy sytuacja rodziny takiej aktywności bezwzględnie wymaga – a tak zwykle bywa, gdy jedna z ww. osób jest niepełnosprawna w stopniu znacznym i wymaga stałej pieczy. Aby jednak nie powstała sytuacja bez wyjścia, gdy małżonek niepełnosprawnego musi zarobkować, a zarazem należy zapewnić takiej osobie stałą opiekę, możliwe jest w takich warunkach sięgnięcie do wsparcia innych zobowiązanych. Mają oni dwie możliwości: wypłacać alimenty na rzecz rodziny niepełnosprawnego krewnego, któremu grozi niedostatek z powodu niemożności zarobkowania przez opiekującego się nim małżonka, albo osobiście przejąć ciężar tej opieki.

I tu należy sięgnąć do alternatywnego sposobu rozumienia odesłania do Krio. Stosownie do art. 128 i 129 Krio. uprawnionymi do złożenia wniosku byłiby krewni w linii prostej (dzieci, wnuki) oraz rodzeństwo, z tym że gdyby starało się o świadczenie kilka osób, co do zasady pierwszeństwo miałoby zstępni przed wstępni oraz przed rodzeństwem, a zstępni lub wstępni bliżsi stopniem pokrewień-

stwa przed dalszymi. Oczywiście takie ustalenie pierwszeństwa byłoby konieczne tylko wówczas, gdyby wszyscy występujący o opiekę spełniali w równym zakresie pozostałe przesłanki ustawowe, tj. rzeczywiste sprawowanie osobistej opieki nad niepełnosprawnym, przy rezygnacji z zatrudnienia (czego przecież nie sposób wykluczyć). W takim też przypadku, zgodnie z art. 130 Krio., uprawnienie współmałżonka osoby wymagającej stałej opieki do uzyskania świadczenia powstawałoby dopiero po rozwiązaniu lub unieważnieniu małżeństwa albo po orzeczeniu separacji i wówczas wyprzedzałoby nawet uprawnienie krewnych tego małżonka (jakkolwiek trudno sobie wyobrazić poświęcenie takiej osoby dla opieki nad byłym partnerem). W tej ostatniej sytuacji wykładnia Krio. współbrzmi najpełniej z systemową wykładnią przepisów Uśr. i takie też ich rozumienie wydaje się najbardziej słuszne, zwłaszcza że w przepisie art. 16a ust. 2 Uśr. mówi się o dwóch rodzinach. Należy zatem w toku jego wykładni wziąć pod uwagę, poza składem rodziny poddanego opiece, odrębnie skład rodziny osoby ubiegającej się o uzyskanie zasiłku specjalnego. Na uściślenie katalogu osób tworzących rodzinę osoby wymagającej opieki pozwala treść art. 16a ust. 4 pkt 1 i 2 Uśr. Uśr. rozróżniła skład rodziny osoby niesamodzielnej z uwzględnieniem jej wieku: odrębnie dla osoby, która nie osiągnęła pełnoletności (małoletniego), i osoby pełnoletniej, ze względu na inną sytuację rodzinną i finansową takich osób i różne układy rodzinne istniejące we wspólnym gospodarstwie. Dla osób pełnoletnich stanowią w tym kontekście ich rodzinę: małżonek; osoba, z którą osoba wymagająca opieki wychowuje wspólne dziecko, i dzieci ww. osób w wieku do ukończenia 25. roku życia, jeżeli pozostają na ich utrzymaniu. Do członków rodziny nie zalicza się natomiast dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko. Dla rodziny osoby występującej o zasiłek miarodajna wydaje się definicja ogólna, zawarta w art. 3 pkt 16 Uśr. Rodzina to zatem, co do zasady: małżonkowie, rodzice dzieci, opiekun faktyczny dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia, a także dziecko, które ukończyło 25. rok życia, legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy (także tu nie zalicza się dziecka pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, dziecka pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko).

Jest zatem oczywiste w świetle przepisu art. 16a ust. 2 Uśr., że prawodawca stanowczo rozróżniając dwa kręgi osób: rodzinę osoby sprawującej opiekę oraz rodzinę osoby wymagającej opieki (do tej drugiej, stosownie do brzmienia ww. przepisów, ale również Krio. należy współmałżonek), wskazał także, iż jedynie osoby spoza kręgu rodziny poddanego opiece, a zarazem zobowiązane względem niego do alimentacji (szczególnie czytelnie dotyczy to dzieci niepełnosprawnego, stojących tu w pierwszeństwie z tytułu swego obowiązku alimentacyjnego, a zarazem uprawnienie

nia do zasiłku) mogą uzyskać będące przedmiotem niniejszych rozważań świadczenie. Tymczasem małżonek niepełnosprawny powinien działać bezinteresownie, gdyż wypłacanie mu zasiłku opiekuńczego mogłoby go demoralizować, a nawet konserwować jego bezrobocie i prowokować do życia z zasiłku, przy traktowaniu choroby partnera jako doskonałego po temu alibi. Zasiłek ma bowiem powetować wymierne straty, poświęcenie się osoby, która funkcjonuje niejako na zewnątrz rodziny (w wąskim rozumieniu) osoby niesamodzielnej i kosztem własnej rodziny wypełnia ciężące na niej obowiązki rodzinne – a przecież *ad casu* może być już dalszym krewnym chorego. Wówczas taka rekompensata wydaje się jak najbardziej celowa.

Takie stanowisko, mimo że sprawiające wrażenie spójnego, może jednak budzić kontrowersje, ponieważ staje w opozycji do części dorobku orzeczniczego wypracowanego na gruncie art. 17 Uśr. w brzmieniu sprzed ostatniej nowelizacji, do których to poglądów także przy wykładni art. 16a szeroko odwołują się organy rozpoznające sprawy zasiłkowe. Warto zatem poddać również ów dorobek judykatury krótkiej analizie. Jako pierwszą, ogólną uwagę można tu podnieść to, że omawiany problem ma dużo głębsze niż dotychczas nakreślone, gdyż aż konstytucyjne, konotacje. Do wątku tego przyjdzie jednak powrócić w dalszym etapie rozważań, po zaprezentowaniu stanowisk przewijających się w kolejnych (przywołanych dla potrzeb niniejszego opracowania selektywnie) wyrokach sądów administracyjnych. Tymczasem stanowisko sądownictwa administracyjnego w przedmiocie dopuszczalności korzystania z ówczesnego zasiłku opiekuńczego przez współmałżonka osoby niepełnosprawnej nie było jednoznaczne. Pojawiały się tu zatem głosy kategorycznie popierające ten wariant⁴ i uznające wprost współmałżonka za potencjalnego beneficjenta omawianej pomocy. Co więcej, niekiedy posuwano się w korzystnej dla małżonków wykładni przesłanek ww. przepisu znacznie dalej niż ramy Uśr., podając w podobnym kierunku ocenie także regulacje Krio. WSA w Olsztynie wywodził, że skoro małżonek jest pierwszą osobą z kręgu zobowiązanych do alimentacji po ustaniu, unieważnieniu lub orzeczeniu separacji małżeństwa, to tym bardziej jest on pierwszym zobowiązany do dostarczania środków utrzymania współmałżonkowi w trakcie trwania małżeństwa, na podstawie art. 27 Kodeksu – a zatem jeżeli świadczenie pielęgnacyjne przysługuje osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, a według reguły *a maiori ad minus* wynika jednoznacznie z treści art. 130 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, że małżonek należy do tego kręgu, to co do zasady jest on również uprawnionym do uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego⁵. Podobnie wypowiadali się niektórzy przedstawiciele doktryny⁶. WSA w Kielcach uznał nawet – dlaczego trudno znaleźć podstawy inne niż jedynie aksjologiczne – że z interpretacji art. 17 Uśr. (sprzed nowelizacji) i przepisów Krio. można wnioskować, iż „*wola ustawodawcy było wyraźne wykluczenie możliwości przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych innym uprawnionym osobom niż małżonek, w sytuacji gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim*”⁷.

Po przeciwnej stronie, jeżeli idzie o kierunek wykładni omawianych przepisów, staje natomiast np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 grudnia 2012 r.⁸, gdzie sąd słusznie konstataje, iż wykładania przepisu art. 17 ust. 1 pkt 2 i art. 17 ust. 1a Uśr. (sprzed nowelizacji) wskazuje na intencję ustawodawcy, aby kręgiem osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego objąć wyłącznie osoby spokrewnione (a także opiekuna faktycznego dziecka wskazanego w art. 17 ust. 1 pkt 3 Uśr.). Niezależnie więc od obowiązku wzajemnego wspierania się przez współmałżonków należy stwierdzić, że w świetle tych przepisów świadczenie pielęgnacyjne małżonkowi nie przysługuje. WSA w Lublinie podkreślał także, że obowiązek wzajemnej pomocy i wspierania się łączący małżonków nie ma charakteru obowiązku alimentacyjnego, o którym mowa w art. 128 Krio. Dlatego jednemu małżonkowi nie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne w związku z koniecznością opieki nad drugim małżonkiem⁹. Za taką wykładnią językową opowiadał się również m.in. WSA w Łodzi¹⁰.

Na uwagę zasługują jednak także dwa kolejne stanowiska odwołujące się do innych niż jedynie gramatyczna i systemowa metod wykładni, przywołując w niej element gwarancji konstytucyjnych podmiotów występujących o przyznanie omawianego świadczenia. Otóż WSA w Gorzowie Wielkopolskim uznał, że interpretacja przepisów art. 17 ust. 1 i 1a Uśr. (sprzed nowelizacji) nie może prowadzić do zawężenia grupy osób legitymowanych do otrzymania świadczenia rodzinnego wyłącznie do krewnych, na których spoczywa obowiązek alimentacyjny w rozumieniu przepisów Krio.¹¹ Natomiast WSA w Poznaniu uznał¹², że wywodzenie prawa do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne wprost z istnienia obowiązku alimentacyjnego i literalne odczytywanie art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a Uśr. niewczyłoby skutki orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w tym przedmiocie. Wywołane rozstrzygnięcie TK to wyrok z dnia 18 lipca 2008 r.¹³, gdzie stwierdzono, że art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (chodzi o regulację ówczesnie obowiązującą) „w zakresie, w jakim uniemożliwia nabycie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego obciążonej obowiązkiem alimentacyjnym osobie zdolnej do pracy, niezatrudnionej ze względu na konieczność sprawowania opieki nad innym niż jej dziecko niepełnosprawnym członkiem rodziny, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” (tj. zasadą równości wobec prawa). Jak zatem widać, także tu przewija się wątek zobowiązania alimentacyjnego, którego konotacje już powyżej omówiono. Z powyższego rozstrzygnięcia wynika jednak tylko tyle – odwołując się do przywołanego przez TK wzorca ochrony z art. 32 ust. 1 Konstytucji – że osoby obciążone podobnymi zobowiązaniami (w tym na niwie rodzinnej) powinny mieć możliwość skorzystania z podobnej pomocy państwa – także zasiłkowej.

Taka ogólna konkluzja nie powoduje jednak, że przedstawiona uprzednio analiza przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego staje w opozycji do ww. orzeczenia TK. Zważyć przecież należy na zdecydowane różnice pomiędzy pokrewieństwem a małżeństwem. Pierwsze odwołuje się do przesłanek obiektywnych – poza wprowadzaniem

pewnych fikcji prawnych – jest trwałe, nieusuwalne, niezależne od stanu zdrowia fizycznego i psychicznego krewniaków. Płynące stąd uprawnienia stron należy wywodzić wprost z prawa natury, najbardziej pierwotnych instynktów człowieka jako istoty, obudowanych także szerokim wachlarzem norm społecznych, obyczajowych, prawa zwyczajowego i pozytywnego. Drugie natomiast pozostaje „tylko” formą szczególnej umowy i można je rozwiązać, lub nawet unieważnić (np. gdy strona działała w błędzie lub nie była zdolna skutecznie przyjąć na siebie płynących stąd zobowiązań przez wzgląd na jej stan zdrowia). Elementy te zająbiają się, gdyż małżeństwo jej czynnem rodziny – środowiskiem dla płodzenia i wychowania dzieci (tak też wskazuje art. 18 Konstytucji RP) – jednak różnice pomiędzy nimi nigdy się nie zacieraają. Skutkiem tego również zobowiązania pomiędzy krewnymi są znacznie silniejsze i trwalsze niż pomiędzy małżonkami. Nie wskazuje to zatem bynajmniej, żeby – także w ujęciu konstytucyjnym – różnicowanie tych grup nie było dopuszczalne. Sięgać tu można posiłkowo także do wyroku WSA w Olsztynie z dnia 25 października 2012 r.¹⁴, gdzie potwierdzono, że art. 17 ust. 1 Uśr. (brzmienie sprzed 1 stycznia 2013 r.) eliminuje powinowatych z grona osób, którym przysługuje świadczenie alimentacyjne, a zatem brak także podstawy dla przyznania takim osobom świadczenia z pomocy społecznej – mimo że przecież niejednokrotnie, z przyczyn najzupełniej jasnych (bariera wstydu, uwarunkowania kulturowe, przyzwyczajenia osób starszych), faktyczną opiekę nad niepełnosprawną matką męża sprawuje w jego zastępstwie synowa, rezygnując dla tego z zatrudnienia. Mimo to przeciwko takiemu rozumieniu przepisów ustawy nie zgłaszano dotąd ani w orzecznictwie, ani w doktrynie najmniejszych zastrzeżeń.

Podnieść także należy w kontekście zastrzeżeń konstytucyjnych, że po pierwsze obecnemu przepisowi art. 16a Uśr. przysługuje domniemanie konstytucyjności – a zatem dokonywanie jego wykładni sprzeczne z treścią ustawowych zapisów i w odwołaniu do przepisów już nieobowiązujących i towarzyszących im judykatów może prowadzić do złamania zasady legalizmu (art. 6 k.p.a.). Po wtóre nie jest również trafny zarzutem w kierunku organów administracji stosujących ustawę, że prawodawca ustalając katalog świadczeń, warunki ich przyznawania oraz krąg podmiotów uprawnionych, najwyraźniej pominął w tych regulacjach m.in. małżonka osoby niepełnosprawnej w stopniu znacznym. Nie sposób obecnie „domyślać się”, że taki podmiot powinien się także znajdować pośród beneficjentów specjalnych zasiłków opiekuńczych. Ujawniona luka w ustawie niewątpliwie występuje i powinna zostać uzupełniona – głównie z przyczyn teleologicznych – jednak wyłącznie poprzez wprowadzenie zupełnie nowego, jednoznacznego przepisu, którego na razie brakuje. Jakkolwiek NSA stwierdził w wyroku z dnia 30 kwietnia 2010 r.¹⁵, że interpretując przepisy Uśr. w jej poprzednim brzmieniu (chodziło o art. 17 ust. 1 i art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a), należało stosować wykładnię systemową i celowościową, zgodną ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, a w myśl tej wykładni świadczenie pielęgnacyjne mogło być przyzna-

wane na rzecz współmałżonka, jeśli były spełnione pozostałe po temu przesłanki, to jednak obecnie obowiązują już inne w tej materii przepisy i inne formy wsparcia, a tak prowadzona wykładnia również musi mieć racjonalne granice, skoro organy administracji, a także sądy administracyjne – w tym NSA – nie mogą wyręczać prawodawcy i kreować norm prawnych. Kwestia oceny jakości prawodawstwa nie może bowiem przysłańca imponderabiliów, z nacelną zasadą podziału władz oraz wspomnianą już zasadą legalizmu stanowiącą fundament procedury administracyjnej. Nie sposób uzasadnić podobnych ingerencji nawet konstytucyjną zasadą ochrony rodziny (art. 18), gdyż z Konstytucji RP nie wynika, jak taka ochrona czy nawet preferencje mają być realizowane – leży to w gestii prawodawcy, którego działaniom przysługuje domniemanie racjonalności (co odnosić należy także do brzmienia art. 16a Uśr.). Tymczasem jak rzeczono w kontekście trwałości więzów krwi, zarówno w świetle konstytucyjnej zasady równości, jak i proporcjonalności wcale nie jest oczywiste, że sytuacja małżonka na gruncie relacji rodzinnych pozostaje tożsama ze zstępnymi czy wstępnymi. Przecież nawet *Kodeks rodzinny i opiekuńczy* – regulacja ustawowa dla stosunków rodzinnych kluczowa – sytuację tych podmiotów różnicuje, a nigdy nie postawiono odnośnym przepisom zarzutu niekonstytucyjności. Dlatego też prezentowane stanowisko dotyczące uprawnień małżonka do ubiegania się o specjalny zasiłek opiekuńczy wydaje się jak najbardziej uprawnione.

Z powyższych rozważań wynika także w sposób niezwykle czytelny, że powiązanie przesłanek przyznawania świadczenia specjalnego zasiłku opiekuńczego z przesłankami alimentacyjnymi nakazuje uznać, iż wygaśnięcie obowiązku alimentacyjnego wnioskującego o świadczenie wyklucza możliwość przyznania mu zasiłku na okres następujący po tej dacie. Przesłanką wygaśnięcia takich zobowiązań – bezwzględna i nieodwracalna – jest śmierć osoby wymagającej opieki, wokół której to osoby toczy się całe postępowanie. Podobny skutek – chociaż teoretycznie odwracalny – wywołuje również np. nowe małżeństwo byłego współmałżonka osoby niepełnosprawnej. W takiej sytuacji wobec zdekompletowania przesłanek przyznania świadczenia wydanie decyzji w tym przedmiocie staje się niemożliwe, a pobierane, uprzednio przyznane, świadczenia – nienależnymi.

Kolejnym, zasługującym na omówienie, wymogiem uzyskania zasiłku opiekuńczego jest również nieprzekroczenie wyznaczonego kryterium dochodowego. Dochód ustala się w przeliczeniu na osobę (kwota nie wyższa niż 623 zł), jednak biorąc pod uwagę łączny dochód rodziny osoby sprawującej opiekę oraz rodziny osoby wymagającej opieki. Jest to również celowy instrument racjonalizacji przyznawania omawianych świadczeń. Łączny dochód tych dwóch rodzin pozwala na ustalenie rzeczywistej sytuacji finansowej osoby pobierającej specjalny zasiłek opiekuńczy (aby wykluczyć sytuacje, w których osoba sprawująca opiekę *de facto* pozostaje na utrzymaniu osoby wymagającej opieki i pozostaje z nią w jednym gospodarstwie domowym). Brany pod uwagę jest dochód z roku poprzedzającego okres zasiłkowy, na który osoba ubiega się o

przedmiotowe świadczenie. Wysokość zasiłku wynosi obecnie 520 zł miesięcznie, co wydaje się kwotą bardzo umiarkowaną, zważywszy na przywołane założenie, że trafia wyłącznie lub głównie do osób na niego zasługujących (wobec uszczelnienia sita ograniczającego wyłudzenie świadczeń), które obiektywnie rzecz biorąc, są zdolne do podjęcia odpłatnego zatrudnienia. Należy wręcz postawić pytanie, czy kwota zasiłku, wobec średniej płacy krajowej wynoszącej w miesiącu czerwcu 2013 r. ok. 3808 zł¹⁶, pozwala w praktyce zrealizować założenia Uśr. oraz czy nie jest jedynie zachętą do starania się o dodatkowy dochód przez osoby trwale, strukturalnie bezrobotne, często z własnej winy, a nawet przedstawicieli marginesu społecznego – którym kwota 520 zł może się wydawać atrakcyjna (wiązać to należy także z ww. kryterium dochodowym). Kwota zasiłku powinna – jak się wydaje – bardziej uwzględnić takie okoliczności, jak rynkowe ceny opieki nad osobami niepełnosprawnymi. Skoro cena godziny świadczenia opiekuńczego wykonywanego przez osoby dochodzące sięga kilkudziesięciu złotych, a kilka godzin takiej asysty dziennie kosztuje w skali miesiąca co najmniej 1000 zł, trudno przystać na wsparcie osoby poświęcającej swój czas całodobowo tak symboliczną kwotą. Pewnym usprawiedliwieniem może tu być fakt, że osobę sprawującą opiekę obciąża obowiązek alimentacyjny – a zatem pracując, zobowiązana byłaby do ponoszenia przynajmniej części kosztów opieki nad niepełnosprawnym w ramach alimentów, a mogłyby to być kwoty dość istotne – niemniej mimo wszystko ustalone w Uśr. warunki trudno uznać za pozostające w racjonalnej proporcji do ww. okoliczności. Stawiając jako punkt odniesienia osobę poddaną opiece, należy przy tym stwierdzić, że opieka rodzinna zaspokaja znacznie więcej potrzeb niepełnosprawnego niż tylko podstawowe, bytowe i jako taka powinna być priorytetem państwa. Jest także w ujęciu globalnym znacznie tańsza niż zinstytucjonalizowana, stąd powinna być promowana również zachętami finansowymi.

Powyższy postulat jest również zasadny w ramach ogólnych celów nowelizacji Uśr., gdzie zakładano wyeliminowanie zasiłkowej „szarej strefy”, co – logicznie rzecz biorąc – powinno prowadzić do ograniczenia liczby beneficjentów świadczeń i umożliwić podniesienie ich kwoty dla tych rzeczywiście uprawnionych. W końcowej części uzasadnienia projektu wskazano wprost, że zakłada on „*podział osób otrzymujących dotychczas świadczenie pielęgnacyjne na dwie grupy podmiotów: osób otrzymujących świadczenie pielęgnacyjne na podstawie nowych przepisów i osób otrzymujących specjalny zasiłek opiekuńczy (...) w związku z powyższym liczba osób [beneficjentów tych świadczeń – przyp. aut.] ulegnie obniżeniu w stosunku do liczby osób określonych w dotychczasowych przepisach*”. Gwarancje skutecznego ograniczenia wyłudzeń i zwiększenia efektywności świadczeń miało stanowić przyjęcie w Uśr. obligatoryjnego przeprowadzania wywiadów środowiskowych przy ustalaniu prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego, mających na celu ustalenie lub weryfikację istotnych dla jego przyznania okoliczności. Co więcej, dla wyeliminowania występujących do tej pory niepożądanych zjawisk organy

właściwe w sprawach świadczeń rodzinnych mają aktualizować wyniki wywiadu po upływie kolejnych 6 miesięcy oraz w każdej innej sytuacji, gdy wystąpią wątpliwości co do spełnienia przesłanek warunkujących prawo do świadczenia. Szczegółowe warunki prowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego ustala ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁷ i są to warunki zapewniające – w przypadku rzetelnego działania organów pomocy społecznej w tzw. terenie – właściwą referencyjność uzyskiwanych informacji.

Jeżeli chodzi o negatywne przesłanki uzyskania zasiłku, to Uśr. wprowadza ich katalog dotyczący m.in. osoby sprawującej opiekę nad niepełnosprawnym. Generalnie wykluczone jest uzyskiwane przez takiego opiekuna dochodu z innych źródeł. Nie może mieć zatem m.in. ustalonego prawa do emerytury, renty, renty rodzinnej, renty socjalnej, zasiłku stałego, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, a także ustalonego prawa do specjalnego zasiłku opiekuńczego lub świadczenia pielęgnacyjnego (świadczenia te się nawzajem wykluczają). Osoba taka również sama nie może być w znacznym stopniu niepełnosprawna, aby jej piecza miała charakter efektywny. Prawo do zasiłku wyklucza także – z przyczyn oczywistych w kontekście przywołanych uprzednio uwag – umieszczenie osoby wymagającej opieki w placówce zapewniającej całodobową opiekę, z wyjątkiem podmiotów wykonujących działalność leczniczą (taka sytuacja wyklucza bowiem nie tylko możliwość, ale także potrzebę stałej pieczy ze strony członków rodziny). Ponadto na osobę wymagającą opieki osoby sprawujące tę opiekę nie mogą mieć ustalonego prawa do wcześniejszej emerytury, prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub świadczenia pielęgnacyjnego (brak możliwości dublowania świadczeń), prawa do dodatku do zasiłku rodzinnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub świadczenia pielęgnacyjnego, a także zagranicznego świadczenia na pokrycie wydatków związanych z opieką (chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej). Wynika stąd, że wobec szczupłości oferowanych opiekunom osób niesamodzielnych w ramach zasiłków specjalnych środków zasady ograniczające do nich dostęp pozostają wyjątkowo rygorystyczne.

Ostatnią kwestią, do której należy powrócić na zakończenie niniejszej analizy, jest przesłanka wskazana w art. 16a ust. 1 Uśr. zawarta w zwrocie „jeżeli rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki”. Zapis taki – mimo uprzednio omówionych intencji twórców ustawy nowelizującej Uśr. z 2012 r. – może prowokować wątpliwości. Czy chodzi tu o formę czynną, jak literalnie stanowi ww. przepis? Słowo „rezygnują” należałoby odczytać jako pewien proces, który zachodzi niejako równoległe do postępowania w przedmiocie przyznania zasiłku, jest z tym postępowaniem powiązany. Innymi słowy – osoba chce zrezygnować z pracy celem poświęcenia się opiece nad osobą niepełnosprawną, ale jako jedną z tego przesłanek można postrzegać przyznanie zasiłku pokrywającego w części

związane z tym straty w budżecie jej rodziny. W takim ujęciu osoba ta musiałaby być faktycznie czynna zawodowo co najmniej tuż przed złożeniem wniosku – w bezpośredniej łączności czasowej obu tych faktów, a nie np. zarejestrowana jako bezrobotna kilka miesięcy przedtem. Dla odmiennego odczytania tej regulacji bardzo pomocne byłoby zastosowanie przez prawodawcę zwrotu „zrezygnowała” lub „nie podjęła/nie podejmuje”. Słowo „rezygnuje” można jednak odczytać także jako tryb ciągły – osoby sprawujące opiekę rodzinną stale, każdego dnia rezygnują z podjęcia pracy, odrzucają kierowane do nich oferty lub mając taką możliwość, świadomie ich nie poszukują, ze względu na ww. obowiązek. W takim też kierunku poszło orzecznictwo. Słuszne stanowisko w tym przedmiocie zajął WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 11 czerwca 2013 r.¹⁸, stwierdzając, że już faktyczne sprawowanie opieki obiektywnie niemożliwe do pogodzenia z pracą zarobkową daje podstawy do ustalenia, iż została spełniona przesłanka wymagana na podstawie art. 16a ust. 1 Uśr., a zatem do uznania, że strona zrezygnowała z zatrudnienia. Podobnie ustosunkowuje się do tego problemu doktryna¹⁹.

Kilku słów komentarza wymagają również w tym kontekście terminy „zatrudnienie” oraz „inna praca zarobkowa” w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki. Praca zarobkowa może przybrać od strony formalnej różne postaci. Może być realizowana zgodnie z zasadami prawa pracy (różne formy zatrudnienia – art. 2 Kodeksu pracy²⁰), ale również w oparciu o zasady prawa cywilnego: umowy o dzieło, zlecenia itp. (jest to niewątpliwie inna praca zarobkowa) czy też w ramach prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Są to na gruncie Uśr. stany w pełni równoważne. Warto jednak podkreślić, że rezygnacja z życia zawodowego ma pozostawać „w związku z koniecznością sprawowania stałej opieki”. Występują tu zatem dwie kolejne przesłanki: więź pomiędzy rezygnacją z pracy a sprawowaną opieką – pozaczasową, także wynikająca z okoliczności faktycznych, charakteru dostępnej dla danej osoby pracy, godzin jej wykonywania – oraz konieczność sprawowania opieki nad konkretną osobą. Przyczyny takiej konieczności związane z osobą niepełnosprawną wskazuje w sposób wiążący i jednoznaczny art. 16a ust. 1 Uśr. odwołując się do obiektywnych, możliwych do weryfikacji przesłanek, w tym znajdujących odzwierciedlenie w orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności. Zastanowić się jednak wypada, czy owa konieczność musi również dotyczyć drugiej strony stosunku opieki. Innymi słowy – czy np. ustalenia wywiadu rodzinnego, wskazujące, że wielozmianowy system pracy kilkorga dzieci osoby wymagającej opieki, pozwala im na realizację – na zmianę – opieki przez całą dobę (*verba legis* stałej), są podstawą do odmowy przyznania zasiłku? Takie rozumienie cytowanego przepisu byłoby zasadne w świetle wiązania przesłanek przyznania zasiłku ze zobowiązaniem alimentacyjnym. To ostatnie jest normą i powinno być realizowane – także w naturze – w pierwszej kolejności. Dopiero gdy nie daje zadowalających efektów – i to z przyczyn obiektywnych, zasługujących na uwzględnienie – powinno być w stosunki *stricte* rodzinne angażowane państwo. Z dru-

giej jednak strony takie stanowisko wydaje się już zbyt daleko idące, zważywszy na subsydiarne znaczenie wszelkich form zasiłków, które mają wspierać pewną działalność ich beneficjentów – przy stawianiu zawsze jako punktu odniesienia dobra osoby niepełnosprawnej. Jeżeli zatem można cele opiekuńcze realizować „na raty” z udziałem większej liczby osób, ale bardziej efektywna byłaby całodobowa piecza ze strony jednej osoby, która mogłaby lepiej poznać i zaspokoić potrzeby chorego, a przy tym była osobą przez niego akceptowaną (w przeciwieństwie np. do innych członków rodziny, którzy mogą być skonfliktowani), działając w interesie osoby poddawanej opiece, należałoby zasiłek przyznać.

Tytułem podsumowania należy zatem stwierdzić, że obecne regulacje specjalnego zasiłku opiekuńczego zasługują na aprobatę, jeżeli chodzi o ich ogólne cele, jakkolwiek od strony formalnej mogą być kłopotliwe dla stosujących je urzędników ośrodków pomocy społecznej, zmuszając ich do opanowania wiedzy z dziedzin prawa wykraczających daleko poza system regulacji pomocy społecznej. Jako ewidentną słabość należy wskazać pozostawienie nie dość jednoznaczne uregulowanej pozycji współmałżonka osoby niepełnosprawnej, tj. jako tego, który niejednokrotnie jest filarem stałej pieczy, ponosząc z tego tytułu niemałe wyrzeczenia. Podobnie może być jednak w przypadku powinowatych, których przepisy kategorycznie z kręgu potencjalnych uprawnionych do zasiłku specjalnego wykluczają. Odpowiednio stosowane, ww. przepisy mogą efektywnie wspierać rodzinną pieczę nad osobami niepełnosprawnymi, jakkolwiek ich oddziaływanie można by jeszcze wzmocnić, podnosząc stawki zasiłku lub ustalając dla niego „widelki” umożliwiające zwiększenie wsparcia w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Oczekiwanie takie wydaje się jednak płonne, zważywszy także na pozostałe – przytoczone w uzasadnieniu projektu noweli do ustawy o świadczeniach rodzinnych z dnia 7 grudnia 2012 r., dopiero w jego części „technicznej”, poświęconej kosztom regulacji – przesłanki tej nowelizacji. Otóż w załączonych do projektu wyliczeniach główny nacisk położono nie na liczbę osób, którym oferowana pomoc socjalna zapewniła realną opiekę, ale na obciążenia budżetowe z tytułu jej wypłacania (w rozdziale 85212 budżetu państwa). Tym samym jako pożądany skutek zmiany systemu wsparcia m.in. osób sprawujących opiekę rodzinną nad niepełnosprawnymi wskazano również co najmniej zatrzymanie wzrostu liczby świadczeniobiorców dotychczasowego świadczenia pielęgnacyjnego, a tym samym globalnej kwoty przeznaczanych na nie środków (według szacunków przed nowelizacją w roku 2012 r. miało to być 1733,5 mln zł, tj. o 511,1 mln zł więcej niż w 2011 roku, podczas gdy w wyniku nowelizacji oczekiwano ograniczenia wydatków w 2013 roku do ok. 1562,6 mln. zł).

dr KONRAD A. POLITOWICZ

*Autor jest doktorem nauk prawnych, członkiem
pozaetatowym SKO w Opolu*

Przypisy:

- ¹ Dz.U. z 2006 r., nr 139, poz. 992 ze zm.
- ² Dz.U. z 2012 r., poz. 788 ze zm.
- ³ Przepis funkcjonujący od stosunkowo krótkiego czasu, gdyż dodany do ww. ustawy w ramach nowelizacji z dnia 7 grudnia 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1548) – wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.
- ⁴ Zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 czerwca 2012 r., sygn. II SA/Łd 398/12, Wspólnota 2012/25-26/48; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 marca 2012 r., sygn. II SA/Rz 135/12, LEX nr 1138787.
- ⁵ Zob. wyrok z dnia 17 kwietnia 2012 r., sygn. II SA/Ol 231/12, LEX nr 1145842.
- ⁶ Tak: P. Daniel, *Przyznawanie świadczeń pielęgnacyjnych osobom pozostającym w związku małżeńskim*, „Casus” 2012 r., nr 4, s. 24.
- ⁷ Zob.: wyrok z dnia 6 lutego 2013 r., sygn. II SA/Ke 6/13, LEX nr 1277977.
- ⁸ Sygn. II SA/Lu 754/12, LEX nr 1235158.
- ⁹ Zob. wyrok z dnia 23 października 2012 r., II SA/Lu 597/12, LEX nr 1235125.
- ¹⁰ Zob. wyrok z dnia 2 października 2012 r., sygn. II SA/Łd 617/12, LEX nr 1235266.
- ¹¹ Zob. wyrok z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. II SA/Go 202/12, LEX nr 1145773.
- ¹² Zob. wyrok z dnia 15 lutego 2013 r., sygn. II SA/Po 1082/12, LEX nr 1287016.
- ¹³ Sygn. P 27/07, OTK-A 2008/6/107.
- ¹⁴ Sygn. II SA/Ol 1137/12, LEX nr 1235172.
- ¹⁵ Sygn. I OSK 115/10.
- ¹⁶ Według danych GUS – źródło: www.stat.gov.pl
- ¹⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.
- ¹⁸ Sygn. II SA/Bd 463/13, LEX nr 1343998.
- ¹⁹ A. Rosa, Świadczenia opiekuńcze od 1 stycznia 2013 r., Lex nr 163878.
- ²⁰ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., Dz.U. z 1998 r., nr 21, poz. 94 ze zm.

THE WORD IN A DISCUSSION ON THE FUNDAMENTAL PREREQUISITES OF GRANTING SPECIAL CARING BENEFIT

SUMMARY

Article treats about problems with application of art. 16a of family welfare bill, which had been implemented into Polish law system since the beginning of the year 2013. It's numerous prerequisites have been formulated in such a way, that it allows for divergent interpretations. The regulation seems also to be a part of continued discussion which has started with regard to the application of art. 17 of the bill before it's modification, including constitutional aspects. Amendment of that regulation did not finish it definitely but actually has brought new ones. It is not clear, if e.g. present spouse of hard handicapped person is allowed to receive special caring benefit and how to understand phrase “resigning of employment or other kind of paid work”. Author suggests interpretation of these and other parts of art. 16a of family welfare bill.

KONSEKWENCJE PRAWOTWÓRSTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH DLĄ UZASADNIEN WYDAWANYCH PRZEZ NIE ORZECZEŃ I ICH PUBLIKACJI*

Mgr **ALEKSANDER JAKUBOWSKI**

1. Wstęp

Tworzenie prawa (nie – przepisów) przez sądy, a nawet organy administracji – jest współcześnie faktem¹. Dokonuje się tego przez prawotwórcze orzeczenia, tzn. takie, które kształtują wywiedzioną z przepisów nowość normatywną i wprowadzają ją do systemu prawa². Kolejne zaś składy orzekające czują się tą normą związane, czego wyrazem pozostaje przywoływanie prawotwórczego orzeczenia w uzasadnieniach wydawanych przez nie wyroków czy postanowień.

Prawotwórstwo sądów bywa postrzegane jako możliwe remedium na niedostatki teorii oraz praktyki procesu stosowania prawa stanowionego³. Jakkolwiek problem precedensu w Polsce postrzega się w naukach teoretycznych bardziej jako kwestię źródeł prawa niż jego wykładni⁴, to jednak z praktycznego punktu widzenia nie ma zwykle większego znaczenia to, czy przyjęte w jakiejś materii ustalenia sędziowskie zakwalifikujemy jako przejaw prawotwórstwa czy raczej wykładni prawa⁵. Wynika to bowiem z tego, że sama wykładnia prawa ma nierzadko (jeśli nie – zwykle) twórczy charakter⁶. Niezależnie od oceny tego stanu rzeczy dostrzec wypada, że same sądy administracyjne odchodzą obecnie od werbalnego zaprzeczania prawotwórczości swojej wykładni⁷.

Przy wydobywaniu normy prawnej z treści przepisu odwoływanie się do innych orzeczeń, obok wykładni językowej, jest obecnie w praktyce judykatury zabiegiem najczęstszym i najważniejszym⁸. Z tego też względu L. Leszczyński do najbardziej doniosłych teoretycznie problemów zaliczył właśnie kwalifikację odwoływania się przez sądy administracyjne do orzeczeń innych sądów administracyjnych, zarówno wojewódzkich sądów administracyjnych, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego, z punktu widzenia ewentualnego traktowania tych orzeczeń jako prawotwórczych i dokonywania ich wykładni, tak jakby to były zasadnicze źródła rekonstrukcji normatywnej podstawy własnego orzeczenia⁹.

W niniejszym opracowaniu poddane syntetycznej analizie zostają niektóre aspekty wskazanego problemu, m.in. charakter norm prawa sędziowskiego, wynikające z nich dyrektywy sporządzania uzasadnień orzeczeń sądów ad-

ministracyjnych, konsekwencje ich nieprzestrzegania, wreszcie znaczenie samej publikacji prawotwórczych judykatów wobec wymogów państwa praworządnego.

Jakkolwiek osiã artykułu sã zagadnienia związane z działalnością sądów administracyjnych, to przeprowadzone rozważania mogã miec odpowiednie zastosowanie względem prawotwórstwa organów administracji, w tym samorządowych kolegiów odwoławczych. Ich orzecznictwo bowiem takżę zaliczyc należę do rzeczywistych źródeł prawa administracyjnego¹⁰, co zwiãszcza dotyczy decyzji publikowanych w piñmiennictwie prawniczym¹¹ czy na stronach internetowych (Biuletynie Informacji Publicznej) organów.

2. Zjawisko prawotwórstwa sądów administracyjnych i jego implikacje

Zdaniem T. Staweckiego w Polsce od lat mamy do czynienia ze zjawiskiem prawotwórstwa (precedensu) *de facto*, a część orzeczeń zawiera w istocie nowość normatywnã¹². Precedensom faktycznym sprzyja nieostrość prawa¹³. Źródłem precedensu *de facto* wydaje się nieformalne poczucie składu orzekającego, że jest nim zwiãszany, co wynika zarówno z autorytetu wyższej instancji, jak i z oportunistu sędziów¹⁴. Uznanie przez przepisy prawa stanowionego owego abstrakcyjnego wiãszania przez zasady wynikające z tych orzeczeń oznaczałoby w istocie przekształcanie ich w precedensy *de iure* – źródła prawa¹⁵.

W opinii E. Łętowskiej w Polsce istnieje sędziowskie prawo quasi-precedensowe, gdyż przy precedensie powinna istnieć refleksja nad różnicami w stanach faktycznych poszczególnych węzłowych spraw, nie zaś – jak ma to miejsce w Polsce – praktyka automatyzmu cytowania orzeczeń, wzmocniona dodatkowo przez proces komputeryzacji¹⁶. Podobnie spostrzega T. Stawecki, że różnica między systemem precedensowym a polskim jest taka, iż w naszym najpierw szukamy identycznych spraw pod względem stanu prawnego, a dopiero potem analizujemy ich stan faktyczny, gdy w *common law* sytuacja przedstawia się odwrotnie¹⁷. Jeszcze innã interesującã teorię przedstawia M. Matczak, który nie bez racji twierdzi, że w Polsce mamy nie tyle do czynienia z systemem precedensowym, co sys-

temem cytowań¹⁸. W jego ocenie odwołanie się do wcześniejszych decyzji czy orzeczeń służy analizie tekstu prawnego, jego aktualizacji¹⁹.

W polskim systemie prawa orzecznictwo sądowe można zaliczyć do tzw. niesamoistnych (niezorganizowanych) źródeł prawa. Źródła te nie mogą stanowić wyłącznej podstawy rozstrzygnięcia, jednak dostarczają mu dodatkowego wsparcia w ten sposób, że orzeczenie poparte powołaniem się na te źródła jest lepiej uzasadnione, niż gdyby było tego pozbawione²⁰. L. Leszczyński zauważa, że podjęta w innej sprawie decyzja stosowania prawa, niezależnie od tego, że nie jest w kulturze prawa stanowionego *stricte* precedensem, nie pojawia się w jej ramach (a więc także w praktyce polskiej) jako wyłączne źródło rekonstrukcji. Sama rekonstrukcja tych podstaw zakłada natomiast wykładnię decyzji stosowania prawa wykorzystanej przez interpretatora do budowy własnego orzeczenia, a także wpływ reguły zawartej w takiej decyzji na pełną rekonstrukcję stosowanej normy (normatywnych podstaw obowiązującej decyzji stosowania prawa)²¹. W tym aspekcie Z. Kmiecik postawił trzy tezy: po pierwsze, prawo sędziowskie to – jego zdaniem – nie tyle źródło prawa, co „uzupełniająca” (zastępcza) legislatywa; po drugie, w systemach prawa stanowionego granica między wykładnią a tworzeniem reguł prawa sędziowskiego zaciera się, pozostaje trudna do uchwycenia; po trzecie, reguły prawa sędziowskiego mają w systemach prawa stanowionego moc posiłkową względem ustaw i bez względu na stopień ogólności stają się respektowaną przez organy administracji dyrektywą wyznaczającą sposób zachowania się drogą precedensu, tj. przez uznanie stanowiska sądu za wiążące w innych sprawach²².

Reguły prawa sędziowskiego w systemach prawa stanowionego legitymizują ich więź z ustawą²³. Normy prawa sędziowskiego muszą nawiązywać do ustaw i być zaopatrzone w argumentację za nimi przemawiającą²⁴. Wszelako, moim zdaniem, dostrzec należy, że normy te nie zawsze pozostają akcesoryjne w stosunku do przepisów prawa stanowionego, o czym świadczy chociażby to, iż często nadal wiążąco oddziałują mimo zmiany tych przepisów, a nawet ich uchylenia. Niekiedy stanowi to istotny problem, gdyż orzecznictwo okazuje się bardziej zachowawcze niż sam ustawodawca²⁵. Być może wynika to z tego, że dezaktualizację orzeczenia trudniej rozpoznać niż zmianę czy utratę mocy obowiązującej przepisu.

Szczególną rolę w zakresie prawotwórstwa pełnią orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, a zwłaszcza jego uchwały²⁶. Mówiąc w dużym uproszczeniu – wpływają one na praktykę orzeczniczą częściowo analogicznie do istniejących dawniej wytycznych wymiaru sprawiedliwości, których normy – jak zauważał J. Nowacki – spełniały wszystkie bez wyjątku kryteria uznawania norm prawnych za obowiązujące; miały one taki status w świetle każdego możliwego do przyjęcia kryterium uznawania aktu za prawotwórczy²⁷.

Prawotwórstwo sądowe może budzić pewne wątpliwości natury konstytucyjnej, wobec zamkniętego w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP katalogu źródeł prawa. Podnosi się jednak w piśmiennictwie, że katalog konstytucyjny może być uzupełniony precedensem, gdyż zamknięcie dotyczy pra-

wa pisanego, a nadto że skoro orzeczenia są faktycznie prawotwórcze i uznaje się to za rozwiązanie korzystne z punktu widzenia sprawiedliwości i efektywne w zaspokajaniu praw obywatelskich, to nie ma powodu oponować uznaniu tej praktyki za zgodną z prawem i zasadą praworządności²⁸. Zaznaczyć przy tym należy, że *de lege lata* brakuje mechanizmów, które by przeciwdziałały prawotwórstwu sądowemu, co może oznaczać milczącą zgodę na nie ustawodawcy.

Można się wreszcie zastanawiać, czy sądy nie tyle tworzą normy powszechnie obowiązujące, ile normy w mniejszym lub większym stopniu wewnętrznie wiążące dany pion sądownictwa przy stosowaniu prawa powszechnego. Zagadnienie to przekracza jednak ramy niniejszego opracowania.

Siła prawa sędziowskiego, norm wywodzonych przez sądy, wynika przede wszystkim z tego prozaicznego powodu, że to do nich należy ostatnie słowo w stosowaniu prawa, tj. wyciąganiu z przepisów konsekwencji dla rzeczywistości. Z tego względu jest naturalne, że organy administracji czy jednostki analizują normy prawa sędziowskiego i je uwzględniają, traktując je jak normy powszechnie obowiązujące²⁹ – tak aby w przypadku hipotetycznego wniesienia sprawy do sądu administracyjnego mieć wyższe prawdopodobieństwo korzystnego dla siebie wyniku.

Prawo sędziowskie, podobnie jak stanowione, zawiera zarówno normy, jak i metanormy (normy drugiego rzędu). Naczelną metanormą jest zasada zachowania jednolitości orzecznictwa³⁰; jest to swoista norma podstawowa (*grundnorm*), oparta w prawie stanowionym na konstytucyjnej zasadzie praworządności (sprawiedliwości) i równości (art. 2 i 32 ust. 1 Konstytucji RP). Dostrzec jednak należy, że faktycznemu przestrzeganiu przez sędziego zasady jednolitości orzecznictwa szczególnie sprzyja analiza jej poszanowania przy dokonywaniu oceny sędziego, chociażby przez sprawdzanie (np. pod kątem awansu) procentowego wskaźnika orzeczeń, których uzasadnienia był on autorem, uchylonych przez wyższą instancję. Przestrzeganie bowiem norm prawa sędziowskiego, zwłaszcza tworzonego przez najwyższe instancje, co do zasady gwarantuje niższe prawdopodobieństwo uchylenia wydawanego przez skład orzekający judykatu.

Zwrócić także pragnę uwagę, że nierzadko sam ustawodawca niejako deleguje sądy do wydawania aktów prawotwórczych. Za takie bowiem delegacje uznać można wszelkie klauzule otwarte, pojęcia niedookreślone, niejasne itd.³¹. Prawo sędziowskie (tj. obowiązujące co do zasady w sferze judykatury) dzięki wskazanym delegacjom nabiera w istocie normotwórczej ważności o charakterze powszechnym z mocy samego prawa stanowionego, a więc z woli samego ustawodawcy.

3.

Metodyka sporządzania uzasadnień orzeczeń sądów administracyjnych wobec ich prawotwórstwa

Rozważenia w tym miejscu wymaga kwestia dyrektywy prawidłowego sporządzania uzasadnień orzeczeń przez sądy

administracyjne wobec stwierdzonego wyżej ich prawotwórstwa.

Sąd administracyjny ma obowiązek przy rozstrzygnięciu szczegółowo uzasadnić swoje stanowisko³². Uzasadnienie kształtuje wizerunek wymiaru sprawiedliwości³³, a ponadto daje rękojmię należytej staranności sądu przy podejmowaniu rozstrzygnięcia, umożliwia kontrolę instancyjną, a także pozwala ustalić granice powagi rzeczy osądzonej i innych skutków wyroku (np. wytycznych)³⁴. Co więcej, pełni ono funkcję prewencyjną wobec organów wykonujących administrację publiczną, przez wskazywanie na przesłanki prawidłowości w stosowaniu i sposobie prowadzenia wykładni przepisów prawa. Przez to sąd wypełnia rolę społeczną, chroniąc jednostkę przed działaniem organów wykonujących administrację publiczną³⁵. Motywy rozstrzygnięcia mają przekonywać o słuszności rozstrzygnięcia, wyrabiać świadomość prawną, wychowywać, wskazywać, że sądy nie tylko kontrolują legalność, ale przede wszystkim sprawują wymiar sprawiedliwości, dbają o przestrzeganie praworządności, podnoszą zaufanie do państwa i jego organów³⁶.

Szczególne miejsce w uzasadnieniu wyroku zajmuje wskazanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Wyjaśnienie podstawy prawnej powinno zatem zawierać ustalenie, który przepis obowiązuje i jakie jest jego znaczenie, a w dalszej kolejności – logiczny wywód prawny przeprowadzony przez sąd w odniesieniu do przyjętej podstawy rozstrzygnięcia³⁷. Powinien mieć on charakter zwięzły, ale pozwalający na skontrolowanie przez strony postępowania i ewentualnie przez sąd wyższej instancji, czy sąd orzekający nie popełnił w rozumowaniu błędu. Samo przytoczenie przepisów czy powołanie się na ich literalne brzmienie nie uznaje się za wystarczające, podobne jak ogólnikowe odwołanie się do doktryny³⁸. Jak zauważył NSA, sztuką jest wyrok uzasadnić w taki sposób, by każda czytająca go osoba odniosła wrażenie, że tylko taki wyrok należało wydać, że jest on praworządny i sprawiedliwy, a sąd, który go wydał, właściwie sprawuje władzę sądowniczą³⁹. Nie może to być zestaw niepowiązanych ze sobą wypowiedzi⁴⁰; dobrze sporządzone uzasadnienie wyroku powinno być jak „garnitur uszyty na miarę”⁴¹.

W uzasadnieniu powinno się znaleźć ustalenie, jaka norma (a nie tylko przepis) obowiązuje i jakie jest jej znaczenie, a więc uzasadnienie powinno zawierać interpretację przepisu w odniesieniu do określonej sprawy⁴². Sąd nie może się zatem ograniczyć wyłącznie do wskazania przepisów prawa⁴³. Skoro musi on dokonać ich wykładni, to naturalna jawi się potrzeba sięgnięcia do ustaleń, jak została zrekonstruowana z nich norma w innych, wcześniej rozpatrywanych, sprawach. Temu zaś służy odwołanie się do dotychczasowego orzecznictwa. Tym samym należy je w takim przypadku zakwalifikować do wskazanych w art. 141 § 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁴ pojęć „podstawa prawna rozstrzygnięcia” i „jej wyjaśnienie”.

Jak wskazuje B. Dauter, wyjaśnianie podstawy prawnej rozstrzygnięcia nie może polegać na przywołaniu całej listy tez z orzecznictwa lub piśmiennictwa prawniczego bez

zajęcia stanowiska wobec nich przez sąd⁴⁵; wadą wielu uzasadnień jest właśnie przeładowanie ich cytatami z orzecznictwa, pozbawiającymi wywoły indywidualności⁴⁶.

Na gruncie procesowym wyjaśnia się, że posłużenie się przy sporządzaniu wyroku motywami, jakimi kierował się sąd w innym składzie, sporządzając uzasadnienie w sprawie o podobnym stanie faktycznym i prawnym, świadczy jedynie o tym, że sąd podziela stanowisko innego składu orzekającego i przyjmuje je jako własne⁴⁷. Ważne zastrzeżenie konstruuje przy tym B. Adamiak, że dla zapewnienia realizacji konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ustawy zasadniczej) sąd obowiązany jest ustosunkować się do wykładni przepisów prawa będących podstawą orzekania, a dokonanej w innych wyrokach, i jeśli nie podziela dotychczasowego kierunku wykładni tych przepisów – wyprowadzić argumenty, które dały podstawę do dokonania i przyjęcia innego stanowiska co do ich treści⁴⁸.

Uzasadnienie orzeczenia powinno być zredagowane w ten sposób, by jego adresaci mogli bez większego kłopotu odczytać intencje, jakie przyświecały jego autorom⁴⁹. Podkreślić wypada, że uzasadnienie orzeczenia sądowego nie jest wartością samą w sobie. Ma ono nie tylko umożliwić jego kontrolę przez wyższą instancję czy Biuro Orzecznictwa NSA lub doktrynę. Przede wszystkim jego adresem pozostaje strona postępowania sądownoadministracyjnego. Uzasadnienie ma zatem wyczerpująco przedstawiać motywy rozstrzygnięcia, tak aby przekonać strony do jego trafności i zgodności z przepisami, co pozwoli uniknąć także uruchamiania przez nie kontroli instancyjnej. Aby realizowało ono swe zadanie, musi być napisane w sposób jasny, przejrzysty, precyzyjny, poszczególne wątki powinny być omówione kompleksowo i w usystematyzowanej kolejności, a stosowany język spełniać wymogi poprawnościowe polszczyzny. Przywołane przez sąd przepisy powinny być wskazane dokładnie, z konkretną jednostką redakcyjną, jak również wraz z miejscem i datą publikacji aktu. Skoro jednak orzeczenie sądu bazuje na argumentach wcześniejszych, prawotwórczych judykatów, to standard ich przywołania powinien odpowiadać regułom powoływania aktów prawa pisanego (ustaw, rozporządzeń).

W literaturze dostrzeżono, że teza orzeczenia⁵⁰ lub inny, ustalony przez interpretatora, fragment uzasadnienia rozstrzygnięcia traktowane są tak samo jak przepis prawny, jeśli chodzi o rekonstrukcję jednostkowego wzoru zachowania. Można zatem wskazać w stosunku do nich zarówno regułę rozpoczynania wykładni od odwołania się do reguł językowych, jak i regułę wykorzystania pełnego katalogu reguł wykładni⁵¹.

Powyższa myśl niesie konkretne dyrektywy przywoływania orzeczeń w uzasadnieniach uchwał, wyroków czy postanowień. Po pierwsze, judykaty powinny być przywoływane dokładnie: rodzaj (uchwała, wyrok, postanowienie), sąd orzekający (w przypadku uchwał i poszerzonych składów orzekających – także ten skład liczbowy), precyzyjnie wskazana ich data wydania (dzień, miesiąc, rok), sygnatura akt i wreszcie miejsce publikacji (tzn. wskazanie tego, gdzie zamieszczono tekst przywoływanego aktu sądowego). W uzasadnieniu powinny być stosowane jed-

nolite skróty i nazewnictwo. Przy tym, jak zauważa B. Dauter, pierwsze powołanie powinno być pełne, nie zawierać skrótów⁵².

Często orzeczenia, zwłaszcza węzłowe, publikowane są w kilku miejscach. Z tego względu jako miejsce opublikowania wskazywany powinien być w pierwszej kolejności oficjalny zbiór orzeczeń wydawany w wersji papierowej, gdyż treść wskazanych w nim orzeczeń pozostaje najpełniejsza i najpewniejsza, fizyczna forma zapewnia wieloletnie utrwalenie, a ujęcie w katalogach publicznych bibliotek – dostęp. W dalszej kolejności należy przywoływać miejsca publikacji w internecie jako środka o tanim i zasadniczo powszechnym dostępie (np. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). W tym miejscu wypada zwrócić uwagę na niewłaściwą praktykę wskazywania jako miejsca publikacji wewnątrzsądowych intranetowych baz orzeczeń (np. Centralna Baza Orzeczeń i Informacji Sądowej⁵³: <http://cbois.nsa.gov.pl>), do których nie mają dostępu osoby spoza pionu sądownictwa⁵⁴. Jest ona nie tylko kontraproduktywna, ale wywołuje u adresatów judykatu poczucie zagubienia i niezrozumienia. Wskazywanie jako miejsca publikacji płatnych baz prawniczych (np. LEX, LexPonica, Legalis)⁵⁵ lub czasopism powinno mieć miejsce dalece wyjątkowo – gdy skład orzekający zwrócić pragnie uwagę na wyróżnioną tam tezę lub gdy wszystkie strony są reprezentowane przez pełnomocników profesjonalnych. Orzeczenia zaś nigdzie niepublikowane, niedostępne, zanonimizowane w stopniu pozbawiającym je czytelności – nie powinny być przywoływane, jakkolwiek sąd może korzystać z zawartego w nich uzasadnienia. Ważne jest wreszcie i to, by w celu właściwego podania publikatora wskazywać jego pełną nazwę; stosowane skróty, w mniejszym lub większym stopniu znane prawnikom, są bowiem często nie do odszyfrowania dla stron niemających wykształcenia prawniczego. Przy przywoływaniu orzeczeń nie powinno się wreszcie zapominać o doktrynie, zatem obok judykatu wypada zamieszczać ważne dla sprawy glosy do niego czy inne związane z nim opracowania⁵⁶. Podkreślić należy, że niewłaściwa jest praktyka wspomniania w uzasadnieniu o istnieniu stanowiska literatury czy judykatury, bez przywołania konkretnego dzieła czy orzeczenia⁵⁷, gdyż w takim przypadku wywód sądu jawić się może *prima facie* jako gołosłowny.

4. Konsekwencje wadliwego sporządzenia orzeczenia przez sąd administracyjny, którego rozstrzygnięcie oparto na normach prawa sędziowskiego

Jak wskazuje J. P. Tarno, uzasadnienie judykatu nie jest instytucją wtórną w stosunku do postępowania przeprowadzonego przed sądem administracyjnym, ale przeciwnie – błędne uzasadnienie orzeczenia może prowadzić do niezgodnego z prawem załatwienia sprawy, obarczone zaś nim orzeczenie co do zasady nie odpowiada prawu⁵⁸. Do sytuacji gdy wadliwość uzasadnienia wyroku może stanowić usprawiedliwioną podstawę skargi kasacyjnej, należy w opinii tego autora zaliczyć tę, gdy owo uzasadnienie nie po-

zwala na kontrolę kasacyjną orzeczenia⁵⁹. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy nie ma możliwości jednoznacznej rekonstrukcji podstawy rozstrzygnięcia⁶⁰.

Art. 141 § 4 p.p.s.a., normując treść orzeczenia, stanowi na gruncie p.p.s.a. odzwierciedlenie, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP, zasady budowania zaufania do organów państwa⁶¹. Pogląd, że ten przepis p.p.s.a. może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną (art. 174 pkt 2 p.p.s.a.), wyrażony w uchwale składu 7 sędziów NSA z 15 lutego 2010 r.⁶², został zaaprobowany w doktrynie⁶³. Dotyczy to jednak tylko tych wad, które mogą mieć wpływ na sentencję orzeczenia⁶⁴. Jak zauważa jednolicie Naczelny Sąd Administracyjny, zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. może być skuteczny tylko wtedy, gdy uzasadnienie wyroku sporządzone zostało w sposób uniemożliwiający kontrolę instancyjną, w szczególności gdy nie zawiera któregoś z wymienionych w przepisie elementów konstrukcyjnych⁶⁵ albo nie pozwala w sposób pewny ustalić przesłanek, jakimi kierował się wojewódzki sąd administracyjny⁶⁶. Treść uzasadnienia powinna umożliwić prześledzenie toku rozumowania sądu i poznanie racji, które stały za rozstrzygnięciem o zgodności lub braku zgodności z prawem zaskarżonego aktu⁶⁷. Nie jest bowiem możliwa kontrola orzeczenia, którego elementy wskazane w art. 141 § 4 p.p.s.a. formułuje się w sposób lakoniczny, niejasny czy nielogiczny⁶⁸.

Brak w wyroku czy postanowieniu treści wskazanych w art. 141 § 4 p.p.s.a. może być zatem podstawą skutecznej skargi kasacyjnej. Co do zasady, samo wadliwe przywołanie – w uzasadnieniu postanowienia czy wyroku – innego orzeczenia nie będzie jednak implikować konieczności uchylecia judykatu wojewódzkiego sądu administracyjnego przez Naczelny Sąd Administracyjny, o ile sam zawarty w nim wywód w przedmiocie wykładni przepisów prawa jest klarowny i wyczerpujący. Podobnie nie będzie mogło być podstawą skutecznej skargi kasacyjnej wyłącznie to, że w uzasadnieniu nie wskazano albo źle przytoczono miejsce publikacji cytowanych orzeczeń, gdyż jakkolwiek stanowi to uchybienie, to trudno uznać, aby miało ono „istotny wpływ na wynik sprawy”, jak wymaga tego art. 174 pkt 2 p.p.s.a.

Sytuacji, w której Naczelny Sąd Administracyjny będzie zobowiązany do uchylecia wyroku niższej instancji, nie można jednak całkowicie wykluczyć. Jak się wydaje, potrzeba taka zaistnieje wówczas, gdy w uzasadnieniu wystąpi błędne przywołanie orzeczenia mającego fundamentalne znaczenie dla wyводу prawnego, uniemożliwiające ustalenie tego judykatu (w tym jego istnienia) bądź wprowadzające strony w błąd, godząc tym samym w zaufanie do wymiaru sprawiedliwości. Tytułem przykładu takiego stanu można wskazać powołanie w uzasadnieniu orzeczenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego czy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sposób uniemożliwiający jego odszukanie, a który to judykat miałby mieć decydujące znaczenie dla przyjętego rozstrzygnięcia. Podobnie będzie wówczas, gdy rekonstruowaną normę prawną oparto głównie na podzieleniu wykładni przepisu dokonanej w innym orzeczeniu⁶⁹, przez wadliwe jego

przytoczenie niemożliwe jednak do ustalenia. Sytuacja taka oznacza wadliwe „przytoczenie podstawy prawnej i jej wyjaśnienie”, a więc naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. dające podstawę do kasacyjnego uchylecia orzeczenia na podstawie art. 185 § 1 w zw. z art. 174 pkt 2 p.p.s.a.

5. Publikacja orzeczeń sądów administracyjnych

Na gruncie dotychczasowych wywodów uznać należy prawotwórcze orzeczenie sądu za rodzaj aktu prawnego (normatywnego), a zawartą w nim normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym⁷⁰ – za normę prawną.

Funkcją prawa pozostaje kształtowanie bądź co najmniej oddziaływanie na stosunki społeczne. Prawo ją wypełnia, jeżeli adresaci norm prawnych mogą powziąć wiadomość co do tego, które z nich obowiązują; należy zatem publikować akty normatywne w sposób sformalizowany, przewidziany prawem⁷¹. Publikacja prawa jest szczególnie doniosłą czynnością konwencjonalną, polegającą na podaniu treści ustanowionych reguł i zasad do wiadomości publicznej w przewidzianej w danym systemie formie, współcześnie zazwyczaj przez ogłoszenie danego aktu normatywnego w urzędowym dzienniku publikacyjnym i przez przewidziany organ państwa⁷².

Publikowanie aktów normatywnych pozostaje koniecznym warunkiem, aby państwo mogło być uznane za państwo prawne⁷³. Już z prac L.L. Fullera wiemy, że prawo staje się dyktatem, jeśli nie można go poznać, tj. gdy nie zostało opublikowane⁷⁴. Wcześniejsza wiedza o prawie jest jednym z podstawowych warunków jego przestrzegania, co nabiera szczególnej wymowy w sferze prawa administracyjnego⁷⁵. Kwestia publikacji bezpośrednio wiąże się z zagadnieniem praworządności, jej rozwiązanie wpływa na kształtowanie się świadomości prawnej i na skuteczność norm prawnych oraz ma związek z podstawowym zagadnieniem funkcjonowania ustrojów demokratycznych⁷⁶, w których nie do pomyślenia jest norma obowiązująca niepublikowana⁷⁷. Uzależnienie obowiązywania norm prawnych od ich uprzedniej należytej publikacji bywa uzasadnione oczywistymi względami etycznymi oraz zapewnieniem skuteczności tworzonych norm⁷⁸.

Ogłoszenie jest warunkiem niezbędnym do wejścia aktu prawnego w życie⁷⁹, a – co za tym idzie – podstawowym warunkiem postawienia skutecznego prawnie zarzutu jego nieprzebrzegania⁸⁰. Z tego względu w stosunku do aktów prawnych, za pomocą których mogą być stanowione prawa, wolności i obowiązki obywateli, wymaga się publikacji i uznaje się ją za obowiązkową⁸¹.

Poprawne ogłoszenie oznacza przekazanie informacji o treści obowiązującego prawa przy spełnieniu dwóch warunków. Po pierwsze, ogłoszenie następuje w sposób prawem sprecyzowany, przez podanie tekstu do publicznej wiadomości. Po drugie, ogłoszenie następuje w sposób pozwalający na faktyczne zapoznanie się z prawem przez zainteresowanych adresatów, co także implikuje nakaz rozpowszechnienia jego treści⁸².

Istotnym zagadnieniem w relacjach zachodzących między ogłaszaniem aktu prawa a jego obowiązywaniem jest

skuteczność jego ogłoszenia. W tym zaś zakresie podstawowe znaczenie ma jakość ogłaszania aktów prawa w publikatorze. Jeśli bowiem treść aktu z przyczyn technicznych pozostaje nieczytelna, to ogłoszenie go w takiej postaci nie powinno wywierać skutków, jakie prawo wiąże z czynnością ogłoszenia⁸³.

Biorąc powyższe pod uwagę, aby prawotwórczość sądów, która jest faktem, była zgodna z art. 2 Konstytucji RP, każdy obywatel powinien mieć łatwy, tani i stabilny dostęp do niej. Jak była mowa, powoływanie się w uzasadnieniach orzeczeń na nigdzie niepublikowane (nie dostępne) judykaty, jedynie z myślą o kontroli przez wyższą instancję – wprowadza jednostkę w zakłopotanie i wywołuje poczucie wyobcowania prawa, współtworzonego przez sądy; staje się ono przez to dla niej bardziej obce, niż było przed kontaktem z wymiarem sprawiedliwości. Stan taki godzi w wynikającą z art. 2 Konstytucji i pośrednio z art. 6 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zasadę informowania.

Istotnymi kwestiami związanymi z publikacją norm prawa sędziowskiego jest zatem jego jawność, dostępność i prosta możliwość odtwarzania przez organy i obywateli, jak również pewność co do tego, jakie normy obowiązują. Okoliczność, że akty prawotwórczości sądowej mogą oddziaływać bezpośrednio, w sposób współkształtujący, na sferę wolności, praw i obowiązków różnych podmiotów prawa, czyni uzasadnionym twierdzenie, że zasady ich ustanawiania oraz ogłaszania muszą być poddane takim unormowaniom, które zapewnią respektowanie norm konstytucyjnych, w tym konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego⁸⁴.

Konieczność usankcjonowania prawotwórczości (precedensu) w systemie *civil law* L. Morawski uważa za od lat przesądzoną⁸⁵. Argumentuje on, że skoro zapadłe w innych sprawach od rozstrzyganej orzeczenia mogą wpływać na sytuację prawną stron, czyli wywierać faktycznie skutki prawotwórcze, to powinny być traktowane w sposób podobny do oficjalnych aktów normatywnych. Z powyższych względów jest wskazane, aby orzeczenia były publikowane na podobnych zasadach, co oficjalne akty normatywne, tak aby obywatel i inne podmioty prawa mogły się zaznajomić z regułami, które kształtują ich sytuację prawną – bez potrzeby wnikliwego studiowania zbiorów orzeczeń sądowych⁸⁶. Zasady wydawania, prowadzenia i doboru materiałów do publikatora orzecznictwa sądów administracyjnych („Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych”⁸⁷) powinny zatem zostać uregulowane w ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych; obecny jej art. 42 nie jest w tym zakresie w pełni wystarczający. Zabieg ten wydaje się tym istotniejszy, że zasada publikowania orzeczeń najwyższych instancji sądowych wywiera bardzo silny nacisk na sądy pierwszej instancji, by podporządkować się orzeczeniom sądów wyższych⁸⁸. Zarazem mnogość dostępnych w internecie judykatów wzmaga potrzebę istnienia profesjonalnego zbioru z wyróżnionymi przez fachowe gremium węzłowymi orzeczeniami. Swojego wyraźnego unormowania w przepisach ustrojowych sądow-

nictwa administracyjnego, wraz z określeniem jednolitych zasad anonimizacji judykatów⁸⁹, powinna się doczekać też sama Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, która obecnie najszerzej realizuje postulat dostępności orzecznictwa.

Wreszcie w literaturze można odnaleźć postulaty, formułowane z myślą o uporządkowaniu sytuacji, wykorzystania i formalnego ujęcia instytucji tez orzeczniczych⁹⁰. Istotnie kwestia tezowania orzeczeń (kryteria, procedura, selekcja) przez skład orzekający powinna również znaleźć pełne odbicie w przepisach prawa stanowionego, tj. w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W szczególności jednoznacznie wskazany powinien być podmiot uprawniony do formułowania tez orzeczniczych (czy będzie to sędzia sprawozdawca, zespół klasyfikacyjny itd.). Podniosłoby to jakość prawa sędziowskiego, chroniło przed jego inflacją, a zarazem ustanawiało jasne reguły tworzenia, zapewniające właściwą weryfikację tych norm. Kwestie te mają bezpośrednie przełożenie nie tylko na prawa i obowiązki jednostek, które stają przed obliczem sądownoadministracyjnego wymiaru sprawiedliwości, ale wszystkich tych, którzy próbując ustalić treść prawa (a nie tylko przepisów), muszą się liczyć z autorytetem i siłą sądów administracyjnych.

mgr ALEKSANDER JAKUBOWSKI

Autor jest doktorantem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, asystentem sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

* Niniejsze opracowanie zostało uhonorowane nagrodą Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych na VII Letnich Warsztatach Doktoranckich w Gnieźnie k. Gdańska, obejmującą publikację w czasopiśmie „CASUS”. Temat artykułu pozostaje w związku z przedmiotem analiz prowadzonych na Uniwersytecie Warszawskim w ramach realizacji grantu Narodowego Centrum Nauki (projekt finansowany z jego środków, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/N/HS5/01710) przez zespół badawczy w składzie: prof. dr hab. Aleksandra Wiktorowska (opiekun naukowy), mgr Sebastian Gajewski, mgr Aleksander Jakubowski.

Przypisy:

- 1 Zob. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 2005, s. 241; D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010, s. 94-120.
- 2 Por. L. Morawski, *Główne problemy...*, s. 256-257.
- 3 Przyczyny rozwoju prawa sędziowskiego omawia D. Dąbek, *Prawo sędziowskie...*, s. 94-120. Por. J. P. Tarno, J. Wyporska, *Wykładnia sądowna a prawo administracyjne*, [w:] *Znaczenie orzecznictwa w systemie źródeł prawa. Prawo europejskie a prawo krajowe. XIII Niemiecko-polskie kolokwium prawników administratywistów*, red. B. Dolnicki, Bydgoszcz 2005, s. 92-93. Kwestia ta jest podejmowana nie tylko w nauce polskiej – zob. M. Jestaedt, *Orzecznictwo a stanowienie prawa – niemiecka perspektywa*, [w:] *Znaczenie orzecznictwa...*, s. 29-66.
- 4 Zob. T. Stawecki, *Precedens w polskim porządku prawnym. Pojęcie i wnioski de lege ferenda*, [w:] *Precedens w polskim systemie prawa*, red. A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski, Warszawa 2010, s. 96-97.
- 5 Z. Kmiecik, *Prawotwórstwo sędziowskie w sferze jurysdykcji sądów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 12, s. 35.
- 6 L. Morawski, *Precedens a wykładnia*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 10, s. 8; L. Morawski, *Główne problemy...*, s. 273-274; D. Dąbek, *Prawo sędziowskie...*, s. 218.
- 7 Por. D. Dąbek, *Prawo sędziowskie...*, s. 144-168. Do wyjątków można obecnie zaliczyć takie orzeczenia, jak wyrok NSA z 25 września 2007 r., II FSK 1017/06, LEX nr 389382, w którym sąd administracyjny podkreślił zakaz wykładni prawotwórczej.

- 8 Zob. B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 478.
- 9 Zob. L. Leszczyński, *Inne decyzje stosowania prawa w wykładni prawa administracyjnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*. Tom 4. *Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 351-352.
- 10 Por. J. Starościk, *Podstawy prawne działania administracji* (źródła prawa administracyjnego), Warszawa 1973, s. 112.
- 11 Zob. np. ukazujący się od 1994 r. kwartalnik „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych”.
- 12 Zob. T. Stawecki, *Precedens w polskim porządku...*, s. 63. Autor ten przedstawia treściwy przegląd stanowisk polskiej doktryny w kwestii precedensów – zob. *ibidem*, s. 74-96; czyni to też D. Dąbek, *Prawo sędziowskie...*, s. 120-144.
- 13 Zob. T. Stawecki, *Precedens w polskim porządku...*, s. 83.
- 14 Zob. *ibidem*, s. 61.
- 15 Zob. *ibidem*, s. 63.
- 16 Zob. E. Łętowska, *Czy w Polsce możemy mówić o prawie precedensowym?*, [w:] *Precedens w polskim systemie...*, s. 9-13. Na zagadnienie to zwraca uwagę także J. Zajadło, wskazując, że rzeczywistym problemem jest koncentrowanie się sędziów na tym, aby ich orzeczenia nie były wzruszone w wyższej instancji, czego konsekwencją jest to, iż dziś w istocie „rządzą” wydruki z baz prawniczych typu LEX – J. Zajadło, *Precedens rzeczywisty i pozorny, czyli po co prawnikom filozofia prawa*, [w:] *Precedens w polskim systemie...*, s. 25-26.
- 17 T. Stawecki, *Precedens jako zadanie dla nauk prawnych*, [w:] *Precedens w polskim systemie...*, s. 249.
- 18 Zob. M. Matczak, *Teoria precedensu czy teoria cytańców? Uwagi o praktyce odwołań do wcześniejszych orzeczeń sądowych w świetle teorii wielokrotnych ugruntowań*, [w:] *Precedens w polskim systemie...*, s. 99.
- 19 Zob. *ibidem*, s. 112, 116-119.
- 20 Zob. L. Morawski, *Główne problemy...*, s. 245.
- 21 Zob. L. Leszczyński, *Inne decyzje stosowania...*, s. 345-346.
- 22 Zob. Z. Kmiecik, *Prawotwórstwo sędziowskie w sferze jurysdykcji sądów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 12, s. 27.
- 23 *Ibidem*, s. 32.
- 24 Por. *ibidem*, s. 35.
- 25 Por. w samorządzie terytorialnym – M. Kulesza, *O tym ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12, s. 10-15 – czy w szkolnictwie wyższym – A. Jakubowski, *Status prawny studentów i doktorantów w relacjach ze szkołą wyższą*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 11, s. 58.
- 26 Zob. Z. Kmiecik, *Prawotwórstwo sędziowskie...*, s. 35.
- 27 J. Nowacki, *Kryteria obowiązywania norm prawnych a wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1974, t. 13, s. 43 i n.
- 28 Por. A. Gomułowicz, *Aspekt prawotwórczy sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 35-37, 57-63; *idem*, *Sędzia a „poprawianie” prawa – zasadnicze dylematy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 1, s. 13-16; T. Stawecki, *Precedens w polskim porządku...*, s. 84-85; D. Dąbek, *Prawo sędziowskie...*, s. 226-238, 794.
- 29 J. P. Tarno, *Naczelny Sąd Administracyjny a wykładnia prawa administracyjnego*, Warszawa 1999, s. 180) wprost stwierdza, że „organy administracji muszą brać pod uwagę orzeczenia sądu [...] w przypadku rozpoznawania w przyszłości spraw podobnych do tych, w których orzekał NSA”. Por. też J. P. Tarno, J. Wyporska, *Wykładnia sądowa...*, s. 90.
- 30 O samej jednolitości orzecznictwa – zob. D. Dąbek, *Prawo sędziowskie...*, s. 521-532.
- 31 Por. *ibidem*, s. 356-379.
- 32 Por. M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 568.
- 33 Zob. B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 443.
- 34 Zob. T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2011, s. 646.
- 35 Zob. B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Warszawa 2012, s. 281.
- 36 Zob. B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 474.
- 37 Zob. *ibidem*, s. 461.
- 38 Zob. T. Woś, *Prawo o postępowaniu...*, s. 649. Wszelako prawidłowe, dokładne powołanie się na obecne poglądy doktryny, czyli wyrażone w poważnym naukowym piśmiennictwie, pozwala ujawnić przepisy prawa (ich treść), z których poglądy orzekającego sądu zostały wysnute. Spełnia to podobną funkcję, co właśnie powoływanie się na orzecznictwo sądów wyższych instancji – zob. M. Piekarski, *Głosa do wyroku SN z 11 sierpnia 1981 r.*, I PRN 41/81, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1982, nr 7-8, s. 234.
- 39 Zob. wyrok NSA z 9 marca 2006 r., II OSK 632/05, LEX nr 198325.
- 40 Zob. *ibidem*.
- 41 Tak NSA w wyroku z 28 kwietnia 2005 r., OSK 1468/04, LEX nr 173935.
- 42 Zob. T. Woś, *Prawo o postępowaniu...*, s. 650.
- 43 Por. wyrok NSA z 8 września 2010 r., II OSK 1385/09, LEX nr 746503.

- Por. D. Dąbek, *Prawo sędziowskie...*, s. 787-792.
- ⁴⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej jako „p.p.s.a.”.
- ⁴⁵ Zob. B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 461.
- ⁴⁶ Zob. *ibidem*, s. 476-477. Por. wyrok NSA z 9 marca 2006 r., II OSK 632/05, LEX nr 198325.
- ⁴⁷ Zob. wyrok NSA z 13 lipca 2011 r., I GSK 556/10, LEX nr 1082487.
- ⁴⁸ Zob. B. Adamiak, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 285.
- ⁴⁹ Zob. B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 469.
- ⁵⁰ Wobec prawotwórstwa sądowego kwestię rekonstrukcji wynikającej z orzeczenia normy ułatwia „wyciągnięcie” tezy w celach informacyjnych na „czolo” publikowanego orzeczenia. Nie ogranicza to rekonstrukcji reguły z decyzji do tej tylko tezy, ale stanowi autorskie (ze strony składu orzekającego, a właściwie ze strony sędziego sprawozdawcy) wskazanie ważności danego fragmentu jako głównego źródła rekonstrukcji takiej reguły – zob. L. Leszczyński, *Inne decyzje stosowania...*, s. 346.
- ⁵¹ Zob. *ibidem*.
- ⁵² Zob. B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 470.
- ⁵³ Stworzona zarządzeniem Prezesa NSA z 11 lipca 2007 r. nr 9 w sprawie utworzenia Centralnej Bazy Orzeczeń i Informacji o sprawach sądów administracyjnych i udostępniania orzeczeń przez Internet, które weszło w życie 1 października 2007 r.
- ⁵⁴ Według informacji znajdujących się w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, na dzień 3 listopada 2013 r. „CBOIS” była przywoływana jako publikator w 1792 judykatach.
- ⁵⁵ Na problem wymuszony okolicznościami faktycznymi konieczności stosowania ich w celu poznania prawa zwraca uwagę J. Kurek, *Informacja o prawie jako szczególny rodzaj informacji publicznej*, [w:] *Internet. Prawno-informatyczne problemy sieci, portali i e-usług*, red. G. Szpor, R. Wiewiórowski, Warszawa 2012, s. 283, 285.
- ⁵⁶ Zob. B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego...*, s. 477.
- ⁵⁷ Np. wyrok WSA w Warszawie z 28 czerwca 2007 r., III SA/Wa 345/07, LEX 402781.
- ⁵⁸ Zob. J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 365-366.
- ⁵⁹ Por. wyrok NSA z 28 września 2010 r., I OSK 1605/09, LEX nr 745098.
- ⁶⁰ Por. J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu...*, s. 366.
- ⁶¹ Zob. wyrok NSA z 13 grudnia 2005 r., I FSK 299/05, LEX nr 187709.
- ⁶² II FPS 8/09, „Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych” 2010, nr 3, poz. 39.
- ⁶³ Zob. T. Woś, *Prawo o postępowaniu...*, s. 651.
- ⁶⁴ Zob. M. Kiełkowski, *Zarzuty wobec uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego. Glosa do uchwały siedmiu sędziów NSA z 15 lutego 2010 r.*, II FPS 8/09, „Przegląd Podatkowy” 2011, nr 11, s. 55.
- ⁶⁵ Zob. wyroki NSA z: 10 lipca 2012 r., II GSK 1807/11, LEX nr 1219231; 17 lutego 2012 r., II FSK 1547/10, LEX nr 1137519.
- ⁶⁶ Zob. wyrok NSA z 19 marca 2012 r., II GSK 85/11, LEX nr 113531.
- ⁶⁷ Zob. wyroki NSA z: 12 stycznia 2012 r., II FSK 1301/10, LEX nr 1113570; 10 października 2007 r., II GSK 204/07, LEX nr 399211.
- ⁶⁸ Por. wyroki NSA z: 18 października 2011 r., II FSK 173/11, LEX nr 1151318; 15 czerwca 2010 r., II OSK 986/09, LEX nr 597986; 4 listopada 2008 r., II FSK 1041/07, LEX nr 531084; 9 marca 2006 r., II OSK 632/05, LEX nr 198325.
- ⁶⁹ Przykłady takiego zabiegu podaje K. Łuczak, *Sądowoadministracyjna kontrola aktów prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego na podstawie precedensu*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, red. B. Dolnicki, J.P. Tarno, Warszawa 2012, s. 210.
- ⁷⁰ Jest on sprawdzalny obiektywnie – zob. T. Bąkowski, *Prawotwórstwo organów administracji publicznej w świetle prawa do dobrej administracji (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, Warszawa 2003, s. 202.
- ⁷¹ E. Ochendowski, *Zagadnienia publikacji aktów normatywnych*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. Iwona Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 553.
- ⁷² Zob. S. Wronkowska, *Publikacja aktów normatywnych – Przyczynek do dyskusji o państwie prawnym*, [w:] *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. G. Skąpska, Kraków 1992, s. 337.
- ⁷³ E. Ochendowski, *Zagadnienia publikacji...*, s. 553.
- ⁷⁴ L. L. Fuller, *Moralność prawa*, [tłum. S. Amsterdamski] Warszawa 2004, s. 29, 41-43.
- ⁷⁵ Zob. Z. Łuniewska, *Wymóg przestrzegania prawa a jego publikacja*, cz. 1., „Edukacja Prawnicza” 1995, nr 2, s. 36.
- ⁷⁶ J. Sommer, *Instytucja publikacji przepisów w systemie prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo”, 1972, t. 37, s. 163.
- ⁷⁷ Por. *ibidem*, s. 167, 173-174.
- ⁷⁸ Zob. S. Wronkowska, *Publikacja aktów...*, s. 338.
- ⁷⁹ Por. J. Ciapała, *Zagadnienie określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2, s. 89.
- ⁸⁰ Zob. Z. Łuniewska, *Wymóg przestrzegania prawa a jego publikacja*, cz. 2., „Edukacja Prawnicza” 1995, nr 4, s. 83-84.
- ⁸¹ Por. W. Olszowy, *Wpływ publikacji aktów normatywnych oraz techniki prawodawczej na pozycję obywatela w zakresie prawa finansowego*, „Nowe Prawo” 1982, nr 11-12, s. 138.
- ⁸² Por. J. Ciapała, *Zagadnienie określenia...*, s. 89 i cyt. tam orzecznictwo TK.
- ⁸³ Zob. analogiczne uwagi w odniesieniu do aktów prawa miejscowego: T. Bąkowski, A. Skóra, *Problemy publikacji prawa miejscowego w wojewódzkich dziennikach urzędowych*, [w:] *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia. Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*, red. M. Stahl, J. P. Tarno, M. Górski, Łódź 2000, s. 13.
- ⁸⁴ Por. podobne uwagi w odniesieniu do aktów prawa miejscowego: J. Ciapała, *Zagadnienie określenia...*, s. 84.
- ⁸⁵ Zob. L. Morawski, *Główne problemy...*, s. 254.
- ⁸⁶ Zob. *ibidem*, s. 282.
- ⁸⁷ Dwumiesięcznik wydawany na podstawie art. 42 ustawy z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153, poz. 1269 ze zm.) i zarządzenia nr 12 Prezesa NSA z 18 czerwca 2004 r. w sprawie wydawania zbioru urzędowego orzeczeń sądów administracyjnych. Zauważyć należy, że tradycja wydawania w Polsce publikatorów orzeczeń sądowych, w tym sądów administracyjnych, jest niewątpliwie bogata – zob. A. Redzik, *Publikatory orzecznictwa sądowego*, „Palestra” 2011, nr 1-2, s. 190-196.
- ⁸⁸ Zob. L. Morawski, *Główne problemy...*, s. 262. Por. D. Dąbek, *Prawo sędziowskie...*, s. 552-555.
- ⁸⁹ Ich ujęcie, dla zachowania prawidłowego standardu postępowania, wydaje się potrzebne – por. D. Chromicka, *Anonimizacja orzecznictwa NSA*, (w:) *Internet. Ochrona wolności, własności i bezpieczeństwa*, red. G. Szpor, Warszawa 2011, s. 118-124; *eadem*, *Problematyka udostępniania aktów prawnych i orzeczeń w internecie*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 2, s. 132-134, 140.
- ⁹⁰ Zob. E. Łętowska, *Czy w Polsce...*, s. 14.

CONSEQUENCES OF THE LAWMAKING BY ADMINISTRATIVE COURTS FOR THE REASONING AND PUBLICATION OF THEIR LAWMAKING JUDGMENTS

SUMMARY

The article deals with certain consequences of the lawmaking by administrative courts. Based on the assertion that court rulings have a lawmaking dimension, the character and role of reasoning, as a constructive element of a judgment, are analyzed. In the context of such problems the article also considers the necessity of publishing such judgments and the negative consequences with regard to a defective reasoning of the ruling which was based on norms of judge-made law.

Glosa

do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
z dnia 25 kwietnia 2013 r. , III S.A./Łd 331/13

Prof. zw. dr hab. ALEKSANDER LIPIŃSKI

Skoro w świetle studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego działki, na których planuje się roboty geologiczne, są gruntem rolnym, gdzie w bliskim sąsiedztwie znajduje się zabudowa zagrodowa oraz droga gminna, wzdłuż której systematycznie rozwija się zabudowa, a studium nie przewiduje na tych działkach prowadzenia robót geologicznych, to prowadzenie ich jest niezgodne z ustalonym w ten sposób przeznaczeniem. W konsekwencji negatywna opinia organu wykonawczego gminy jest uzasadniona.

W wyroku na posiedzeniu w dnia 25 kwietnia 2013 r. , III S.A./Łd 331/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu na rozprawie sprawy ze skargi A. C. na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przedmiocie negatywnego zaopiniowania projektu robót geologicznych, oddalił skargę.

Z UZASADNIENIA

Starosta zwrócił się do wójta o wyrażenie opinii w sprawie zatwierdzenia „Projektu robót geologicznych” dla udokumentowania złoża kruszywa naturalnego (piasku). Wójt postanowieniem negatywnie zaopiniował przedłożony projekt robót geologicznych, wskazując, że teren planowanych robót geologicznych nie jest objęty planem miejscowym i został określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jako obszar gruntów rolnych, znajdujący się w bliskim sąsiedztwie zabudowy zagrodowej oraz drogi gminnej, wzdłuż której systematycznie rozwija się zabudowa. W konsekwencji planowane roboty geologiczne będą sprzeczne z obowiązującym studium i faktycznym wykorzystaniem terenu.

Żalący się podniósł, że uzyskał ustną zgodę wójta na otwarcie kopalni, a nadto poniósł już znaczne koszty związane z ubieganiem się o koncesję, takie jak podział działek, sporządzenie aktu notarialnego oraz projektu robót geologicznych.

SKO utrzymało w mocy zaskarżone postanowienie, wskazując w uzasadnieniu, że zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. nr 163 poz. 981) prace geologiczne z zastosowaniem robót geologicznych mogą być wykonywane tyl-

ko na podstawie projektu robót geologicznych. Dla robót geologicznych niewymagających koncesji zatwierdza go organ administracji geologicznej, potrzebna jest opinia wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ma tutaj zastosowanie art. 106 k.p.a., a procesową formą zajęcia stanowiska organu współdziałającego jest postanowienie. Wprowadzając w art. 80 ust. 5 pr.g.g. obowiązek współdziałania z organami gminy, przed zatwierdzeniem projektu robót geologicznych, ustawodawca nie wskazał żadnych przesłanek, którymi powinien się kierować organ współdziałający. W konsekwencji należy przyjąć, że opinia ma zawierać stanowisko wójta w aspekcie zadań gminy wiążących się z przedmiotem rozstrzygnięcia.

Stosownie do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Dotyczy to w szczególności zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności spraw: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomości, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (art. 7 ust. 1). W niniejszej sprawie wójt oparł się na studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które – o ile nie istnieje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – pozostaje podstawowym dokumentem kreującym politykę przestrzenną gminy.

O negatywnym stanowisku organu współdziałającego zdecydowało to, że teren planowanych robót geologicznych, zgodnie z obowiązującym studium, stanowi obszar gruntów rolnych znajdujący się w bliskim sąsiedztwie zabudowy zagrodowej oraz drogi gminnej, wzdłuż której systematycznie rozwija się zabudowa zagrodowa oraz mieszkaniowa jednorodzinna. Wójt, wydając opinię, oparł się na głównych kierunkach działań gminy dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, ładu przestrzennego, stanu środowiska i wymogów jego ochrony, zawartych w studium. Prowadzenie robót geologicznych na terenie wskazanych działek nie jest zgodne z ustaleniami studium. Nie można zatem organowi opiniującemu zarzucić dowolności, ponieważ może on mieć zastrzeżenia dotyczące wydawanej przez inny organ decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych, co uzasadnia utrzymanie w mocy zaskarżonego postanowienia.

W skardze sądowoadministracyjnej skarżący powtórzył argumenty podniesione w zażaleniu oraz podniósł, że w odległości około 500 m od działek, na których mają być realizowane roboty, znajduje się już złoża kruszyw naturalnych.

Skarga nie jest zasadna. Badając legalność zaskarżonego postanowienia, Sąd nie stwierdził naruszenia przez organy administracji przepisów prawa materialnego ani procesowego w stopniu uzasadniającym jej uchylenie. Podstawą prawną rozstrzygnięcia stanowią przepisy prawa geologicznego i górniczego. Zgodnie z treścią jego art. 79 ust. 1 roboty geologiczne mogą być wykonywane tylko na podstawie projektu robót geologicznych. Dla robót niewymagających koncesji zatwierdza go organ administracji geologicznej w drodze decyzji, na co potrzebna jest opinia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wyrażona w drodze postanowienia.

Skoro z art. 80 ust. 5 pr.g.g. nie wynika, jakie są wymogi opinii wójta, to należy przyjąć, że opinia ta powinna zawierać jego stanowisko w aspekcie zadań gminy wiążących się z przedmiotem rozstrzygnięcia. Jeżeli gmina nie posiada planu zagospodarowania przestrzennego, jej politykę przestrzenną kreuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zgodnie ze studium działki, na których planuje się roboty geologiczne, są gruntami rolnymi, a w ich bliskim sąsiedztwie znajduje się zabudowa zagrodowa oraz droga gminna, wzdłuż której systematycznie rozwija się zabudowa. Prowadzenie robót geologicznych na tych działkach jest zatem niezgodne z przeznaczeniem tego terenu, wynikającym ze studium. Skoro zatem na wymienionych działkach studium nie przewiduje się prowadzenia robót geologicznych, to negatywna opinia organu wykonawczego gminy pozostaje uzasadniona. Bez znaczenia dla sprawy jest zarówno ustna zgoda wójta na otwarcie kopalni, jak i to, że skarżący poniósł koszty związane z realizacją zamierzonego przedsięwzięcia oraz że w odległości 500 m od terenu zamierzonego przedsięwzięcia znajduje się udokumentowane złoża kruszywa.

G Ł O S A

Przedmiotowy wyrok dotyczy problematyki styku planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz działalności regulowanej prawem geologicznym i górnym. Niestety, za sprawą nie zawsze dostatecznie jednoznacznych rozwiązań normatywnych oraz nierzadko ich niemal całkowicie dowolnej interpretacji od lat stanowi ona punkt zapalny w stosunkach pomiędzy organami samorządu gminnego oraz inwestorami¹. Również związane z nim orzecznictwo trudno uznać za przekonywujące.

Stan faktyczny stanowiący podstawę głosowanego wyroku jest dość prosty, chociaż nie wszystkie jego elementy zostały przedstawione w sposób wyczerpujący. Wiadomo, że zamiarem skarżącego było udokumentowanie złoża piasku², co wymagało wykonania robót geologicznych i jest

jedną z niezbędnych przesłanek podjęcia jego wydobycia. Szczegóły dotyczące wykonywania tych robót podlegają określeniu w decyzji zatwierdzającej ich projekt³ (art. 80 pr.g.g.). Podejmuje ją właściwy organ administracji geologicznej⁴ po zasięgnięciu opinii organu wykonawczego gminy. Powstaje pytanie, czym ma się kierować ten ostatni. Bezsprzecznie jego stanowisko nie może mieć charakteru dowolnego. Z procesowego punktu widzenia przybiera ono postać postanowienia podlegającego kontroli instancyjnej i sądowoadministracyjnej (art. 106 k.p.a.). Ustawodawca, pomny doświadczeń powstałych pod rządami dawnego stanu prawnego, zmodyfikował rozwiązanie tego ostatniego. Przede wszystkim nie powinno być wątpliwości, że jeżeli w przewidzianym przez k.p.a. terminie 14 dni organ współdziałający (w przedmiotowej sprawie wójt) nie zajmie stanowiska, domniemywa się, że nie sprzeciwia się on zamierzonemu przedsięwzięciu (w istocie podjęciu opiniowanej decyzji), co wyraźnie wynika z art. 9 pr.g.g.⁵. Rozwiązanie to ma charakter ewidentnie dyscyplinujący. Nie do rzadkości należą bowiem sytuacje, w których organ współdziałający w postępowaniu prowadzonym na podstawie prawa geologicznego i górniczego (w szczególności gdy jest nim organ wykonawczy gminy) w przewidzianym terminie 14 dni w ogóle nie zajmuje stanowiska bądź dąży do (niedopuszczalnego) przedłużenia tego terminu⁶. Domniemanie zgody organu współdziałającego nie zwalnia natomiast organu administracji geologicznej (w tym będącego organem koncesyjnym, art. 22 pr.g.g.) od zbadania, czy zamierzona decyzja (koncesja, projekt robót geologicznych) pozostaje zgodna z prawem, w tym z prawem miejscowym. W świetle art. 7 Konstytucji RP oraz art. 6 k.p.a. taka konkluzja nie może budzić wątpliwości. Inaczej mówiąc – milczenie organu współdziałającego nie zwalnia organu podejmującego decyzję (np. w przedmiocie udzielenia koncesji, zatwierdzenia projektu robót geologicznych bądź planu ruchu zakładu górniczego, w tym zakładu likwidowanego) od zbadania, czy pozostaje ona w zgodności z prawem, w tym z przesłankami wynikającymi z art. 7 pr.g.g.

Przepis ten jako zasadę przewiduje bowiem, że podejmowanie i wykonywanie działalności określonej w pr.g.g. jest dozwolone tylko wówczas, gdy nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach (art. 7 ust. 1 pr.g.g.). Jeżeli nie sporządzono planu miejscowego, przesłanką stanowiska organu opiniującego pozostaje ustalenie, że zamierzona działalność nie naruszy „sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w odrębnych przepisach” (art. 7 ust. 2 pr.g.g.). Cytowany przepis wypowiada swego rodzaju „zasadę ogólną” odnoszącą się do wszelkich rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie prawa geologicznego i górniczego dotyczącym zarówno podejmowania określonej nim działalności, jak i wyznacza przesłanki współdziałania (opiniowania, uzgadniania) w toku podejmowania takich decyzji. Rozwiązanie to stanowi istotną nowość i powoduje, że wcześniejsze zapatrywania do

tyczące przesłanek, którymi miałyby się kierować organ opiniujący, całkowicie tracą aktualność. Chybione jest zatem stanowisko organów obu instancji oraz sądu administracyjnego, jakoby taka opinia miała zawierać stanowisko „w aspekcie zadań gminy wiążących się z przedmiotem rozstrzygnięcia”. Konstrukcja wynikająca ze wspomnianego art. 7 pr.g.g. jest wyrazem świadomego zamierzenia ustawodawcy, który dążył do zobiektywizowania przesłanek podejmowania i wykonywania działalności regulowanej omawianą ustawą.

Z wielu powodów rozwiązanie zakładające odesłanie do studium wypada jednak ocenić jako wadliwe, a nawet świadczące o tym, że autorowi tego pomysłu obce były konstrukcje ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷. Można zakładać, że przyczyną tego pozostaje fakultatywność planów miejscowych. Znaczne koszty ich opracowania oraz skomplikowana procedura powodują, że w rezultacie plany te obejmują tylko nieznaczną część terytorium kraju.

Nie sposób jednak zakładać (co przyjęto w przedmiotowej sprawie), jakoby wspomniane studium mogło ustalać sposób wykorzystywania nieruchomości. Dokument ten w istocie stanowi swego rodzaju usystematyzowaną inwentaryzację dotychczasowego sposobu zagospodarowania (wykorzystywania) objętego nim terytorium oraz określa politykę jego zmian (art. 10 u.p.z.p.). Nie ma jednak najmniejszych podstaw normatywnych, by zakładać, że studium ma ustalać (zapewne dozwolony) sposób korzystania z nieruchomości. Przeciwno tego rodzaju wykładni przemawia prosty argument. Bezsownie studium nie ma charakteru normatywnego i nie może być podstawą rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym, co najprościej dostrzec na przykładzie decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu⁸ (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.), która w razie braku planu miejscowego określa przeznaczenie nieruchomości (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.). Określając je, organ gminy bezspornie nie może się kierować treścią studium, co jednoznacznie wynika z art. 56 oraz art. 64 ust. 1 u.p.z.p. Przepisy te wyraźnie przewidują, że (co do zasady) nie można odmówić ustalenia w.z.z.t., jeżeli zamierzone przedsięwzięcie pozostaje zgodne z „przepisami odrębnymi”. To ostatnie określenie jest pewnym skrótem myślowym. W istocie chodzi tu bowiem o takie akty generalne (najczęściej będące aktami prawa miejscowego) bądź podjęte na ich podstawie rozstrzygnięcia o charakterze indywidualnym, które kształtują przeznaczenie terenu. Przykładami może być utworzenie form ochrony przyrody (zwłaszcza obszarowych), wyznaczenie stref ochronnych ujęć wód itd. Bezsownie przykładem takich „przepisów odrębnych” może być również ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Nie ma wątpliwości, że zaliczenie określonego „gruntu” do kategorii rolnego (leśnego) niesłychanie silnie determinuje sposób jego wykorzystywania, określając go jako rolny (leśny). Co prawda, niekiedy inne rodzaje takiego wykorzystywania są dozwolone, tyle że mają charakter wyjątkowy. Z kolei zmiana przeznaczenia takiego gruntu jest dopuszczalna tylko w przewidziany prawem sposób.

Rozwiązanie wynikające w tej mierze z prawa geologicznego i górniczego ewidentnie musi zatem być trak-

towane jako szczególne. Odesłanie do studium jest wprawdzie co najmniej nieracjonalne, ale nie należy negować jego istnienia. Można mu zresztą przeciwstawić jeszcze inną argumentację. Studium pozostaje co prawda jawne (art. 30 u.p.z.p.), tyle że nie podlega promulgacji w jakimkolwiek dzienniku urzędowym. Znane są natomiast przypadki, w których organy wykonawcze niektórych gmin manipulowały treścią, co prawda, jawnych dokumentów związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, tylko że niepodlegających promulgacji w dzienniku urzędowym. Niezależnie od tego rozwiązania studium mogą tracić na aktualności. Nie da się też wykluczyć, że dla terenu nieobjętego planem miejscowym (a objętego studium) zapadnie decyzja w sprawie w.z.z.t. będąca niezgodna ze studium. W rezultacie ustalony przez studium wzorzec „sposobu wykorzystania terenu” może z czasem stracić aktualność. Jeszcze gorzej problem ten może wyglądać w odniesieniu do wydobywania kopalin, o czym dalej.

Uważa lektura art. 7 pr.g.g. prowadzi również do wniosku, że jedną z przesłanek podejmowania (wykonywania) działalności regulowanej prawem geologicznym i górnictwem (w tym wykonywania robót geologicznych) jest to, aby „nie naruszyła ona” odpowiednio przeznaczenia nieruchomości (określonego w planie miejscowym bądź w przepisach odrębnych), a w razie braku tego planu – sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium bądź w przepisach odrębnych. Rozwiązanie to różni się od dotychczasowego, tj. ukształtowanego ustawą z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnictwo⁹. To ostatnie w ogóle nie określało przesłanek, jakimi powinny się kierować organy wykonawcze gmin, opiniując decyzje podejmowane na podstawie tej ustawy (zob. np. art. 16 ust. 3, art. 64 ust. 5). W odniesieniu do „uzgodnień” koncesji na wydobywanie kopalin przyjęto natomiast, że ich przesłanką jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w razie jego braku – studium (art. 16 ust. 5 zd. 2). Co prawda, w orzecznictwie dominowało zapatrywanie, że przesłanką uzgodnienia koncesji powinna być „zgodność” zamierzonej działalności z planem miejscowym bądź studium, tyle że z takim stanowiskiem można się było zgodzić jedynie częściowo, mianowicie gdy zamierzona działalność miała być wykonywana w granicach nieruchomości gruntowych objętych planem miejscowym bądź studium¹⁰. Wspomniana ustawa z dnia 27 marca 2003 r. wyraźnie natomiast stanowi, że dokumenty te odnoszą się do „terenu” i co do zasady brakuje podstaw, by mogły się one odnosić do przeznaczenia wnętrza skorupy ziemskiej, np. do złoża kopalin zalegającego na głębokości kilkuset metrów¹¹.

De lege lata ustawodawca trafnie zliberalizował dotychczasowe wymagania, przyjmując, że nie jest wymagana „zgodność” zamierzeń inwestora z planem miejscowym (studium) oraz przepisami odrębnymi. Wystarczy, aby zamierzona działalność nie naruszała ustaleń wynikających ze wspomnianych dokumentów planistycznych¹². W praktyce oznacza to, że np. taka „zgodność” bezspornie będzie musiała zachodzić w razie zamierzonego wydobywania kopalin metodą odkrywkową. Istota górnictwa odkrywkowego polega bowiem na tym, że jego wykonywanie wyklucza inne

sposoby wykorzystywania objętej nim przestrzeni. Inaczej problem ten należy widzieć w odniesieniu do górnictwa podziemnego oraz otworowego. Złóża wydobywane takimi metodami zalegają na znacznej głębokości i w praktyce można je wydobywać w sposób, który nie koliduje z wykorzystywaniem „*terenu*” w inny sposób. Zmiana wykorzystania tego ostatniego wymagana będzie wówczas, tylko w miejscu udostępnienia złoża, co niekiedy może nastąpić w znacznej odległości od miejsca jego występowania.

W przedmiotowej sprawie wiadomo natomiast, że zamierzone roboty geologiczne miały być wykonywane na gruncie rolnym. Lektura głosowanego wyroku nie pozwala jednak na ustalenie, na czym miały one polegać, kiedy powinny być wykonywane oraz przez jaki czas. Wiadomo jednak, że zmierzały one do rozpoznania złoża piasku, a organem administracji geologicznej właściwym w sprawie był starosta. Można zatem zakładać, że miały to być roboty krótkotrwałe (zapewne wiertnicze), dające się wykonać w sposób niekolidujący z wymaganiami dotyczącymi ochrony gruntów rolnych. Przemawia za tym prosty argument. Starosta koncesjonuje wydobywanie kopalni nieobjętych własnością górnictwem na obszarze do 2 ha, metodą odkrywkową, bez użycia środków strzałowych, w dodatku o niewielkim wydobyciu rocznym (art. 22 ust. 2 pr.g.g.). Biorąc pod uwagę te uwarunkowania, można zakładać, że zamierzone roboty geologiczne dałyby się wykonać nawet w ciągu jednego dnia. Powstaje zatem pytanie, czy podjęcie ich poza sezonem wegetacyjnym naruszałoby wymagania ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹³. Te ostatnie wypadają zresztą ocenić jako anachroniczne, nadmiernie restrykcyjne, niedostosowane do sytuacji gospodarczej kraju, a w rezultacie hamujące działalność inwestycyjną. Nic zatem dziwnego, że coraz częściej pojawiają się rozwiązania normatywne prowadzące do wyłączenia rygorów wspomnianej ustawy. Nie mają one jednak charakteru systemowego, a nawet dają się ocenić jako przypadkowe. Brak miejsca nie pozwala na rozwinięcie tego wątku. Z punktu widzenia tematu istotne jest natomiast, że nie da się wykluczyć wykonania zamierzonych robót geologicznych w sposób, który nie będzie wymagał ustalenia innego niż rolniczy „*sposobu użytkowania*”¹⁴ „*gruntów rolnych*” (art. 4 pkt 6 u.g.r.l.) ani „*wyłączenia*” ich z produkcji, rozumianego jako „*rozpoczęcie innego niż rolnicze*” (...) „*użytkowania gruntów*” (art. 4 pkt 11 u.g.r.l.). Trafnie też orzecznictwo przyjmuje, że „*ustawienie słupa i ułożenie w ziemi kabla nie spowoduje wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, skoro zgodnie z art. 4 pkt 11 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłączeniem gruntów z produkcji jest rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów*”¹⁵. Warto też wspomnieć, że stosownie do art. 13 ust. 1 prawa geodezyjnego i kartograficznego¹⁶ osoby wykonujące prace geodezyjne i kartograficzne mają m.in. prawo wstępu na grunt oraz dokonywania niezbędnych czynności związanych z wykonywanymi pracami, nieodpłatnego umieszczania na gruntach znaków geodezyjnych, grawimetrycznych i magnetycznych oraz urządzeń zabezpieczających te znaki, a także umieszczania na gruntach budowli triangulacyjnych (pkt 1 oraz 3-4). Ina-

czej mówiąc – ustawodawca zezwala na dokonywanie trwałych ingerencji w grunt rolny, w istocie wykluczając jego fragmenty (co prawda przeważnie niewielkie) z dotychczasowego rolnego sposobu wykorzystywania. Zbliżone argumenty dotyczą badań archeologicznych¹⁷. Tytułem przypomnienia – istota robót geologicznych polega m.in. na tym, że są one ograniczone w czasie.

Dokonana wyżej analiza prowadzi do wniosku, że organy orzekające w sprawie nie wyjaśniły wszystkich istotnych jej okoliczności, a w konsekwencji uchybiły prawu, czego nie dostrzegł sąd administracyjny, całkowicie błędnie zakładając, że przesłanką opinii do projektu robót geologicznych ma być zgodność zamierzonej działalności z przeznaczeniem nieruchomości. Uzasadnia to ocenę, że zarówno wspomniane organy, jak i sąd orzekający w sprawie nie dostrzegły istoty zmiany wprowadzonej przez art. 7 pr.g.g.¹⁸

W praktyce przedsiębiorca, podejmując ryzyko badań geologicznych, czyni to pod kątem widzenia przyszłego wydobywania złoża kopaliny. NSA trafnie przyjmuje, że ryzyko rozpoznania geologicznego zawsze obciąża inwestora, a rozpoznanie złoża kopaliny nie przesądza o możliwości uzyskania koncesji na jego wydobywanie¹⁹. Nie sposób z góry zakładać, że rozpoznanie złoża da wynik pozytywny. Również wymagania, jakie należy spełnić, ubiegając się o decyzje niezbędne do rozpoznania i wydobywania złoża kopaliny, są całkowicie odmienne.

Warto natomiast zwrócić uwagę na to, że przewidziane w art. 7 pr.g.g. odesłanie do studium może prowadzić w ślepią uliczkę. Jeżeli przyjąć, że w przedmiotowej sprawie dopuszczalne byłoby rozpoznanie złoża (a w istocie za twierdzenie projektu robót geologicznych określających sposób ich wykonania), które by dało wynik pozytywny, to przeszkodę do podjęcia jego wydobycia mógłby stanowić reżim ochronny gruntów rolnych. Jeżeli stanowią one użytki rolne klas I-III, zmiana ich przeznaczenia może nastąpić tylko w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w dodatku poprzedzonego zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, wyrażoną na wniosek organu wykonawczego gminy (art. 7 u.g.r.l.). Z kolei wyłącznie takich gruntów z produkcji rolnej wymaga tzw. decyzji wyłączeniowej, co wiąże się ze znacznym obciążeniem finansowym inwestora. Szczegóły wypadają pominąć. Istotne wydaje się natomiast to, że zmiana przeznaczenia takich gruntów nie może nastąpić w oparciu o studium. Samo rozpoznanie złoża kopaliny przesądza wprawdzie o konieczności ujawnienia go w studium (art. 95-96 pr.g.g.), tyle że nie przesądza to o obowiązku sporządzenia planu miejscowego. W konsekwencji może to stanowić znaczącą przeszkodę do uzyskania koncesji na wydobywanie kopaliny, co znajduje swe potwierdzenie w praktyce. Bezspornie bowiem odkrywkowe wydobywanie kopaliny z gruntu rolnego uniemożliwiałoby wykorzystanie go zgodnie z przeznaczeniem określonym przez „*przepisy odrębne*”, do jakich niewątpliwie zalicza się wspomniana ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. Co prawda, znane są liczne próby działań zmierzających do (co najmniej częściowego) skutecznego omijania wspomnianych rygorów (zarówno dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych, jak i prawa geologicznego

i górniczego), tyle że przedstawienie w tym miejscu szczegółów miałyby charakter zdecydowanie niewychowawczy.

Zgodzić się należy z oceną sądu, że bez znaczenia dla sprawy pozostają obietnice składane przez wójta oraz nakłady, jakie dla podjęcia zamierzonej działalności podjął skarżący. Rozpoznanie geologiczne zawsze następuje bowiem na koszt i ryzyko inwestora.

Idąc natomiast tokiem rozumowania organów orzekających w sprawie oraz sądu administracyjnego, należałoby dojść do wniosku, że niezbędną przesłanką decyzji zezwalającej na rozpoznanie złoża kopaliny byłoby dokonanie zmiany dozwolonego przeznaczenia (sposobu wykorzystania) gruntów w sposób, który by zapewnił jego zgodność z zamiarami inwestora. Wymagałoby to natomiast czasu, woli organów gminy, a wreszcie wiązałoby się z kosztami nie da się wykluczyć, że zniechęcającymi do tego rodzaju działań. Warto natomiast przypomnieć, że od kilkudziesięciu lat funkcjonuje nakaz, aby studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego ustalały programy racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalni, programy racjonalnego gospodarowania gruntami, a także uwzględniały obszary występowania złóż kopalni oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż (art. 72 ust. 1 pkt 1-2 prawa ochrony środowiska²⁰). Nie jest jednak tajemnicą, że wymagania te funkcjonują w bardzo skromnym zakresie²¹. Jednym ze środków służących do tego celu powinno się natomiast stać stworzenie możliwości wykonywania robót geologicznych bez względu na przeznaczenie terenu, chyba że z uwarunkowań dotyczących tego ostatniego wynikałby wyraźny zakaz takich działań. Celowe jest wprowadzenie takiego rozwiązania w ustawie.

Na zakończenie warto jeszcze zwrócić uwagę na to, że opinia (w przedmiotowej sprawie – wyrażona przez organ wykonawczy gminy) nie ma charakteru wiążącego, a w konsekwencji co do zasady brakuje przeszkód, by organ orzekający w sprawie (starosta) wydał wnioskowaną decyzję (czyli zatwierdził projekt robót geologicznych).

prof. zw. dr hab. ALEKSANDER LIPIŃSKI

Autor jest pracownikiem naukowym i dydaktycznym w Katedrze Prawa Górniczego i Ochrony Środowiska Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego oraz w Wyższej Szkole Zarządzania Ochroną Pracy w Katowicach. Specjalizuje się w szeroko pojmowanym prawie ochrony środowiska, w tym w prawnych problemach górnictwa

Przypisy:

¹ Z literatury przedmiotu zob. chociażby A. Lipiński, *Współdziałanie w postępowaniu koncesyjnym prowadzonym na podstawie prawa geologicznego i górniczego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2005 nr 1, s. 2 i nast.; tenże, *Planowanie (zagospodarowanie) przestrzenne a wydobywanie kopalni*, [w:] *Aktualne problemy prawa ochrony środowiska*, red. G. Dobrowolski, Kroczyce 2008, s. 202 i nast.; tenże, *Niektóre problemy planowania przestrzennego w związku z działalnością re-*

gulowaną prawem geologicznym i górnicznym, „Studia Iuridica Agraria”, t. X. Temida 2, Białystok 2012, s. 170 i nast.; tenże, *Niektóre problemy prawnej sytuacji gmin i ich organów w prawie geologicznym i górnicznym*, [w:] *Ocena modelu prawnego organizacji ochrony środowiska w Polsce i na Słowacji*, red. E. Ura, J. Stelmasiak, S. Pieprzny. Rzeszów 2012, s. 257 i nast.; tenże, *Niektóre problemy współuczestnictwa organów administracji w procedurach regulowanych prawem geologicznym i górnicznym*, „Finanse Komunalne” 2013 nr 9, s. 64 i nast.; G. Dobrowolski, *Współdziałanie z organem wykonawczym gminy w postępowaniu koncesyjnym na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górniczne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2011 nr 10, s. 14 i nast.

- ² Stanowiącego kopalinę nie objętą własnością górnictwem.
- ³ Tzw. projekt robót geologicznych,
- ⁴ W przedmiotowej sprawie był nim starosta.
- ⁵ Wedle którego jeżeli ustawa uzależnia rozstrzygnięcie organu administracji od współdziałania (uzgodnienia lub wyrażenia opinii) z innym organem administracji, zajmuje on stanowisko nie później niż w terminie 14 dni od dnia doręczenia projektu rozstrzygnięcia (ust. 1). Jeżeli organ współdziałający nie zajmie stanowiska w tym terminie, uważa się, że aprobuje przedłożony projekt rozstrzygnięcia (ust. 2). Termin do zajęcia stanowiska jest zachowany, jeżeli przed upływem 14 dni od dnia doręczenia wniosku o zajęcie stanowiska w sprawie organ współdziałający doręczył postanowienie w tej sprawie lub dokonał jego wysyłki (ust. 3).
- ⁶ Na przykład żądając od organu właściwego do podjęcia decyzji dodatkowych dokumentów, informując jednocześnie, że sprawa zostanie zatwierdzona w terminie 14 dni od ich przedłożenia.
- ⁷ Dz.U. 2012, poz. 647 ze zm. (dalej cyt. jako u.p.z.p.).
- ⁸ Dalej określanej jako „w.z.z.t.”.
- ⁹ Dz.U. 2005 r. nr 228, poz. 1947 ze zm. (dalej cyt. jako „pr.g.g.1994”).
- ¹⁰ Określenie użyte w art. 16 ust. 5 Prawa geologicznego i górniczego: „Uzgodnienie następuje na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”, niewątpliwie oznacza, że dla pozytywnego uzgodnienia koniecznym jest stwierdzenie zgodności ustaleń planu miejscowego z działalnością, która ma być przedmiotem koncesji (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 września 2008 r., III SA/GI 800/08). Jedynym kryterium uzgodnienia udzielenia koncesji na działalność polegającą na wydobywaniu kopalni ze złóż jest zgodność zamierzenia koncesyjnego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli jest uchwalony, lub z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy. Przewidziane kryteria należy stosować w sposób ścisły (wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 listopada 2011 r., II SA/Bk 570/11).
- ¹¹ Trafnie zatem przyjęto, że w odniesieniu do kopalni wydobywanych metodą odkrywkową planowana działalność powinna być zgodna z planem miejscowym, co oznacza, że przeznaczenie terenu w planie miejscowym musi być identyczne z planowaną działalnością na tym terenie. Nie jest zatem wystarczające, aby planowana działalność była niesprzeczna z planem miejscowym, tj. dała się pogodzić z przeznaczeniem terenu, jak w wypadku działalności polegającej na wydobywaniu kopalni metodą podziemną (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 2 lipca 2008 r., II SA/Bd 315/08).
- ¹² Czego zdaje się też nie dostrzegać J. Murzydło, *Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych art. 7 ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górniczne*, „Finanse Komunalne” 2013 nr 3, s. 45 i nast.).
- ¹³ t.j. Dz.U. 2013 r., poz. 1205 ze zm. (dalej cyt. jako „u.g.r.1”).
- ¹⁴ Co jednak nie ma nic wspólnego z „użytkowaniem” jako prawem podmiotowym (art. 252 k.c.) i musi być rozumiane jako synonim „korzystania”.
- ¹⁵ Wyrok NSA z dnia 21 września 2010 r., II OSK 1432/09.
- ¹⁶ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r., Dz.U. 2010 r. nr 193, poz. 1287 ze zm.
- ¹⁷ Zob. ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. nr 162, poz. 1568 ze zm.
- ¹⁸ Co nie jest odosobnionym przypadkiem, gdyż w (nieprawomocnym) wyroku z dnia 30 sierpnia 2013 r., II S.A./Rz 486/13 przyjęto wyraźnie, że „z treści art. 7 prawa geologicznego i górniczego wynika, że kryterium takim jest zgodność przedsięwzięcia z przeznaczeniem nieruchomości określonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w przepisach odrębnych, a w przypadku braku planu ze sposobem wykorzystania nieruchomości ustalonym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w przepisach odrębnych”.
- ¹⁹ Wyrok z dnia 4 października 2000 r., II S.A. 1514/00.
- ²⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. 2008 r. nr 25, poz. 150 ze zm. Rozwiązanie to stanowi niemal dosłowne powtórzenie art. 16 nieobowiązującej już ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst pierwotny Dz.U. nr 3, poz. 6 ze zm.)
- ²¹ Zob. A. Lipiński, *Prawna ochrona złóż kopalni*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2013 nr 9, s. 2 i nast.

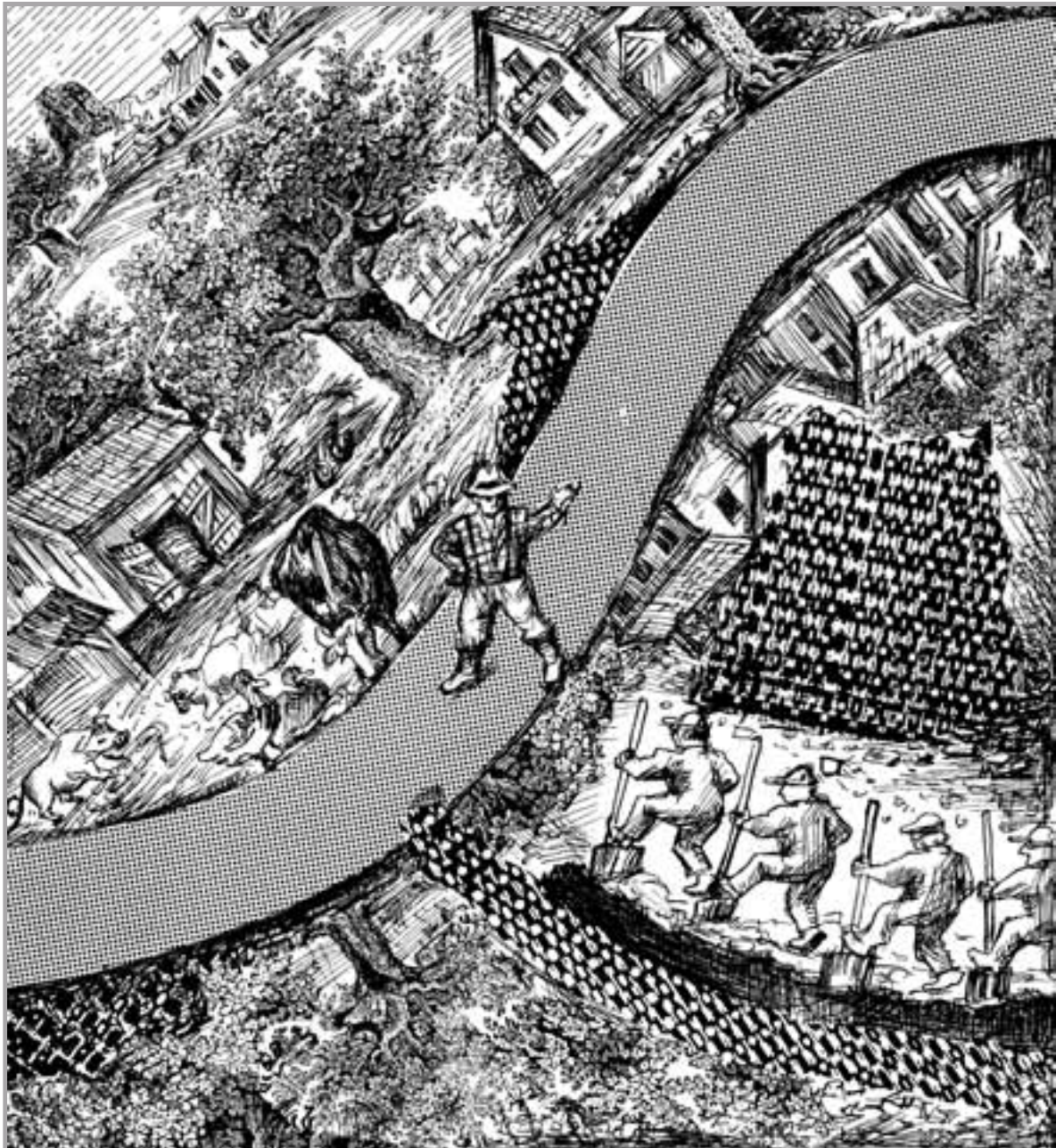
**COMMENT ON THE JUDGMENT OF THE
VOIVODSHIP ADMINISTRATIVE COURT OF
25 APRIL 2013 (III SA/ŁD 331/13).**

SUMMARY

According to the court since the study of conditions and directions of spatial management determines some parcels, on which geological works are planned, as agricultural, and the above study does not provide for the geological works there, the performance of the geological works would be considered as violation of the rules of the study. As a result the executive organ of the local community (the mayor of the community) should express its negative opinion (assessment) on the decision (such as the exploration license).

Author of the comment argues that such standpoint must be considered wrong. The Act on Geological and Mining Law states that if the local development plan does not exist, the activity based on the above Act may be undertaken and performed provided that does not violate the use of the land determined by the above study (Art. 7). The above rule determines also the prerequisites which the executive organ of the local community (like the mayor of the community) shall follow while assessing the exploration license. As a result the above judgment is not congruent with the law.

On the other hand, the opinion (of the executive organ of the local community) has no binding character and the decision (e.g. exploration license) may be granted despite the content of such opinion.



Z ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Opracowała:

dr MAŁGORZATA SZCZERBIŃSKA-BYRSKA

Wyrok z dnia 27.09.2012 r., sygn.. akt SK 4/11 (sentencja ogłoszona dnia 5.10.2012 r. w Dz.U. z 2012 r. poz. 1104)

Po rozpoznaniu, z udziałem skarżącej oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, skargi konstytucyjnej o zbadanie zgodności:

art. 424¹ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. nr 43, poz. 296, ze zm.), rozumianego w ten sposób, że od prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji – gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchycenie tego orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków prawnych nie było i nie jest możliwe – przysługuje skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jedynie wtedy, gdy niezgodność ta jest oczywista, rażąca i przybiera postać kwalifikowaną, z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

Trybunał Konstytucyjny o r z e k ł:

Art. 424¹ § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Z UZASADNIENIA

I

1. Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

Skradziono samochód, który stanowił własność skarżącej. Pojazd był zamknięty i zabezpieczony blokadą.

Wewnątrz znajdował się dowód rejestracyjny. Skarżąca zgłosiła szkodę ubezpieczycielowi, z którym wiązała ją umowa ubezpieczenia autocasco, i zażądała odszkodowania w kwocie 58 050 zł równej wartości pojazdu. Zakład ubezpieczeń odmówił wypłaty, odwołując się do postanowienia ogólnych warunków ubezpieczenia (dalej: o.w.u.), które wyłączało odpowiedzialność za szkody powstałe na skutek kradzieży auta pozostawionego bez nadzoru, jeżeli nie zabezpieczono z należytą starannością poza pojazdem m.in. dowodu rejestracyjnego i karty pojazdu.

Sąd Rejonowy zasądził na rzecz skarżącej od pozwanego zakładu ubezpieczeń całą żadaną kwotę 58 050 zł z ustawowymi odsetkami i kosztami postępowania. Sąd stwierdził, że choć skarżąca nie wywiązała się z obowiązku dochowania należytej staranności w zabezpieczeniu dokumentów pojazdu, nałożonego o.w.u., które stanowiły integralną część umowy ubezpieczenia, to jednak okoliczność ta nie wyłącza odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń w braku adekwatnego związku przyczynowego między pozostawieniem w pojeździe dowodu rejestracyjnego a kradzieżą.

Sąd Okręgowy – na skutek apelacji pozwanego – zmienił rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji i oddalił powództwo wobec niedochowania przez skarżącą jednoznacznych postanowień umowy ubezpieczenia. Sąd Okręgowy uznał, że badanie związku przyczynowego między pozostawieniem dokumentu w pojeździe a kradzieżą jest zbędne, ponieważ w większości podobnych wypadków taki związek nie istnieje. Sąd odwoławczy

przyjął natomiast, że pozostawienie dokumentów w pojeździe zmniejsza szansę odzyskania pojazdu przez zakład ubezpieczeń i wobec tego ubezpieczyciel może chronić się przed zwiększonym ryzykiem, wyłączając odpowiedzialność w umowie.

Ze względu na wartość przedmiotu sporu od orzeczenia sądu drugiej instancji nie przysługiwała skarga kasacyjna, nie zachodziły również podstawy do wznowienia postępowania. Skarżąca wniosła skargę o stwierdzenie niezgodności prawomocnego wyroku Sądu Okręgowego z prawem, opierając ją na zarzutach naruszenia prawa materialnego – art. 354 § 1 k.c., art. 355 § 1 k.c., art. 805 § 1 k.c. i art. 827 § 1 k.c. – wskutek ich błędnej wykładni i pominięcia, a ponadto na zarzucie naruszenia odpowiedniego postanowienia o.w.u. – na skutek jego zastosowania.

W uzasadnieniu skargi o stwierdzenie niezgodności orzeczenia z prawem podniesiono, że kwestionowane rozstrzygnięcie opiera się wyłącznie na brzmieniu o.w.u. i pomija ogólne przepisy k.c. o zobowiązaniach oraz przepisy szczególne o umowie ubezpieczenia. Zdaniem skarżącej sąd drugiej instancji nie rozważył, czy wykonała ona ciążące na niej zobowiązania umowne zgodnie z ich celem społeczno-gospodarczym i zasadami współżycia społecznego, przy uwzględnieniu staranności ogólnie wymaganej w stosunkach danego rodzaju, jak nakazują art. 354 k.c. i art. 355 § 1 k.c. W opinii skarżącej wyrok jest niezgodny także z art. 805 k.c., gdyż wskazana w tym przepisie przesłanka odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń została spełniona – do-

szło do zdarzenia uzasadniającego wypłatę odszkodowania. Zdaniem skarżącej z zasady utrwalonej w orzecznictwie Sądu Najwyższego wynika, że umowne wyłączenie odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń jest możliwe tylko wtedy, gdy postanowienia o.w.u. nakładają na ubezpieczającego obowiązek zachowania rozsądnych środków ostrożności, a ponadto jedynie wówczas, gdy ich niezachowanie miało równocześnie wpływ na powstanie szkody. Przyjmując, że badanie związku przyczynowego między pozostawieniem dowodu rejestracyjnego w pojeździe a kradzieżą było nieistotne dla rozstrzygnięcia, Sąd Okręgowy wydał orzeczenie niezgodne również z art. 827 § 1 k.c. Tylko ten przepis może bowiem stanowić podstawę zwolnienia ubezpieczyciela z odpowiedzialności.

Sąd Najwyższy postanowieniem odmówił przyjęcia powyższej skargi do rozpoznania. Sąd Najwyższy podkreślił, że prawomocne orzeczenie jest niezgodne z prawem, jeśli granica swobody w orzekaniu została przekroczona w sposób oczywisty, rażący i przybrała postać kwalifikowaną. Sąd uznał skargę za oczywiście bezzasadną, ponieważ skarżąca nie powołała się na tak rozumianą niezgodność prawomocnego wyroku z prawem. W opinii Sądu Najwyższego ustawowe pojęcie „niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia” (art. 424¹ i nast. k.p.c.) należy interpretować w sposób autonomiczny i niezależny od tego, jak pojmowana jest bezprawność działania czy zaniechania na gruncie prawa cywilnego. O rzeczowej niezgodności nie świadczy przyjęcie jednej z alternatywnych wykładni powołanych przepisów, funkcjonującej w orzecznictwie, choćby wykładnia ta nie została ostatecznie zaakceptowana w judykaturze. Sąd Najwyższy przypomniał, że aby spełniać swą konstytucyjną funkcję stosowania prawa, każdy sąd musi korzystać ze znacznego marginesu niezawisłości i swobody zarówno w zakresie wykładni, jak i stosowania prawa.

Zdaniem skarżącej odpowiedzialność państwa w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji powinna się wiązać wyłącznie z bezprawnością, polegającą na na-

ruszeniu zakazów i nakazów wynikających z norm prawnych, ocenianą obiektywnie, bez badania stopnia tego naruszenia oraz winy organu władzy publicznej. „Niezgodność z prawem” musi być pojmowana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa. W opinii skarżącej niedopuszczalne jest ograniczanie ustawą zwykłą surowej odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, gwarantowanej na poziomie Konstytucji. Jak twierdzi skarżąca, podstawą takiego ograniczenia nie może być ogólna klauzula limitacyjna z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ponieważ stosuje się ją do poszczególnych praw i wolności, a nie do środków ich ochrony. Sam mechanizm odpowiedzialności władzy publicznej ma charakter imperatywny i nie może być modyfikowany ustawowo. Art. 31 ust. 3 Konstytucji może mieć zastosowanie jedynie do fragmentów poszczególnych mechanizmów (np. określających rozmiar szkody podlegającej naprawieniu), które nie są objęte regulacją samego art. 77 ust. 1 Konstytucji. Wzorzec kontroli konstytucyjnej wyznacza standard odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za każdą niezgodność aktu władzy publicznej z zakazem lub nakazem ustawowym, a nie tylko za niezgodność kwalifikowaną. W opinii skarżącej bezpodstawne jest także różnicowanie pojęcia „niezgodności z prawem” w zależności od tego, czy ocenia się akty pochodzące od organów administracyjnych, czy efekty działania wymiaru sprawiedliwości. Stwierdzenie niezgodności orzeczenia z prawem nie zagraża niezawisłości sędziowskiej, ponieważ sędzia nie ponosi osobistej odpowiedzialności, nie narusza także powagi rzeczy osądzonej (nie jest przesłanką wznowienia), orzeczenie pozostaje bowiem w obrocie i jego skutki są nadal wiążące. Skarżąca zauważyła, że skuteczne skargi o stwierdzenie niezgodności orzeczenia z prawem należą do rzadkości.

Skarżąca postrzega wyrok Sądu Okręgowego jako niezgodny z prawem w zwykłym znaczeniu tego pojęcia, tj. jako sprzeczny z obowiązującym porządkiem prawnym, przede wszystkim z art. 827 § 1 k.c.

Wskazany przepis ma charakter bezwzględnie obowiązujący i dopuszcza wyłączenie odpowiedzialności ubezpieczyciela jedynie w razie umyślnego wyrządzenia szkody przez ubezpieczającego, niekiedy także w razie jego rażącego niedbalstwa. Zdaniem skarżącej sąd uchylił się od zbadania, czy taka sytuacja zachodziła w rozpoznawanej sprawie. Gdyby dopuszczalna była skarga kasacyjna, Sąd Najwyższy zbadałby orzeczenie pod kątem zgodności z prawem (zwykłej a nie kwalifikowanej). W świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji brakuje podstaw do przyjęcia, że należy stosować inny standard oceny zgodności z prawem w przypadku kontroli orzeczenia w ramach procedury przewidzianej w art. 424¹ § 1 k.p.c.

2. Wyjaśnienia w sprawie przedłożył Marszałek Sejmu, wnosząc o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Także Prokurator Generalny wystąpił o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot skargi.

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach, prawach lub obowiązkach określonych w Konstytucji. Art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym precyzuje obowiązki skarżącego, obligując go do dokładnego wskazania ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji, oraz do sprecyzowania, jakie jego konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób zostały przez to naruszone. ➔

W niniejszej sprawie skarżąca zakwestionowała art. 424¹ § 1 ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, lecz nie w jego dosłownym brzmieniu, ale w kształcie utrwalonym w praktyce sądowej.

Skarżąca podnosi, że art. 424¹ § 1 k.p.c. w praktyce sądowej jest rozumiany w następujący sposób: *„Od prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji, gdy przez jego wydanie stronie została wyrządzona szkoda, a zmiana lub uchylenie tego orzeczenia w drodze przysługujących stronie środków nie było i nie jest możliwe, przysługuje skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia jedynie wtedy, gdy niezgodność ta jest oczywista, rażąca i przybiera postać kwalifikowaną”*.

Powyższa interpretacja wprowadza – zdaniem skarżącej – dodatkową, pozaustawową przesłankę stwierdzenia niezgodności orzeczenia sądowego z prawem, która zawęży zakres stosowania normy. Ogranicza to z kolei odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy sądowniczej, ponieważ stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (uzyskanie prejudykatu), jest – w świetle art. 417¹ § 2 ustawy – Kodeks cywilny – warunkiem wstępnym wystąpienia przeciwko Skarbowi Państwa na drogę sądową z żądaniem naprawienia szkody wyrządzonej przez wydanie wadliwego orzeczenia. W myśl kategorię zbieżnego z art. 77 ust. 1 Konstytucji, brzmienia art. 417 § 1 k.c. Skarb Państwa (a także jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa) ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Jednakże, jak stanowi art. 417¹ § 2 k.c., jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu jego niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Postępowanie takie inicjuje w szczególności skarga o

stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, wnoszona w oparciu o art. 424¹ i nast. k.p.c. W ocenie skarżącej rozumienie art. 424¹ § 1 k.p.c. w ten sposób, że wymaga on wykazania – w miejsce zwykłej – rażącej bezprawności wyroku sądowego, staje na przeszkodzie realizacji konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Wskutek tego do stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji dochodzi niezwykle rzadko.

2. Dopuszczalność kontroli konstytucyjnej.

Dopuszczalność zainicjowania postępowania skargowego bada się w odniesieniu do danego stanu faktycznego. Skarga konstytucyjna jest bowiem instrumentem kontroli konkretnej, który nie może zmierzać do inicjowania postępowania o charakterze abstrakcyjnym. Aby rozstrzygnąć, które z prezentowanych stanowisk co do podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej jest trafne, należy przyrzeć się motywom postanowienia podjętego przez Sąd Najwyższy.

Po przeanalizowaniu argumentacji Sądu Najwyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że należy podzielić opinię skarżącej. Sąd Najwyższy odwołał się bowiem w swoich wywodach do wypracowanej przez siebie koncepcji „*bezprawności sądowej*” i w takim właśnie kontekście sformułował swój pogląd. Po wyjaśnieniu znaczenia tego pojęcia Sąd Najwyższy stwierdził, że *„w rozpoznawanej sprawie skarżąca nie powołała się na tak rozumianą niezgodność z prawem prawomocnego wyroku Sądu drugiej instancji”*. Należy zatem wnosić, że Sąd Najwyższy posłużył się w konkluzji analizowanych motywów stwierdzeniem *„orzeczenie odpowiada prawu” w znaczeniu przeciwnym do tego, które sam trwale przypisuje sformułowaniu „orzeczenie sądowe jest niezgodne z prawem”*. W konsekwencji wypada przyjąć, że Sąd Najwyższy uznał skarżone orzeczenie za takie, które

„nie jest rażąco niezgodne z prawem”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ostateczne orzeczenie w sprawie skarżącej, które dało asumpt do wszczęcia postępowania przed Trybunałem, zostało wydane przez Sąd Najwyższy w oparciu o normę w rozumieniu kwestionowanym w skardze. Kontroli Trybunału podlega zatem norma prawna konstruowana przez Sąd Najwyższy w oparciu o art. 424¹ § 1 k.p.c. z uwzględnieniem przesłanki *„rażącej, elementarnej i kwalifikowanej”* niezgodności orzeczenia z prawem, w oparciu o którą Sąd ten zamknął skarżącej drogę do realizacji konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia szkody, jaka – w jej przekonaniu – została jej wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy sądowniczej.

Po pozytywnym zweryfikowaniu, że podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej była kwestionowana przez nią norma prawna, należy przedstawić wzorzec kontroli, z którym norma ta, zdaniem skarżącej, powinna zostać skonfrontowana.

3. Wzorzec kontroli.

Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Trybunał Konstytucyjny dokonał obszernej, modelowej wykładni cytowanego przepisu w wyroku z 4 grudnia 2001 r. (sygn. SK 18/00). Dla potrzeb analizowanej sprawy najistotniejsza jest ta część przeprowadzonych wówczas rozważań, którą poświęcono objaśnieniu przesłanki *„niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej”*. W uzasadnieniu przywołanego wyżej wyroku Trybunał skonstatował, że pojęcie *„działania”* organu władzy publicznej nie zostało konstytucyjnie zdefiniowane. Następnie wskazał, że w pojęciu tym mieszczą się zarówno zachowania czynne organu, jak i zaniechania, a wśród działań czynnych – indywidualne rozstrzygnięcia, na przykład orzeczenia. Odnosząc się do przesłanki *„niezgodności z prawem”* działania organu, Trybunał, powołując się na

ugruntowane już znaczenie tego pojęcia, stwierdził, że: „*W kontekście regulacji konstytucyjnej należy je rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. «Niezgoda z prawem» w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji musi być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (...)*”. Trybunał zauważył, że „niezgoda z prawem” w ujęciu konstytucyjnym stanowi kategorię węższą niż tradycyjne ujęcie bezprawności w prawie cywilnym. Nie obejmuje bowiem – obok naruszenia przepisów prawa – naruszenia norm moralnych i obyczajowych, określanym terminem „*zasad współżycia społecznego*” lub „*dobrych obyczajów*”. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył jednak, że ustawa zasadnicza ustanawia w omawianym przepisie jedynie standard minimalny, który ustawodawstwo zwykle musi respektować. Nie ma natomiast przeszkód, by ustawa kształtowała szerzej obowiązek odszkodowawczy władzy publicznej.

Jako niedopuszczalne, bo ograniczające konstytucyjnie określone ramy ochrony wolności i praw, Trybunał uznał natomiast zaliczenie winy do przesłanek odpowiedzialności. Stwierdził kategorycznie, że w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji brakuje podstaw, by przypisywać jakiegokolwiek znaczenie elementowi subiektywnego zawinienia po stronie osoby wykonującej władzę publiczną. Zdaniem Trybunału, doniosłość art. 77 ust. 1 Konstytucji polega na tym, „*że w odniesieniu do niezgodnych z prawem działań organów publicznych ustanawia surowsze przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej, w porównaniu z ogólnymi zasadami opartymi na przesłance winy (art. 415 k.c.). To odstępstwo od ogólnych reguł jest uzasadnione szczególną, służebną rolą organów władzy publicznej, które mają zapewnić ochronę wolności oraz praw człowieka i obywatela*”.

Skarżąca powoływała się na przedstawione wyżej rozumienie „niezgodności z prawem” jako kategorii obiektywnej. Testem zgodności orzeczenia sądowego z prawem, w świetle opisanej przez TK konstrukcji, powinno być proste porównanie werdyktu z na-

kazem lub zakazem płynącym z normy prawnej, zawartej w akcie normatywnym mieszczącym się w konstytucyjnym katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Tymczasem nie tylko Sąd Najwyższy, lecz także inne naczelne organy jurysdykcyjne różnicują pojęcia „niezgodności z prawem działania organu władzy publicznej” oraz „niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego”.

4. Wydanie orzeczenia sądowego niezgodnego z prawem jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

4.1. Kwestionowana regulacja na tle art. 77 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Trybunału punktem wyjścia w analizie zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia musi być przypomnienie, że w art. 77 ust. 1 Konstytucji reguluje odpowiedzialność za delikt (czyn niedozwolony) popełniony przez władzę publiczną. Przepis ten dotyczy tylko jednego, jak zauważono w literaturze – cywilistycznego, aspektu relacji jednostki z władzą publiczną. Konstytucja demokratycznego państwa prawnego, z całą surowością traktując władzę publiczną, w art. 77 ust. 1 oderwała odpowiedzialność państwa od subiektywnych przesłanek odpowiedzialności (winy, złej wiary), ale jednak pozostawiła przesłankę ocenną w postaci niezgodności z prawem (bezprawności). Kwalifikacja ta może być odnoszona tylko do zachowania człowieka.

To założenie, płynące wprost z Konstytucji, musi być uwzględniane przy interpretacji kwestionowanego przepisu, tj. art. 424¹ k.p.c. Decyduje ono też o konieczności odrębnego ukształtowania przesłanek skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji brak jest podstaw do przyjęcia, że należy zastosować inny standard oceny zgodności z prawem niż w

przypadku kontroli instancyjnej orzeczenia sądowego. Przytoczone twierdzenie błędnie zakłada tożsamość obu środków procesowych. Zdaniem Trybunału właśnie porównanie skargi kasacyjnej ze skargą na niezgodne z prawem prawomocne orzeczenie najlepiej pozwala uchwycić istotę tego drugiego.

4.2. Skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia a skarga kasacyjna.

Trybunał Konstytucyjny dokonał już konfrontacji tych dwóch środków prawnych w wyroku z 12 lipca 2011 r. (sygn. SK 49/08). Stwierdził, że oba rodzaje skarg – o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia i kasacyjna – przysługują do Sądu Najwyższego od prawomocnych orzeczeń wydanych w sprawach cywilnych przez sądy powszechne. Zgodnie z założeniami ustawy z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2005 r. nr 13, poz. 98), która wprowadziła do porządku prawnego skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia oraz zmieniła model kasacji, oba środki prawne pomyślano jako dopełniający się system kontroli legalności orzeczeń. Intencją ustawodawcy nie było jednak mnożenie środków prawnych, zmierzających do tego samego celu. Skarga o stwierdzenie niezgodności orzeczenia z prawem nie miała zastępować kasacji, lecz utworzyć wraz z nią system komplementarny i spójny. Różnice pomiędzy analizowanymi skargami są jednak zasadnicze; dotyczą charakteru tych środków, ich celu procesowego i skutków prawnych.

W literaturze zwrócono uwagę, że „*w orzeczeniu kasatoryjnym Sąd Najwyższy nie przesądza w sposób definitywny o niezgodności zaskarżonego orzeczenia z prawem, podziela tylko zarzuty skarżącego podniesione w ramach powołanych podstaw kasacyjnych*”. Skarga kasacyjna zmierza do korekty wyroku przez jego zmianę bądź uchylenie. Wykazuje silny

związek funkcjonalny z wcześniej toczącym się postępowaniem, stanowi jego kolejny etap, naturalną kontynuację. W jej wyniku strona wnosząca skargę kasacyjną ma szansę uzyskać satysfakcjonujące ją orzeczenie sądu (np. zasądzające odszkodowanie, stwierdzające zasiedzenie), jednak orzeczenie takie będzie skutkiem uznania przez sąd zasadności pierwotnie zgłaszanego roszczenia, a ciężar ekonomiczny uczynienia mu zadość spocznie na drugiej stronie procesu (innym uczestniku postępowania nieprocesowego). To prawda, że orzeczenie Sądu Najwyższego wydane na skutek wniesienia skargi kasacyjnej traktuje się na równi z orzeczeniem wydanym w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi (por. art. 424^{1a} k.p.c.). Uwzględnienie kasacji – teoretycznie – otwiera zatem drogę do dochodzenia odszkodowania od państwa za szkodę wyrządzoną pierwotnie wydanym, prawomocnym orzeczeniem. Jest to jednak tylko funkcja uboczna kasacji, leżąca na marginesie podstawowych jej funkcji procesowych

Celem skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, w przeciwieństwie do skargi kasacyjnej, a także skargi o wznowienie postępowania, nie jest natomiast wzruszenie prawomocnego orzeczenia. Nie stanowi ona kontynuacji postępowania zakończonego kwestionowanym orzeczeniem i nie może być postrzegana jako kolejna instancja sądowa. Nie posiada ona podstawowej cechy środków zaskarżenia, jaką jest możliwość uchylenia lub zmiany kwestionowanego rozstrzygnięcia. Wykazuje „*dwoistą naturę*”: pozostaje swoistym środkiem kontroli, ale przede wszystkim – instrumentem prawnym warunkującym możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa za wydanie orzeczenia niezgodnego z prawem. Jak zauważył TK w wyroku z 12 lipca 2011 r., skarga o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem jest środkiem prawnym, który sytuuje się pomiędzy zakończonym prawomocnie a nowym postępowaniem, które ewentualnie toczyć się będzie między jedną ze stron pierwotnego po-

stępowania a Skarbem Państwa w sprawie o odszkodowanie. Uwagi te należy uzupełnić wyraźnym stwierdzeniem, że uznanie prawomocnego orzeczenia za niezgodne z prawem nie odnosi się do zasadności roszczeń zgłoszonych w postępowaniu sądowym zakończonym tym orzeczeniem. Trybunał stwierdził, że uznanie prawomocnego orzeczenia sądu za niezgodne z prawem stanowi negatywną ocenę wykonywania przez państwo jednej z jego podstawowych funkcji, a mianowicie – wymiaru sprawiedliwości; tylko pod tym warunkiem otwiera się przed skarżącym możliwość dochodzenia odszkodowania od Skarbu Państwa. Z tej perspektywy jest oczywiste, że uwzględnienie skargi z art. 424¹ k.p.c. musi się opierać na innych przesłankach aniżeli orzeczenie kasatoryjne, które zmierza do skorygowania rozstrzygnięcia sporu między stronami (uczestnikami) postępowania sądowego. W przeciwnym razie skarga byłaby narzędziem przerwania na Skarb Państwa ciężaru zaspokojenia wszelkich roszczeń, niezaspokojonych w toku postępowania cywilnoprawnego. Tymczasem jej celem jest ustalenie podstaw deliktowej odpowiedzialności państwa.

5. Orzekanie jako przedmiot oceny z punktu widzenia zgodności z prawem.

5.1. Regulacja procesu orzekania.

Trybunał zwrócił uwagę, że orzekanie nie jest procesem dowolnym, lecz regulowanym przez zbiór norm adresowanych do organów władzy sądowniczej. Reguły te wynikają przede wszystkim z przepisów prawa obowiązującego różnego szczebla i charakteru, o różnym stopniu ogólności i otwartości semantycznej.

Podstawowe zasady działania sądów normuje Konstytucja. Wyznacza ona sądom ich zadanie, czyli sprawowanie wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji). Orzekając, Sąd sprawuje zatem wymiar sprawiedliwości. Szereg wytycznych, dotyczących wypełniania tego naczelnego obowiązku, wynika

z art. 45 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Orzekając, sąd musi się zatem kierować zasadami sprawiedliwości, jawności, sprawności postępowania, powinien zbadać swą właściwość oraz pozostać niezależnym, bezstronnym i niezawisłym w toku całego postępowania. Ma także obowiązek rozpatrzyć sprawę, a więc wydać orzeczenie kończące postępowanie. Ustawa zasadnicza stanowi również, że sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 ust. 1 Konstytucji).

Istotną część reguł orzeczniczych należy do dorobku teorii i praktyki prawa. Wśród nich najdonioślejsze znaczenie mają reguły wykładni (dyrektywy interpretacyjne). Stanowią one szczególnie zbiór norm, których racją bytu jest właśnie fundamentalna i oczywista potrzeba interpretacji przepisów prawa pojawiająca się w istocie w każdej rozpoznawanej przez sądy sprawie. Dyrektywy te dostarczają organom jurysdykcyjnym narzędzi dekodowania norm prawnych z przepisów.

Po zakończeniu postępowania w danej instancji i wydaniu wyroku – na żądanie strony sąd ma obowiązek sporządzić uzasadnienie orzeczenia z zachowaniem ustawowych wymogów co do jego formy i treści. Jego celem jest m.in. objaśnienie toku rozumowania, który doprowadził do określonego rozstrzygnięcia. Sąd powinien wskazać fakty, które uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł, i przyczyny, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej; powinien ponadto wyjaśnić podstawę prawną wyroku z przytoczeniem przepisów prawa (por. art. 328 k.p.c.). Istotne jest to, że strona ma prawo poznać sposób i tok rozumowania sądu. Sąd cywilny jest obowiązany wyjaśnić, co ustalił, w oparciu o jakie dowody, jakie zastosował przepisy, jak je wykladał. Uzasadnienie wyroku powinno być sporządzone w taki sposób, aby objaśnić zarówno przebieg samego pro-

cesu orzeczniczego, jak i jego rezultat w postaci wyroku (postanowienia), a ponadto na tyle klarownie i szczegółowo, by poddawało się kontroli.

Prezentowane wyżej reguły, adresowane do organów orzecznich, należą do kategorii szczególnej. Reguluje one bowiem sposób postępowania sądu, wiążący przy rozstrzygnięciu sporów wynikających na tle przepisów skierowanych do ogółu podmiotów prawa. Tworzą one swoisty, rozproszony, częściowo niepisany „kodeks działalności orzeczniczej”.

Trybunał podkreślił, że w wielu sprawach, po wykorzystaniu wszystkich narzędzi procesowych i reguł interpretacyjnych danych sędziemu, po przeprowadzeniu rzetelnego postępowania dowodowego i starannej wykładni obowiązujących przepisów, staje on wobec konieczności dokonania wyboru jednego z kilku rozstrzygnięć. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że ustawodawca – w sposób założony – posługuje się pojęciami niedookreślonymi i wartościującymi. Zgodnie z wolą prawodawcy sędzia konkretyzuje *a casu ad casum* pojęcia nieostre (np. dobrej wiary, zasad współżycia społecznego, art. 5 k.c., art. 7 k.c., czy – jak w sprawie skarżącej – rażącego niedbalstwa), odwołuje się do swego wewnętrznego przekonania (np. przy ocenie dowodów, art. 233 § 1 k.p.c.), dokonuje własnej oceny sytuacji.

Pewien zakres władzy dyskrecjonalnej po stronie organów orzekających (a w rzeczywistości – osób sprawujących tę funkcję) oraz konstytucyjna gwarancja niezawisłości (tj. wolności od wpływów zewnętrznych i prawa do działania w zgodzie z własnym sumieniem) są niezbędne, by niedoskonały system prawa mógł funkcjonować jako kompletny i stanowić „sprawiedliwe” oraz skuteczne narzędzie wygaszania konfliktów społecznych. Z punktu widzenia jednostki wartości te są niezbędne do realizacji jej konstytucyjnego prawa do uzyskania orzeczenia, wydanego w jej sprawie przez niezawisły sąd.

Zdaniem Trybunału dyskrecjonalna władza sędziego – w granicach wyznaczonych przez Konstytucję i ustawy – jest legitymowanym, realnie ko-

niecznym narzędziem rozstrzygnięcia sporów i podlega ochronie (art. 178 Konstytucji). Dlatego, choć odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej jest w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji postrzegana jako odpowiedzialność odpersonalizowana, mająca rekompensować uszczerbek wyrządzony w związku z funkcjonowaniem określonej struktury, to jednak w przypadku odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy sądowniczej nie sposób ignorować specyficznej sytuacji osób pełniących funkcję organów jurysdykcyjnych, ukształtowanej przez dedykowany im specjalnie katalog praw i obowiązków.

5.2. Obowiązek wydania orzeczenia.

Na tle powyższych ustaleń truizmem jest stwierdzenie, że sądowe stosowanie prawa nie stanowi procesu mechanicznego. Odwołuje się ono do indywidualnych kwalifikacji zawodowych i etycznych sędziego.

Choć brak obecnie odpowiednika dawnego art. 1 ust. 4 Kodeksu Napoleona, w myśl którego – w jego pierwotnym brzmieniu – „sędzia wymawiający się od sądenia, pod pozorem, że prawo milczy, ciemne jest albo niedostateczne, może być pociągany jako winny odmówienia sprawiedliwości”, także i dziś sędzia orzekający jest zobowiązany do definitywnego rozstrzygnięcia każdej sprawy, bez względu na otwartość i niedoskonałość poszczególnych przepisów i całego systemu prawa. By sprostać wyzwaniu, jakie niesie obowiązek rozstrzygnięcia każdej poddanej pod osąd sprawy, sędzia musi się niejednokrotnie opierać na swojej zdolności racjonalnego i logicznego rozumowania. Powinien się przy tym kierować także własnym sumieniem.

5.3. Eliminowanie konfliktu sprzecznych orzeczeń.

Mając na uwadze poczynione ustalenia, Trybunał przyjął, że stosowanie prawa, dokonywane w warunkach niezbędnej swobody decyzyjnej, musi niekiedy prowadzić do rozbieżnych

rozstrzygnięć w podobnych sprawach. Interpretacja prawa jest procesem myślowym dokonywanym wprawdzie w oparciu o jednakową dla wszystkich literę prawa i z zastosowaniem powszechnie przyjętego instrumentarium (dyrektyw interpretacyjnych), jednakże nacechowanym indywidualnie. Taki stan rzeczy bywa jednocześnie ułomnością i wartością sądownictwa. Współistnienie różnych rozstrzygnięć w tej samej sprawie lub w podobnych sprawach nie oznacza zatem samo w sobie bezprawności któregoś z nich, o ile orzeczenia te mieszczą się w kanonie możliwych do przewidzenia rozwiązań.

Obowiązujący porządek prawny uwzględnia realia sądowego stosowania prawa, w których pojawianie się różnych decyzji w podobnych sprawach, a nawet w tej samej sprawie – w ramach jednego lub kilku postępowań, jest nieuniknione. System prawa został wyposażony w narzędzia (remedia) eliminowania konfliktu sprzecznych orzeczeń. Odmienne orzeczenia wydawane przez sądy odrębnych, lecz podobnych sprawach nie kolidują ze sobą dzięki zasadzie, że prawomocne orzeczenie wiąże tylko strony danego postępowania i sąd, który je wydał (oraz inne sądy i organy, osoby trzecie zaś tylko wyjątkowo, por. art. 365 § 1 k.p.c.). Sprzeczne rozstrzygnięcia zapadające w ramach jednego postępowania eliminowane są dzięki hierarchii orzeczeń wydawanych przez sądy kolejnych instancji, wydane zaś w tej samej sprawie w różnych postępowaniach – dzięki instytucji skargi o wznowienie postępowania (art. 403 § 2 k.p.c.). Znamienne, że w tym ostatnim przypadku sąd rozpoznający skargę o wznowienie, w razie wykrycia późniejszego prawomocnego orzeczenia dotyczącego tego samego stosunku prawnego, uchyla drugie z orzeczeń i odrzuca pozew, nie badając trafności poszczególnych rozstrzygnięć. Sąd ten nie wybiera, które z orzeczeń pozostawić w obrocie prawnym jako bardziej prawidłowe i słuszne. Prawomocne orzeczenia, wydane niezależnie od siebie w tej samej sprawie, nie podlegają wartościowaniu ze względu na treść. Ochronie podlega

przede wszystkim powaga rzeczy osądzonej (definiowana w art. 366 k.p.c.).

O tym, że w danej sprawie lub w sprawach podobnych mogą zapadać różne orzeczenia, a różnice zdań mogą się pojawiać także wśród osób wchodzących w skład organu jurysdykcyjnego, świadczą ponadto reguły orzekania w składach kolegialnych. Sąd orzeka w takim wypadku po naradzie, która obejmuje m.in. dyskusję, głosowanie nad wyrokiem i zasadniczymi powodami rozstrzygnięcia, z możliwością zgłoszenia zdania odrębnego przez sędziego, który nie zgodził się z opinią większości członków składu (art. 324 k.p.c.). Świadczą o tym również przepisy regulujące odejście przez Sąd Najwyższy od dotychczas przyjętej wykładni, nawet takiej, której nadano moc zasady prawnej.

Dotychczasowe rozważania potwierdzają istotną rolę sędziego w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Wymusza ona pewną tolerancję także dla faktu, że niekiedy rozstrzygnięcia w analogicznych sprawach różnią się w zależności od przyjętej interpretacji przepisów. Uwagi te nie zmierzają jednak do wykazania, że dla powstania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa niezbędne jest badanie subiektywnego nastawienia sędziego. Stwierdzenie winy funkcjonariusza (konkretnego sędziego) jest wystarczające, lecz nie niezbędne dla zakwestionowania legalności działalności jurysdykcyjnej. Oprócz argumentów wynikających z treści art. 77 ust. 1 Konstytucji warto podnieść i ten, że wina sędziego oznacza jednocześnie naruszenie jednej z fundamentalnych reguł orzekania – zasady bezstronności. Działalność jurysdykcyjna pozostaje niezgodna z prawem już w razie samego naruszenia reguł orzekania, bez względu na staranność, przewidywanie i wolę, a nawet – na poczytalność bezpośredniego sprawcy szkody.

5.4. Orzeczenie jako rezultat działania organu sądowego.

Na podstawie sformułowanych dotąd uwag można wyprowadzić wnioski,

że odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa za wydanie niezgodnego z prawem prawomocnego orzeczenia sądowego objęty jest standard orzekania *lege artis*. Standard ten oznacza, że na organie sądowym ciąży obowiązek wydania orzeczenia w każdej sprawie przy zastosowaniu „reguł sztuki” rozstrzygnięcia sporów, lecz nie zobowiązanie rezultatu w postaci podjęcia „jedynie trafnej decyzji”. Trybunał przyjął, że orzeczenie niezgodne z prawem to orzeczenie wydane z naruszeniem reguł adresowanych bezpośrednio do organów jurysdykcyjnych. W tym sensie – w odniesieniu do działania organów jurysdykcyjnych – art. 77 ust. 1 Konstytucji stoi na straży sprawiedliwości proceduralnej. Powyższe twierdzenie nie oznacza sprowadzenia odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez te organy do prostego naruszenia przepisów procesowych. Niezgodność działalności jurysdykcyjnej z prawem, rodząca odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa, może oczywiście wynikać także z naruszenia przepisów prawa materialnego, polegającego na jego niewłaściwym zastosowaniu wskutek błędów metodologicznych w procesie wykładni.

Trybunał zwrócił również uwagę, że – stosownie do art. 424⁵ pkt 2 i 3 k.p.c. – do odrębnych wymogów formalnych skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia należy przytoczenie jej podstaw z uzasadnieniem (tj. zgłoszenie zarzutu naruszeń prawa materialnego lub przepisów postępowania, które spowodowały niezgodność wyroku z prawem), jak też wskazanie przepisu prawnego, z którym zakarżony wyrok jest niezgodny. Podstawę naruszenia prawa materialnego lub przepisów postępowania należy zatem oceniać przez pryzmat skutku w postaci niezgodności orzeczenia ze wskazanym w skardze przepisem. Zdaniem Trybunału to wymaganie formalne, stawiane przez ustawodawcę wyłącznie skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, ma istotne znaczenie dla określenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu

Państwa za działania podejmowane przez jego organy w sferze jurysdykcji. Odpowiedzialność ta powstaje, gdy uchybienia w procesie orzekania doprowadziły do – niewątpliwego – pogwałcenia konkretnego przepisu prawa. Nie chodzi zatem o kolejną, tym razem dokonywaną przez SN, weryfikację wyboru jednej z możliwych interpretacji przepisu prawnego czy jednej z podstaw roszczeń, lecz – przykładowo – pominięcie obowiązującego przepisu, zastosowanie przepisu uchylonego, niezastosowanie przepisu bezwzględnie obowiązującego, które świadczą o naruszeniu przez sędziego reguł rządzących orzekaniem. W przeciwnym razie należy przyjąć, że domniemanie zgodności z prawem, którym objęte jest prawomocne orzeczenie wydane w dwuinstancyjnym postępowaniu, nie zostało wzruszone.

Trybunał Konstytucyjny dostrzegł trudność precyzyjnego, a zarazem syntetycznego i powszechnego (mogącego mieć zastosowanie do ogółu orzeczeń) określenia przesłanek, których spełnienie otwiera drogę dochodzenia odszkodowania od państwa. Trudność ta jest zresztą jeszcze jednym dowodem ułomności języka prawniczego w opisywaniu rzeczywistości. Wypracowane przez SN rozumienie przesłanki „niezgodności z prawem” prawomocnego orzeczenia, zgodnie z którym niezgodność ta musi być oczywista, rażąca i przybierać postać kwalifikowaną, Trybunał uznaje za formułę obejmującą wszystkie warunki, których spełnienie otwiera drogę dochodzenia od Skarbu Państwa naprawienia szkody wyrządzonej wydaniem tegoż orzeczenia. Przez wymaganie „kwalifikowanej postaci” niezgodności z prawem formuła ta – w ocenie Trybunału – wiązuje do procesu orzekania (działania sądu), którego nieprawidłowości doprowadziły do „oczywistej”, tj. elementarnej, niepodlegającej dyskusji, narzucającej się każdemu prawnikowi, niezgodności orzeczenia z konkretnym przepisem prawa, bez względu na wybrany sposób jego interpretacji. Wymaganie „rażącej niezgodności z prawem” podkreśla dodatkowo powagę uchybień,

głównie w aspekcie ich skutków, zwłaszcza w odniesieniu do stron (uczestników) postępowania.

6. Wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia jako przyczyna szkody.

Choć ostatecznym miernikiem dochowania sprawiedliwości proceduralnej jest zawsze „owoc” postępowania, czyli orzeczenie, Trybunał uznał za celowe powtórzenie, że źródłem szkody – podlegającej naprawieniu w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji, a także art. 417 § 1 k.c. w związku z art. 417¹ § 2 k.c. oraz art. 424¹ § 1 k.p.c. – powinno być wydanie orzeczenia. Bezprawność działania władzy sądowniczej, sfinalizowana niezgodnym z prawem orzeczeniem, jest jedną, ale nie jedyną przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej na wskazanej wyżej podstawie. Konieczne jest wyrządzenie szkody, a ponadto istnienie związku przyczynowego między wydaniem orzeczenia a szkodą. To prawda, że ustalenie tych przesłanek należy już do sądu rozpatrującego powództwo odszkodowawcze przeciwko Państwu i – w związku z tym – nie powinno decydować o losach skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (skarżący ma tylko uprawdopodobnić wystąpienie szkody – art. 424⁵ § 1 pkt 5 k.p.c.). Jednak, w ocenie Trybunału, wynikający z art. 424¹ k.p.c. warunek, by wydanie orzeczenia było przyczynowe dla powstania szkody, narzuca określone rozumienie przesłanki niezgodności z prawem.

Po pierwsze, skoro szkoda, której naprawienia skarżący ma zamiar domagać się od Państwa, powinna zostać „wyrządzona przez wydanie orzeczenia”, między orzeczeniem a szkodą musi wystąpić relacja *conditio sine qua non*, a zatem: bez orzeczenia uszczerbek by nie powstał. Konsekwencją tego jest wymaganie, by szkoda była późniejsza niż samo orzeczenie. Po drugie, ponieważ odpowiedzialność deliktowa podlega reżimowi cywilnoprawnemu, zgodnie z art. 361 § 1 k.c. Skarb Państwa jako zobowiązany do odszkodowania „ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa

działania lub zaniechania, z którego szkoda wynika”.

7. Ocena prawomocnego wyroku zapadłego w sprawie skarżącej.

Choć skarga konstytucyjna nie służy weryfikacji rozstrzygnięcia zapadłego w konkretnej sprawie, lecz kontroli norm prawnych, na podstawie których zapadło to rozstrzygnięcie, w rozpatrywanym przypadku Trybunał uznał za celowe poddanie ocenie konkretnego stanu faktycznego i rozstrzygnięcia SN. Zdaniem Trybunału był to bowiem modelowy przykład sprawy, w której brakuje podstaw do obciążenia Skarbu Państwa skutkami prawomocnego orzeczenia sądu.

Wypada przypomnieć, że stan faktyczny sprawy, która zakończyła się wydaniem orzeczenia – zdaniem skarżącej – niezgodnego z prawem, był przedmiotem różnych ocen prawnych. Świadczą o tym nie tylko rozbieżne rozstrzygnięcia sądów pierwszej i drugiej instancji, orzekających w jej sprawie, lecz także zmienne stanowisko prezentowane w analogicznych sprawach przez Sąd Najwyższy. Osią sporu była interpretacja przesłanki „rażącego niedbalstwa” ubezpieczonego, która – w myśl art. 827 § 1 k.c. – wyłącza odpowiedzialność ubezpieczyciela.

Skarga opiera się na założeniu, że w odniesieniu do każdego orzeczenia sądowego możliwe jest zbadanie jego obiektywnej zgodności bądź niezgodności z nakazem lub zakazem płynącym z przepisu stanowiącego część aktu normatywnego, mieszczącego się w konstytucyjnym katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa. W sprawie skarżącej brak jednak jednoznacznej, powszechnie akceptowanej, oczywistej odpowiedzi, jakie przepisy prawa materialnego powinny mieć zastosowanie. Skarżąca nie zgadza się z subsumcją dokonaną przez sąd drugiej instancji i przedstawia argumenty merytoryczne wspierające inne, możliwe do przyjęcia, wybierane w praktyce orzeczniczej rozwiązania, które ją bardziej satysfakcjonuje. Charakterystyczne jest natomiast to, że skarżąca nie wykazuje takich błędów w procesie wykładni, które by dys-

kwalifikowały alternatywne rozumowanie (i jego efekt w postaci wyroku), przeprowadzone przez sąd orzekający ostatecznie w jej sprawie. Skarżąca upatruje źródła szkody w wyborze przez sąd orzekający w ostatniej instancji niekorzystnej dla niej – lecz jednej z dopuszczalnych, możliwych do przyjęcia i obrony – interpretacji prawa.

W sprawie skarżącej nie został też spełniony warunek, by wyrok stał się przyczyną szkody. Wskazuje ona bowiem jako szkodę wartość skradzionego jej samochodu, podnosząc, że nie uzyskała należnej rekompensaty z przyczyn leżących po stronie sądu. Należy jednak podkreślić, że zdarzeniem będącym źródłem wskazanej przez skarżącą szkody pozostaje kradzież pojazdu, a nie – niekorzystne dla niej rozstrzygnięcie. Ono jedynie, wbrew oczekiwaniom skarżącej, nie doprowadziło do naprawienia wcześniej poniesionej szkody. Gdyby z kolei poszukiwać przyczyn, dla których zapadł wyrok niesatysfakcjonujący dla skarżącej, można by powiedzieć, że źródłem „szkody” – tu: w subiektywnym odczuciu osoby, której bezpośrednio dotyczy rozstrzygnięcie – nie jest działalność jurysdykcyjna, lecz działanie legislatywy. Jeżeli bowiem ustawodawca chce uniknąć rozbieżności interpretacyjnej, zawsze może ją wyłączyć przez rygorystyczne ukształtowanie treści normy, nie dopuszczające w ogóle żadnej interpretacji.

To sposób sformułowania przepisów składających się na system prawa stanowi o jego cechach, takich jak otwartość czy niedoskonałość, i stwarzający możliwość alternatywnych interpretacji zawartych w nim unormowań, co z kolei prowadzi do różnych rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach. Tylko jednoznaczne wskazanie przez ustawodawcę, że pozostawienie w samochodzie dowodu rejestracyjnego nie stanowi „rażącego niedbalstwa” ubezpieczonego, wyeliminowałoby możliwość niekorzystnej dla skarżącej interpretacji tego pojęcia. Takie kazuistyczne formułowanie przepisów prawa jest jednak oczywiście niemożliwe. Żaden ustawodawca nie jest w stanie prze-

widzieć wszystkich sytuacji, jakie mogą się zdarzyć, i określić ich konsekwencji prawnych.

8. Podsumowanie.

Trybunał stwierdził, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia nie może być rozumiana w ten sposób, że – w przypadku rozstrzygnięcia sprawy niezgodnego z oczekiwaniami strony – otwiera drogę dochodzenia od Skarbu Państwa naprawienia szkody, którego powód domagał się pierwotnie od pozwanego. Takie jej ujęcie oznaczałoby deformację wyrażonej w art. 77 ust. 1 Konstytucji zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej. Zapobieżenie tej deformacji, jak pokazuje przykład rozpatrywanej sprawy, wymaga określonej interpretacji przesłanek art. 424¹ k.p.c. Interpretacja przyjęta w ustalonym orzecznictwie SN, w ocenie Trybunału, nadaje skardze o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia

kształt odpowiadający konstytucyjnym założeniom.

Choć przesłanki skargi o stwierdzenie niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem – jako procesowego środka nadzwyczajnego – mogą i powinny podlegać wykładni zwięzłej, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wypracowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego pojęcie „niezgodności prawomocnego orzeczenia z prawem” nie wprowadza szczególnej postaci bezprawności. Jest to bezprawność „kwalifikowana” jedynie w tym znaczeniu, że wiąże się z pogwałceniem norm adresowanych do organów sądowych i regulujących proces orzekania. Naruszenie przepisów prawa normujących dany stosunek prawny (tzw. bezprawność obiektywna) jest wówczas następstwem i pochodną pierwotnego naruszenia (bezprawności judykacyjnej). To w takich właśnie wypadkach orzeczenie kończące postępowanie nie daje się obronić. Kwalifikowana, rażąca, oczywista niezgodność orzeczenia z prawem pojawia się w razie nadużycia dyskrecjo-

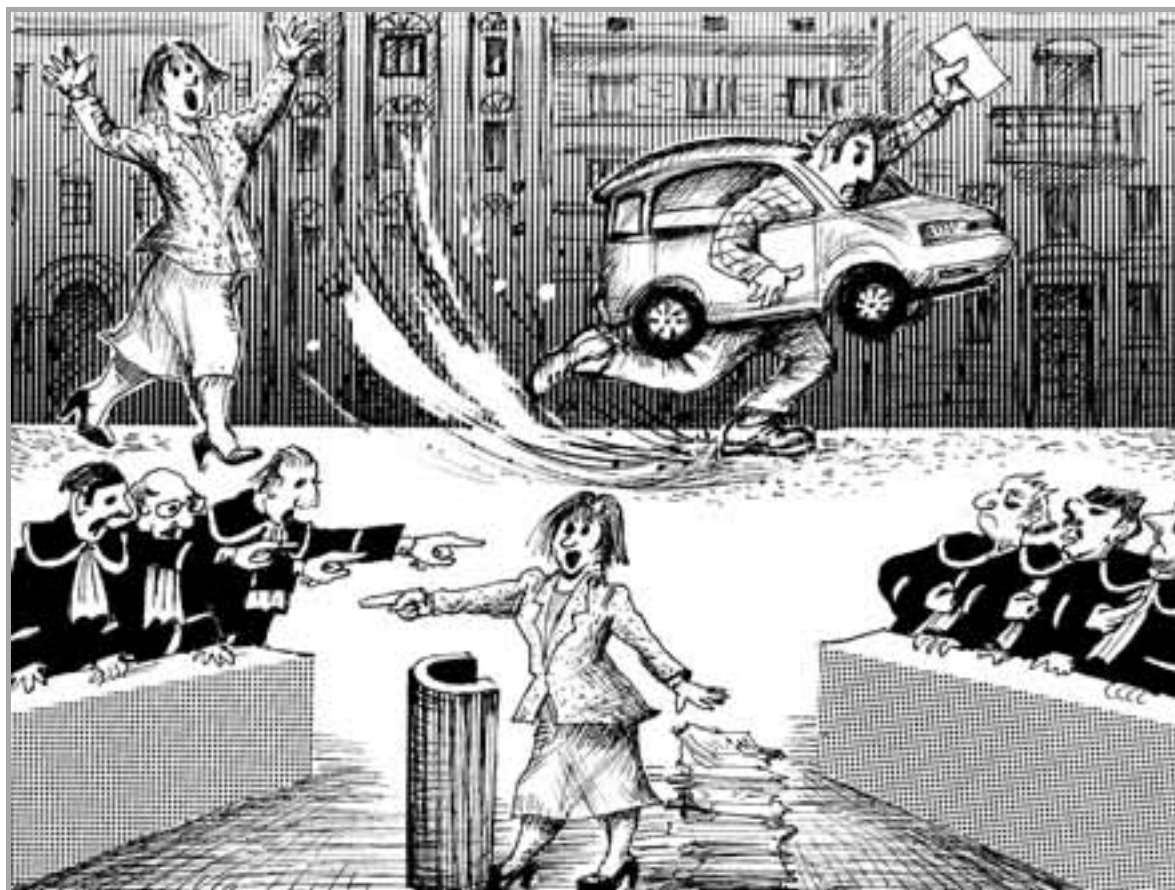
nalnej władzy sądu, przekroczenia granic swobody decyzyjnej czy pogwałcenia podstawowych metod wykładni, pozostając jednak „niezgodnością z prawem”, o której mowa w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Rozstrzygnięcie problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie wymagało właściwej identyfikacji norm, których organy władzy sądowniczej są obowiązane przestrzegać w zakresie swojej działalności (tj. przy wydawaniu orzeczeń) pod rygorem odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Opracowała:

dr MAŁGORZATA SZCZERBIŃSKA-BYRSKA

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



VIVAT KOLEGIUM, VIVAT PROFESSOR, VIVANT DOCTORES!

GRATULACJE DLA PROF. DR. HAB. DARIUSZA KIJOWSKIEGO

Postanowieniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 września 2013 r. dr. hab. **Dariuszowi Ryszardowi Kijowskiemu**, Prorektorowi ds. Organizacji i Rozwoju oraz profesorowi Uniwersytetu w Białymstoku i białostockiej Wyższej Szkoły Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica nadano tytuł profesora.

Prof. dr hab. Dariusz Ryszard Kijowski kieruje Zakładem Postępowania Administracyjnego, a także pełni obowiązki kierownika Katedry Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. W roku 2000 uzyskał stopień doktora habilitowanego na podstawie rozprawy pt. *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*. Jest autorem licznych publikacji naukowych, m.in. współautorem bądź redaktorem naukowym kolejnych tomów serii z podtytułem „*Kryzys prawa administracyjnego?*” opublikowanych przez wydawnictwo Wolters Kluwer (t. I-IV, 2012), a także komentarza do art. 1, 2-16 w wydanej w tymże wydawnictwie książki pt. *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz* (2010). Ponadto jest współautorem publikacji *Prawo administracyjne materialne, Rzeczy i urzędnia publiczne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, która ukazała się w serii *Systemy Prawa Administracyjnego*, tom 7, , wyd. B.Ch. Beck, 2012.

Prof. dr hab. Dariusz Ryszard Kijowski od września 1990 roku jako Przewodniczący organizował od podstaw Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym Województwa Białostockiego, przekształcone w 1994 r. w Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Funkcję Prezesa białostockiego Kolegium pełnił do czerwca 2001 roku. Przez kolejne lata orzekał w SKO jako członek etatowy, a na początku 2008 roku został

ponownie powołany na Prezesa Kolegium. Uchwałą Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych z dnia 3 lutego 2011 r. wszedł w skład Rady Naukowej kwartalnika KRSKO „Casus”.

Jest członkiem obecnej XI kadencji Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, w której skład wchodził również w latach 1994-1997. W okresie pomiędzy 1996 i 2001 rokiem pracował w zespole ds. reformy administracji publicznej działającym w Instytucie Spraw Publicznych. Kierował też zespołem eksperckim przy Rzeczniku Praw Obywatelskich do spraw przepisów ogólnych prawa administracyjnego. W 2005 roku po raz pierwszy został powołany w skład Trybunału Stanu, w 2007 roku i w 2011 roku wybierano go ponownie.

Ponadto jest Prezesem Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej – ogólnopolskiej organizacji o charakterze niedochodowym, działającej od 1999 roku, której głównym celem pozostaje doskonalenie edukacji i praktyki administrowania sprawami publicznymi poprzez działalność na rzecz jakości kształcenia oraz rozwój badań naukowych w tym zakresie.

GRATULACJE DLA DR. HAB. TOMASZA KUCZURA

Dr hab. **Tomasz Kuczur**, pełniący funkcję członka pozaetatowego Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Bydgoszczy, jest kierownikiem Zakładu Współczesnych Systemów Politycznych Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego, uzyskał w tym roku – na podstawie rozprawy „*Przestępstwa polityczne w uwarunkowaniach systemowych Polski XX wieku*” – stopień doktora habilitowanego nauk społecznych w zakresie nauki o polityce, spec. systemy polityczne. Recenzentami byli prof. zw. dr hab. **Mirosław Dymarski**, prof. zw. dr hab. **Roman**

Bäcker, prof. zw. dr hab. **Tadeusz Mołdavia** i prof. zw. dr hab. **Tadeusz Wolsza**.

W monografii podjęta została refleksja nad unikatowym pod względem funkcjonowania systemów politycznych charakterem naszego państwa, gdyż na przestrzeni XX wieku, mieliśmy do czynienia z demokracją, autorytaryzmem oraz totalitaryzmem. Za państwo demokratyczne uznano państwo gloryfikujące wolność – przynależną jednostce i stanowiącą jej niezbywalne prawo; równość – oznaczającą równe traktowanie przez organy wymiaru sprawiedliwości, oraz porządek – zasadę postępowania zarówno zbiorowego. Państwo totalitarne charakteryzuje się omnipotencją, czyli wszechwładzą i wszechobecnością we wszystkich dziedzinach społecznego życia.

Za zasadniczą cechę państwa autorytarnego uznano natomiast brak możliwości działania społeczeństwa obywatelskiego, w którym prawo, ideologia czy rynek, jako regulatory społecznych zachowań, nie mają istotnej mocy sprawczej. Obywatele uczestniczą w życiu politycznym, jednak pod kontrolą władzy. Państwo autorytarne kwestionuje przy tym trójpodział władzy, gloryfikując jej jednolitość; wojsko odgrywa w nim rolę zasadniczą i jest podporządkowane suwerenowi, czyli jednostce sprawującej najwyższy urząd w państwie. W tych uwarunkowaniach systemowych starano się zaanalizować przestępstwa polityczne występujące w Polsce.

GRATULACJE DLA DR ANNY FOLGIER

8 stycznia 2013 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu odbyła się publiczna obrona doktoratu mgr **Anny Folgier** z dziedziny nauk prawnych – prawo – prawo ochrony środowiska. Tytuł

rozprawy doktorskiej brzmiała „*Prawne aspekty systemu zagospodarowania odpadów komunalnych*”. Została ona przygotowana pod kierunkiem promotora dr. hab. **Zbigniewa Bukowskiego**, prof. nadzw. UKW, a recenzentami byli prof. zw. dr hab. **Ryszard Paczusi** i prof. zw. dr hab. **Bartosz Rakoczy**.

W pracy doktorskiej podjęto tematykę organizacji i funkcjonowania systemu zagospodarowania odpadów komunalnych. Rozważania w tym zakresie prowadzone są na trzech płaszczyznach: prawa europejskiego, prawa polskiego w odniesieniu do ustaw i prawa polskiego, w odniesieniu do aktów prawa miejscowego. W rozprawie szczególną uwagę poświęcono zadaniom gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku na swoim terenie, w tym planowanie, wydawanie regulaminów utrzymania czystości i porządku oraz zezwoleń na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Osobne rozdziały dotyczą szczegółowej analizy pojęcia „*odpadu*”, gospodarki komunalnej i działalności gospodarczej gmin, w tym współpracy gmin w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego; zagadnienia konkurencji oraz praktyk monopolistycznych występujących na rynku organizowania i świadczenia przez gminę usług użyteczności publicznej z odwołaniem się do orzecznictwa Prezesa UOKiK. Zwieńczeniem rozprawy jest ostatni rozdział poświęcony badaniom empirycznym. Na przykładzie gmin powiatu bydgoskiego dokonano oceny stanu wdrażania w życie regulacji prawnych dotyczących systemu zagospodarowania odpadów komunalnych.

Dr **Anna Folgier**, pełniąca funkcję członka pozaetatowego Kolegium bydgoskiego, jest pracownikiem naukowo-dydaktycznym Instytutu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

GRATULACJE DLA DR. JACKA DROSIKA

Dr **Jacek Drosik**, członek etatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach, uzyskał w tym roku stopień doktora nauk prawnych. Publiczna obrona rozprawy doktorskiej pt. „*Sprawa nadpłaty jako przedmiot postę-*

powiań podatkowych” napisanej pod kierunkiem promotora prof. dr. hab. **Czesława Martysza** z Wydziału Prawa i Administracji UŚ, pełniącego funkcję Prezesa SKO w Katowicach, odbyła się 29 stycznia 2013 r. Recenzentami byli prof. dr hab. **Wojciech Chróścielewski** (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego) i prof. dr hab. **Jadwiga Glumińska-Pawlic** (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego). Stopień doktora nadany został przez Radę Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w dniu 26 lutego 2013 r.

Praca doktorska, opublikowana przez wydawnictwo LexisNexis w 2013 r., porusza istotne kwestie związane z postępowaniem podatkowym. Nadpłata jest przedmiotem świadczenia pieniężnego spełnionego przez podatnika na skutek błędu popełnionego w procesie stanowienia lub stosowania prawa podatkowego, czy też szerzej finansowego, jeżeli przepisy działu III Ordynacji podatkowej znajdują do niej zastosowanie. Przepisy tej ustawy regulują czynności organów administracji publicznej, które mają pozwolić w pierwszej kolejności na jej ujawnienie, a następnie zwrot.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że organy administracji publicznej obowiązane są dokonywać zwrotu nadpłat zawsze z urzędu, a więc bez inicjatywy podatników, którzy je wpłacili. Aby jednakże mogło dojść do zwrotu, konieczne jest uprzednie ujawnienie faktu powstania nadpłaty. Ujawnienie nadpłaty stanowi zdarzenie o dużej doniosłości prawnej, albowiem od tego momentu zaczynają biec terminy do jej zwrotu. Ujawnienie tego świadczenia jednakże tylko w niektórych sytuacjach następuje z urzędu, w pozostałych zaś wymaga interwencji podatnika. Ponieważ na gruncie Ordynacji podatkowej wyodrębnić należy kilka procedur konkretyzacji norm prawa materialnego, które różnią się m.in. zakresem szczegółowości, a co za tym idzie – wnikliwością i szybkością postępowania, dr Jacek Drosik próbował odpowiedzieć na pytanie, czy obowiązujący stan prawny umożliwia wykorzystanie tych procedur w sprawach ujawniania i likwidacji nadpłat i czy ewentualne korzystanie z nich pozwala przyczynić się, a jeżeli tak, to w jakim stopniu, do pogodzenia

niewątpliwego konfliktu interesu publicznego z interesem indywidualnym, do którego dochodzi w razie nadpłaty zobowiązania podatkowego.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że przepisy obowiązującego prawa pozwalają korzystać w procesie ujawniania i likwidacji nadpłat z różnych procedur podatkowych. Może być to postępowanie podatkowe *sensu stricto*, ale też zastosowanie znajdują czynności sprawdzające, informacje podatkowe, a także kontrola podatkowa, a więc procedury podatkowe *sensu largo*. Obowiązującą regulację prawną w zakresie toku działań organów podatkowych składających się na postępowania, w których sprawa nadpłat jest przedmiotem, ocenił jako dobrą. Możliwość załatwienia spraw nadpłat nie tylko w postępowaniach podatkowych *sensu stricto*, lecz również w procedurach *sensu largo*, ogranicza formalizm, koszty i czas oczekiwania na ich ujawnienie i zwrot, odciążając przy tym organy podatkowe od liczby podejmowanych działań, a podatników od czynności, przy których muszą brać udział. Dostrzeżono wprawdzie mankamenty obowiązującej regulacji prawnej, które w ocenie autora wymagają interwencji ustawodawcy, niemniej nie zaburzają jednak, zdaniem dr. Drosika, równowagi praw i obowiązków tak organów podatkowych, jak i podatników w procesie ujawniania i likwidacji nadpłat. Wydaje się, że w każdym przypadku organ podatkowy jest w stanie ustalić fakt powstania nadpłaty, a podatnik doprowadzić do jej zwrotu.

W imieniu własnym, Rady Naukowej oraz Redakcji kwartalnika KRSCO „Casus” Panu prof. dr. hab. **Dariuszowi Ryszardowi Kijowskiemu** składamy gratulacje z okazji uzyskania tytułu naukowego profesora, a Panu dr. hab. **Tomaszowi Kuczurowi**, Pani dr **Annie Folgier** i Panu dr. **Jackowi Drosikowi** stopni naukowych doktora habilitowanego i doktora. Życzymy Państwu dalszych sukcesów naukowych, dydaktycznych oraz wielu następnych wybitnych publikacji.

mec. KRYSZYNA SIENIAWSKA
prof. dr hab. MIROSLAW STEC

**OGÓLNOPOLSKA KONFERENCJA,
UNIwersytet Łódzki, 20 LISTOPADA 2013 R.**

„Dobra chronione w prawie administracyjnym”

Problematyka dóbr chronionych w prawie administracyjnym, niezwykle ważna i rozległa, budzi zainteresowanie samego prawodaw-

Katalog dóbr prawnych ulega przeobrażeniom. Przemiany społeczne i gospodarcze stają się przyczynkiem do pogłębiania

dujących o nadaniu dobru waloru dobra prawnie chronionego, kręgu podmiotów zobowiązanych do ochrony dóbr, a także gwa-



Inauguracja konferencji. Od prawej: Dziekan WPIA UE prof. UE dr hab. Agnieszka Liszewska i Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji prof. UE dr hab. Małgorzata Stahl

Fot. M. Kapusta

cy, przedstawiciele doktryny, judykatury i innych podmiotów stykających się z prawem administracyjnym. Ranga nadawana dobrom prawnie chronionym sprawia, że zarówno zagadnienia natury ogólnej, jak i szczegółowej od wielu lat poddawane są wnikliwej analizie.

badania i poszukiwania odpowiedzi na wiele kardynalnych pytań dotyczących w szczególności samego pojęcia „dobra”, „dobra prawnego”, „dobra chronionego prawem”, kategorii dóbr oraz przyczyn poddania ich ochronie prawnej, czynników decy-

rancji i granic ich ochrony. Niezależnie od kierunku i obszaru podejmowanych rozważań pojęciem centralnym, wokół którego budowane są odpowiedzi na te i inne pytania związane ze wskazaną tematyką, jest człowiek i tworzone przez niego społeczności.

Zapewnienie wspólnocie i człowiekowi maksimum szeroko pojmowanego bezpieczeństwa implikuje konieczność postrzegania dóbr prawnie chronionych wielopłaszczyznowo i wieloaspektowo.

Zagadnienia te mają nie tylko

go – organizatorowi konferencji, która odbyła się 20 listopada 2013 r., poświęconej tematowi: „*Dobra chronione w prawie administracyjnym*”. Było to czwarte spotkanie w ramach „Łódzkich spotkań prawniczych” będących cyklicznymi ogólnopolskimi kon-

ta **Chelmińska**. Stronę medialną reprezentował kwartalnik „CASUS”.

Inaugurację konferencji *Dobra chronione w prawie administracyjnym* rozpoczęły prof. UŁ dr hab. **Agnieszka Liszewska** oraz w imieniu organizatorów – kie-



Druga część konferencji. Na zdjęciu od prawej: prof. UJ dr hab. Iwona Niznik-Dobosz, prof. UŁ dr hab. Michał Kasiński, dr Maciej Gański, dr Ewa Skorczyńska, dr Mariusz Maciejewski i dr Monika Król

Fot. M. Kapusta

znaczenie teoretyczne, ale w ogromnym stopniu przekładają się na funkcjonowanie i pozycję: z jednej strony – jednostek, z drugiej – podmiotów publicznych, zwłaszcza administracji publicznej. Dążąc do urzeczywistnienia modelu państwa, w którym przepisy tworzy racjonalny prawodawca, władzę wykonawczą zaś sprawuje „*dobra administracja*”, uzasadnione wydaje się m.in. stworzenie platformy wymiany poglądów i doświadczeń oraz integracji różnych środowisk, w tym pracowników naukowych, administracji publicznej, przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości oraz innych zawodów prawniczych.

Cel ten przyświecał Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkie-

ferencjami organizowanymi corocznie na Wydziale Prawa i Administracji UŁ. Ich tematyka jest niezmiennie odpowiedzią na bieżące problemy związane zwłaszcza z tworzeniem i stosowaniem prawa administracyjnego. Bez wątplenia zagadnienie dóbr chronionych w prawie administracyjnym wpisuje się w ten nurt.

Mając na uwadze doniosłość wskazanej problematyki oraz poparcie dla inicjatyw mających na celu zacieśnienie więzi pomiędzy przedstawicielami administracji publicznej i świata nauki, wydarzenie to objęli patronatem honorowym: JM Rektor UŁ prof. dr hab. **Włodzimierz Nykiel**, Dziekan WPiA UŁ prof. UŁ dr hab. **Agnieszka Liszewska**, Prezydent Łodzi **Hanna Zdanowska** oraz Wojewoda Łódzki **Jolan-**

ownik Katedry Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji prof. UŁ dr hab. **Małgorzata Stahl**, które zwróciły uwagę na doniosłość i interdyscyplinarny charakter kwestii rozpatrywanych podczas „Łódzkich spotkań prawniczych” oraz wyraziły przekonanie, że obrady plenarne, a także dyskusja je podsumowująca przyczynią się do podejmowania dalszych badań zmierzających do zgłębiania analizy wskazanej tematyki. Wyrażono też przekonanie, że konferencja zaowocuje wydaniem kolejnej monografii – tym razem poświęconej dobru chronionemu w prawie administracyjnym.

W pierwszej części obrad dużym zainteresowaniem cieszyły się zarówno tematy historycznoprawne (dr Tomasz Kubicki UŁ, dr Joanna Machut-Kowalczyk

UŁ, dr Dorota Wiśniewska-Józwiak UŁ), jak i prawnoustrojowe (dr hab. prof. nadzw. Paweł Chmielnicki WSZIZ w Rzeszowie, dr Joanna Lemańska UJ, dr Mariusz Maciejewski PAN). W drugiej części skupiono się na te-

nistracyjnej i jej relacji do dóbr doniosłych w prawie materialnym. Wygłaszane referaty skłaniały do dalszych rozważań i debaty na temat dóbr chronionych w prawie administracyjnym, potrzeby dokonywania prze-

przyczyni się znacząco do poprawy jakości prawa i praktyki jego stosowania.

Przebieg konferencji i teksty nadesłanych opracowań potwierdziły niezbicie, że kwestia dóbr chronionych w prawie ad-



Fot. M. Kapusta

matach z zakresu prawa materialnego (dr hab. prof. nadzw. Michał Kasiński UŁ, dr Ewa Skoczyńska UJ, dr Aneta Kaźmierska-Patrzyzna UŁ, dr Monika Król UŁ) oraz proceduralnego (dr Maciej Gapski KUL im. Jana Pawła II). Każda z prelekcji zawierała syntezę wybranego zagadnienia.

W trakcie obrad poruszano wiele istotnych kwestii związanych zarówno z aspektami dóbr chronionych w dyskusji prawniczej na przełomie lat 1873-1939, aktualnością wybranych koncepcji dotyczących dóbr chronionych w prawie administracyjnym, jak i ujęciem tych dóbr w kontekście funkcji oraz celów administracji. Ponadto nawiązywano do konkretnych przykładów dóbr, wskazując m.in. na wolność sumienia i wyznania, wolność narodu czy dobra przyrodnicze. Rozważając problem nieuwzględnienia terminu materialnego – odniesiono się również do procedury admi-

niemyślanych, systemowych zmian tego prawa, roli jaką przedstawiciele doktryny mogą odegrać w tym procesie oraz podnoszenia jakości praktyki administrowania.

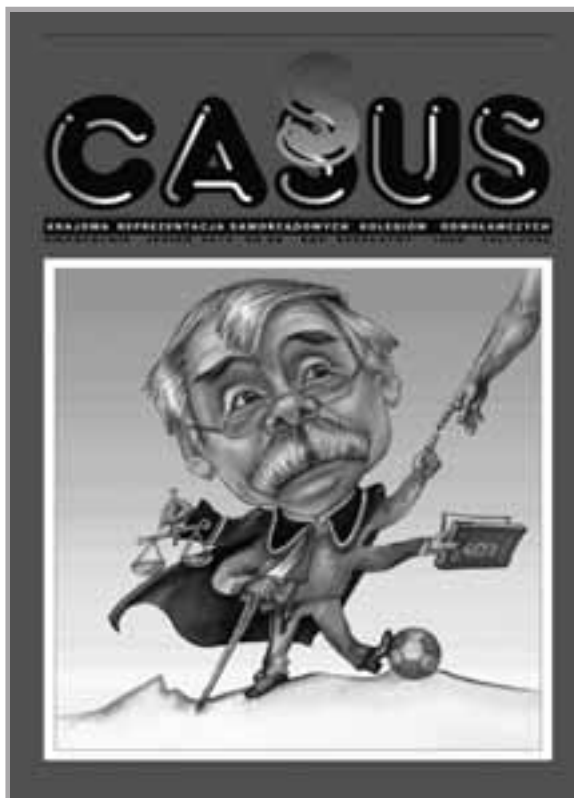
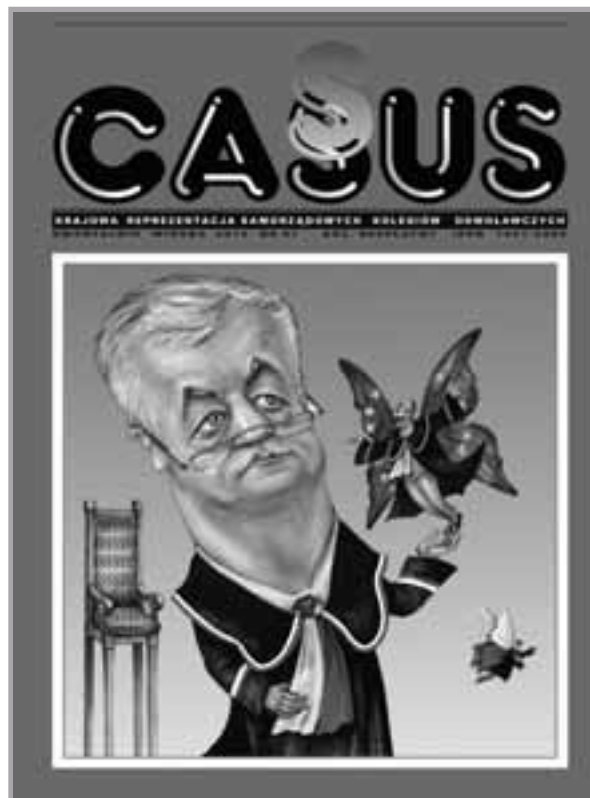
W konferencji uczestniczyli przedstawiciele ośrodków akademickich z całej Polski (KUL im. Jana Pawła II, Uniwersytetu w Białymstoku, UG, UJ, UKSW w Warszawie, UMCS w Lublinie, Uniwersytetu Rzeszowskiego, US, UŚ, UW, Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Wyższej Szkoły Prawa i Administracji Rzeszów-Przemyśl), administracji rządowej i samorządowej z województwa łódzkiego, a także innych instytucji publicznych (PAN), sądów administracyjnych (WSA w Lublinie i WSA w Łodzi).

Można przyjąć, że podjęty po raz czwarty – przez przedstawicieli łódzkiej szkoły prawniczej – trud ukazania istotnych dla całego środowiska prawniczego ważnych kwestii administracyjnoprawnych

ministracyjnym zasługuje na szczególną uwagę i dalsze wzmożone badania. Specyfika prawa administracyjnego sprawia, że ochrona wielu dóbr wiąże się z koniecznością ich wyważania z innymi wspieranymi prawem dobrami. Rodzi to wiele sporów i kontrowersji dotyczących zwłaszcza granic ingerencji w dobra chronione unormowaniami administracyjnymi. Zwieńczeniem Konferencji „*Dobra chronione w prawie administracyjnym*” będzie wydanie monografii, w której zawarte zostaną zarówno referaty wygłoszone, jak i zgłoszone tylko do opublikowania.

MONIKA KAPUSTA

Autorka jest doktorantką w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego



ARCHIWALNE NUMERY „CASUSA”

Informujemy, że redakcja kwartalnika Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych „Casus” dysponuje pewną liczbą bezpłatnych egzemplarzy archiwalnych czasopisma.

Oferta – głównie ze względu na naukowy charakter pisma – skierowana jest w pierwszej kolejności do studentów wydziałów prawa i administracji polskich uczelni oraz młodych pracowników naukowych, goszczących często na łamach „Casusa” w roli autorów.

Archiwalne egzemplarze mogą również otrzymać osoby zatrudnione w administracji publicznej w urzędach miast, gmin i powiatów, a także członkowie stowarzyszeń i organizacji samorządowych.

Zamówienia należy kierować pod adresem:

SAMORZĄDOWE KOLEGIUM ODWOŁAWCZE W KRAKOWIE,
kwartalnik KRSKO „Casus”,
sekretarz redakcji dr Józef Kuffel,
30-048 Kraków, ul. Juliusza Lea 10, tel. 12 633 61 86, wew. 25,
e-mail: casus@kolegium.krakow.pl
www.kolegium.krakow.pl

CASUS

KWARTALNIK KRAJOWEJ REPREZENTACJI SAMORZĄDOWYCH KOLEGIÓW ODWOŁAWCZYCH.

WYDAWCA: Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, ul. Juliusza Lea 10, 30-048 Kraków,

tel./faks 12 632 91 34, 12 633 61 86 w. 25; casus@kolegium.krakow.pl

www.kolegium.krakow.pl

Redaktor naczelny: KRYSZYNA SIENIAWSKA.

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

Rada Naukowa kwartalnika „Casus”: prof. dr hab. Jan Boć, prof. dr hab. Roman Hauser, prof. dr hab. Leon Kieres, prof. dr hab. Dariusz Kijowski, prof. dr hab. Zbigniew 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. Paweł Sarnecki, prof. dr hab. Mirosław Stec (*Przewodniczący*), prof. dr hab. Bogusław Sygit, prof. dr hab. Marek Szewczyk, prof. dr hab. Jan Paweł Tarno, prof. dr hab. Ludwik Żukowski.

Sekretarz redakcji: dr Józef Kuffel. **Redakcja językowa i korekta:** dr Maciej Malinowski. **Redakcja merytoryczna:** Izabela Nicińska.

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

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

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

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

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

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

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

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

LEGNICA
Prezes Elżbieta Szudrowicz
pl. Słowiański 1,
59-220 Legnica
tel. 76 86 29 881,
tel./faks 76 85 60 498
sko@skolegnica.pl

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

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

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

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

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

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

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

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

WŁOCŁAWEK
Prezes Sławomir Szkudlarz
ul. Kilińskiego 2,
87-800 Włocławek
tel. 54 411 52 64,
tel./faks 54 411 52 62
skowloclawek@g02.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

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

CHELM
Prezes Leszek Górny
pl. Niepodległości 1,
22-100 Chełm
tel. 82 563 24 71,
tel./faks 82 563 2471
skochełm@sko.metronet.pl

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

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

KOSZALIN
Prezes Jolanta Wyszynska
ul. W. Andersa 34,
75-950 Koszalin
tel. 94 34 28 273,
faks 94 34 28 280
SKO@koszalin.home.pl

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

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

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

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

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

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

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

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

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

WAŁBRZYCH
Prezes Zbigniew Rutecki
ul. Dmowskiego 22,
56-300 Wałbrzych
tel. 74 666 36 10,
faks 74 666 36 44
skojarek@tlen.pl

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

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

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

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

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

KIELCE
Prezes Wanda Osnińska-Nowak
al. IX Wieków Kielce 3,
25-955 Kielce
tel. 41 34 21 210,
faks 41 368 10 46
sko@kielce.sko.gov.pl

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

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

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

OSTROŁĘKA
Prezes Halina Kwiatkowska
ul. Gombortowa 15,
07-400 Ostrołęka
tel./faks 29 760 27 69
kolos15@op.pl

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

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

SIERADZ
Prezes Zofia Kijankowa
pl. Wojewódzki 3,
98-200 Sieradz
tel. 43 822 64 50,
tel./faks 43 822 57 97
sko@sieradz.finn.pl

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

TARNÓW
Prezes Irena Gargul
ul. Bema 17,
33-100 Tarnów
tel./faks 14 655 63 22,
tel./faks 14 655 19 21
skotarnow@solutions.net.pl

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

ZAMOŚĆ
Prezes Stanisław Majewski
ul. Partyzancki 3,
22-400 Zamość
tel./faks 84 627 07 18
sko@skozamosc.pl

W numerze:

2 -- Krystyna Sieniawska, *Artykuł wstępny*

NASI ROZMÓWCY

- 3** - Z prof. dr. hab. **Andrzejem Rzeplińskim**, Prezesem Trybunału Konstytucyjnego, rozmawia **Krystyna Sieniawska**
- 10** - Rozmowy dla „Casusa” z poprzednimi Prezesami Trybunału Konstytucyjnego prof. dr. hab. **Andrzejem Zollmem**, prof. dr. hab. **Markiem Sajjanem** oraz sędzią **Jerzym Stępnem**

DZIAŁ NAUKOWY - ARTYKUŁY

- 26** - Prof. **María Soledad Campos Díez**, *Historia administracji hiszpańskiej w europejskiej przestrzeni kulturalnej. Evolución histórica*
- 34** - Dr **Bogusław Przywora**, *Przesłanki formalne wyłaniania członków samorządowego kolegium odwoławczego a standardy konstytucyjne – wnioski de lege lata i postulaty de lege ferenda*
- 39** - Dr **Tomasz Brzezicki**, **Iwo Fisz**, *Należność i opłata roczna za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej – wymiar i egzekucja*
- 44** - Dr **Konrad A. Politowicz**, *Głos w dyskusji na temat zasadniczych przesłanek przyznawania specjalnego zasiłku opiekuńczego*
- 51** - **Aleksander Jakubowski**, *Konsekwencje prawotwórstwa sądów administracyjnych dla uzasadnień wydawanych przez nie orzeczeń i ich publikacji*

DZIAŁ NAUKOWY - GŁOSY

- 58** - Prof. zw. dr hab. **Aleksander Lipiński**, *Głosa do wyroku WSA z dnia 25 kwietnia 2013 r., III S.A./Łd 331/13*

GŁOSY I KOMENTARZE

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

PRO DOMO SUA – AWANSE NAUKOWE I ZAWODOWE

- 73** - **Mec. Krystyna Sieniawska**, prof. dr hab. **Miroslaw Stec**, *Vivat Kolegium, vivat profesor, vivant doctores!*

PRO DOMO SUA – KONFERENCJE

- 75** - **Monika Kapusta**, *Ogólnopolska konferencja, Uniwersytet Łódzki, 20 listopada 2013 r. „Dobra chronione w prawie administracyjnym”*

ORZECZNICTWO ADMINISTRACYJNE

WYROK
z dnia 10 kwietnia 2013 r. Sygn. akt I OSK 1877/11 str. 1

UCHWAŁA
z dnia 11 czerwca 2013 r. Sygn. akt I OPS 1/13 str. 2

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



Fot. Tomasz Telcior

**SAMORZĄDOWE KOLEGIUM ODWOŁAWCZE
W POZNANIU**

CASUS