

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersYTET SZCZECIŃSKI

SĄD APELACYJNY W SZCZECINIE
WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W SZCZECINIE

Acta Juris Stetinensis



5/2023 (46)

Numer specjalny

Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego

Rada Naukowa

Zbigniew Kuniewicz – Przewodniczący Rady Naukowej – Uniwersytet Szczeciński | Andrzej Bisztyga – Uniwersytet Zielonogórski | Roman Hauser – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | Andrzej Jakubecki – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | Andrzej Marciniak – Uniwersytet Łódzki | Jacek Mazurkiewicz – Uniwersytet Zielonogórski | Mirosław Nazar – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | Zbigniew Ofiarski – Uniwersytet Szczeciński | Adam Olejniczak – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | Lech Paprzycki – Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie | Tadeusz Smyczyński – Polska Akademia Nauk | Roman Wieruszewski – Polska Akademia Nauk | Vytautas Nekrošius – Uniwersytet Szczeciński | sędzia Beata Górka – Prezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie | sędzia Grzegorz Jankowski – Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie | sędzia Arkadiusz Windak – Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie | Rosario Sapienza – University of Catania School of Law (Włochy) | Ashok R. Patil – National Law School of India University (Indie) | Fursa Svitlana Yaroslavivna – Kiev National University (Ukraina) | Henry Zhuhao Wang – China University of Political Science and Law (Chiny) | John Sorabji – University College London (Wielka Brytania) | José García-Añón – University of València (Hiszpania) | Masahiko Omura – Chuo University Law School (Japonia) | Alexandre Freitas Câmara – Rio de Janeiro Judicial School (Brazylia) | Jayesh Rathod – American University Washington College of Law (Stany Zjednoczone Ameryki) | Rett R. Ludwikowski – Columbus School of Law, The Catholic University of America (Stany Zjednoczone Ameryki) | Frieder Dünkel – University of Greifswald (Niemcy) | Emilio Castorina – University of Catania (Włochy) | Goran Šimić – University “VITEZ” (Bośnia i Hercegowina) | Haroldas Šinkūnas – Vilnius University (Litwa)

Lista recenzentów znajduje się na stronie czasopisma | <https://wnus.usz.edu.pl/ais/pl/>

Redaktor naczelny | Wojciech Szczepan Staszewski
Zastępcy Redaktora naczelnego | Ewa Kowalewska, Anna Kosińska
Redaktor tomu | Daniel Wacinkiewicz
Sekretarze redakcji | Maria Wysocka-Orlik, Marcin Jan Stepień
Redaktorzy tematyczni | Agata Pyrzyńska, Szymon Slotwiński, Ewa Kowalewska
Redakcja językowa | Natalia Józwiak
Korekta językowa | Ewelina Piotrowska
Skład komputerowy | Karolina Janiak

Publikacja wydana dzięki wsparciu finansowemu
Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie

Wersja elektroniczna jest wersją pierwotną

Pełna wersja publikacji jest dostępna na stronie:
<https://wnus.usz.edu.pl/ais/pl/>

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowych bazach danych:
Central European Journal of Social Sciences and Humanities, cejsh.icm.edu.pl | Central and Eastern European Online Library (CEEOL), www.ceeol.com | BazHum, bazhum.muzhp.pl | Directory of Open Access Journals (DOAJ), doaj.org | European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH PLUS)

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2023

ISSN (print) 2083-4373 | ISSN (online) 2545-3181

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 9. Ark. druk. 10. Format B5. Nakład 161 egz.

Spis treści

ARTYKUŁY

Jakub Baranowski – Problematyka ochrony interesu prawnego w procedurze budżetu partycypacyjnego	7
Joanna Bigos – Interes prawny jednostki samorządu terytorialnego w perspektywie tzw. rozporządzenia terytorialnego Rady Ministrów	21
Adam Domański – Kontrola transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego dokonywanej w formie czynności materialno-technicznej	37
Igor Gontarz – Środki ochrony praw jednostki wobec wdrażania algorytmicznych systemów decyzyjnych do administracji publicznej – między prawem europejskim a prawem krajowym	55
Paweł Grobelny – Przyczyny niskiej trwałości podejmowanych uchwał krajobrazowych.....	71
Waldemar Jagodziński – Budżet obywatelski jako instrument zarządzania publicznego. Perspektywa aksjologiczna	85
Michał Michalski – Ochrona interesu prawnego pacjenta w dostępie do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych wykonywana za pomocą uprawnień kontrolnych Narodowego Funduszu Zdrowia.....	99
Piotr Ostrowski – Wniosek o wykładnię wyroku i skarga kasacyjna jako środki usuwania niejasności uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego.....	115
Paulina Pietkun – Ochrona interesu prawnego związanego z przynależnością do wspólnoty samorządowej.....	129
Weronika Woźna-Burdziak – Reklama produktów leczniczych a ochrona interesu konsumenta	147

Contents

ARTICLES

Jakub Baranowski – Protection of legal interest in the participatory budget procedure	7
Joanna Bigos – Legal interest of a unit of local government in the perspective of the so-called territorial regulation of the Council of Ministers	21
Adam Domański – Control of the transcription of a foreign civil status document	37
Igor Gontarz – Measures for the protection of individual rights in the face of the implementation of algorithmic decision-making systems in public administration – between European and national law.....	55
Paweł Grobelny – Reasons for low durability of adopted landscape resolutions	71
Waldemar Jagodziński – The civic budget as an instrument of public management. An axiological perspective	85
Michał Michalski – Protection of the patient’s legal interest in accessing publicly funded health services – exercised through the inspection powers of the National Health Fund	99
Piotr Ostrowski – Appeal in cassation and request for interpretation of a judgment as tools of removing ambiguities of grounds of the Polish voivodeship administrative court judgment.....	115
Paulina Pietkun – Protection of the legal interest related to membership in a self-government community	129
Weronika Woźna-Burdziak – Advertising of medicinal products and protection of consumer interest.....	147

ARTYKUŁY



Jakub Baranowski
mgr
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: jakub.baranowski@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-9863-7864



Problematyka ochrony interesu prawnego w procedurze budżetu partycypacyjnego

Streszczenie

Podstawowym celem badawczym niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy obowiązujące przepisy polskiego prawa chronią interes prawny obywatela, który w procedurze budżetu obywatelskiego zgłosił zwycięską propozycję zadania, gdy to nie zostało uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Aby udzielić odpowiedzi na tak postawione pytanie badawcze, dokonano analizy polskiego systemu prawnego w zakresie przepisów dotyczących budżetu obywatelskiego, skupiając się jedynie na regulacji prawnej poziomu gminnego, wykorzystując przy tym metodę dogmatycznoprawną. Badania uzupełniono o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych. Podstawowym wnioskiem, jaki dało się wywieść z przeprowadzonych badań, jest stwierdzenie, że przepisy prawne dotyczące budżetu obywatelskiego nie zapewniały bezpośredniej i jednoznacznej ochrony interesu prawnego autora zwycięskiego projektu, w przypadku gdy nie został on uwzględniony w uchwale budżetowej gminy. Brak przepisów materialnoprawnych w zakresie budżetu partycypacyjnego powodował, że interes prawny autora zwycięskiego projektu można próbować odkodować wyłącznie z przepisów ustrojowych. Analizowane w niniejszym opracowaniu instytucje prawne nie dawały jednoznacznej odpowiedzi, czy poprzez ich wykorzystanie autor zwycięskiego zadania mógłby w sposób bezstronny i niezależny dochodzić ochrony swojego interesu prawnego. Dopiero instytucja, o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, tj. skarga na uchwałę do sądu administracyjnego, mogłaby wypełnić przymioty bezstronności i niezależności rozstrzygnięcia sprawy. Kwestie poruszone w artykule nie

były przedmiotem szerszej refleksji na gruncie nauki prawa administracyjnego. Nie były one również przedmiotem licznych judykatów. Należało zarazem podkreślić, że brak przyjęcia koncepcji interesu prawnego w procedurze budżetu partycypacyjnego, w szczególności w zakresie niewpisania zwycięskiego zadania w uchwale budżetowej gminy, mógłby powodować wykorzystywanie silniejszej pozycji gminy w stosunku do obywateli. Zatem do momentu podjęcia przez ustawodawcę odpowiednich kroków prawnych regulujących powyższą problematykę należało podjąć dyskusję o dostępnych możliwościach ochrony interesu prawnego autora zwycięskiego zadania i, zdaniem autora niniejszego opracowania, takie rozwiązanie wskazane zostało w art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Słowa kluczowe: interes prawny, ochrona interesu prawnego, budżet obywatelski, partycypacja społeczna, prawo samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

Problematyka budżetu partycypacyjnego jest przedmiotem licznych analiz i opracowań zarówno w naukach prawnych, jak i innych dyscyplinach nauk społecznych, takich jak ekonomia, socjologia czy nauki o zarządzaniu¹. Źródłem i pierwowzorem budżetu obywatelskiego były doświadczenia brazylijskie, a dokładniej rzecz ujmując – doświadczenia brazylijskiego miasta Porto Alegre, gdzie pod koniec lat 80. XX wieku, w kontrze do ówczesnej władzy centralnej, lewicowa Partia Pracy zdecydowała się udostępnić mieszkańcom narzędzie, na podstawie którego mogli oni decydować o wykorzystaniu części budżetu miasta na wskazane przez nich propozycje zadań. Budżet partycypacyjny w tym brazylijskim mieście powstał jako swoiste połączenie potencjałów inicjatyw oddolnych i odgórnych – z jednej strony inicjatorem była wspomniana Partia Pracy, z drugiej zaś większych uprawnień w zakresie współdecydowania w sprawach publicznych żądało lokalne społeczeń-

1 M.in. K. Leśniewska-Napierała, *Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2019, t. 53, s. 77–93, https://rcin.org.pl/Content/86629/PDF/WA51_112338_r2019-t53_SOW-Lesniewska.pdf (dostęp 5.02.2023); M. Błaszak, *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 81 (3), s. 203–220, <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/rpeis/article/view/19990/19835> (dostęp 5.02.2023); M. Reszel, *Ograniczenia budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu w Polsce*, s. 151–152, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/21238/4.3.%20M.%20Reszel,%20Ograniczenia%20bud%20etów%20obywatelskich%20w%20miastach%20na%20prawach%20powiatu%20w%20Polsce.pdf?sequence=1> (dostęp 5.02.2023); M. Poniatowicz, *Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych*, www.infona.pl/resource/bwmeta1.element.desklight-23986be4-305d-4133-bde1-ea1236670f13/content/partContents/0c6cb150-d33c-365b-a4f6-d7023aecd9ed (dostęp 5.02.2023).

stwo obywatelskie². Pierwotnym zamysłem idei budżetu partycypacyjnego w Porto Alegre było przekazanie realnego narzędzia do współdecydowania o wydatkowaniu środków publicznych mieszkańcom, którzy nie byli jednocześnie radnymi miejskimi. Struktura procesu budżetu obywatelskiego była mocno skoncentrowana na podstawowych, oddolnych strukturach organizacyjnych miasta – stworzono m.in. dzielnicowe rady mieszkańców, w ramach których każdy mieszkaniec mógł wziąć udział w dyskusji i być częścią całego procesu. Procedura polegała na omówieniu i wskazaniu priorytetów lokalnej społeczności możliwych do realizacji poprzez budżet obywatelski³. Przyjmuje się, że budżet partycypacyjny był kluczem do sukcesu ówczesnej władzy w Porto Alegre⁴.

Popularność budżetów obywatelskich w Brazylii⁵ przeniosła się na inne kraje, w tym także na kraje europejskie, które wykorzystywały tę formę partycypacji społecznej w ramach funkcjonowania lokalnych i regionalnych samorządów terytorialnych. Nie inaczej było w Polsce – pierwszy polski budżet obywatelski został uchwalony w 2011 roku w Sopocie. Co istotne, nie obowiązywały wtedy regulacje prawne bezpośrednio normujące organizację i funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych w Polsce. Do roku 2018 roku budżety obywatelskie działały na podstawie regulacji ustrojowych dotyczących konsultacji społecznych – formy partycypacji społecznej, która charakteryzuje się niewiążącym charakterem prawnym. Jak wskazuje A. Misiejko, przed 2018 rokiem za niedopuszczalne należało uznać podjęcie przez organ stanowiący gminy uchwały, na mocy której zobowiązywałoby się organ wykonawczy do realizacji zwycięskich w głosowaniu mieszkańców danej gminy projektów⁶. Wynikało to z istoty konsultacji społecznych, których celem nie jest decydowanie o konkretnej sprawie publicznej, a poznanie opinii i uwag osób trzecich⁷.

Konieczność wprowadzenia ram prawnych regulujących problematykę budżetu obywatelskiego zauważył polski prawodawca. Ustawa wprowadziła do ustrojowego

2 U. Zawadzka-Bąk, *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski). Studium aksjologiczno-prawne*, Białystok 2019, s. 131.

3 Y. Sintomer, A. Rocke, C. Herzberg, *Participatory budgeting in Europe. Democracy and Public Governance*, New York 2016, s. 32, za: U. Zawadzka-Bąk, *Ochrona dobra wspólnego...*

4 B. de Sousa Santos, *Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy*, „Stoneham” 1998, www.ssc.wisc.edu/~wright/santosweb.html (dostęp 5.02.2023).

5 Szczegółowo o procesie budżetu obywatelskiego w Brazylii, a także innych krajach: U. Zawadzka-Bąk, *Ochrona dobra wspólnego...*

6 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 sierpnia 2016 r., III SA/Wr 777/16, CBO SA, za: A. Misiejko, *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020, s. 16.

7 R. Marchaj, *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016, s. 116.

prawa samorządowego przepisy o funkcjonowaniu budżetów obywatelskich⁸. Ustawodawca wskazał m.in. na to, że budżet obywatelski jest szczególną formą konsultacji społecznych, a jego utworzenie jest obowiązkowe w miastach na prawach powiatu⁹. Organy stanowiące odpowiednich JST¹⁰ uchwalają wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego – a akt prawny regulujący tę materię w doktrynie uznawany jest za akt prawa miejscowego¹¹.

Utworzenie ram prawnych budżetu obywatelskiego było dobrym kierunkiem w stronę ukonstytuowania tej instytucji w polskim porządku prawnym. Z uwagi na to, że polski ustawodawca nie zdecydował się wprowadzić ustawy o budżecie obywatelskim, będącej kompleksową normatywną regulacją zawierającą odpowiednie przepisy prawa materialnego, budżet partycypacyjny usytuowany jest na kanwie przepisów ustrojowych samorządu terytorialnego. Spośród wielu różnorodnych problemów badawczych ujawniających się na tle organizacji i funkcjonowania budżetów partycypacyjnych przedmiotem niniejszego opracowania uczyniono zagadnienie sytuacji prawnej, jaką obywatele mają w procedurze budżetu partycypacyjnego.

Podstawowym celem badawczym niniejszego opracowania uczyniono próbę odpowiedzi na pytanie, czy obowiązujące przepisy polskiego prawa chronią interes prawny obywatela, który w procedurze budżetu obywatelskiego zgłosił zwycięską propozycję zadania, gdy to nie zostało uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Aby odpowiedzieć na tak postawione pytanie badawcze, dokonano analizy obecnego ustawodawstwa w zakresie budżetu obywatelskiego, a z uwagi na obowiązywanie przepisów ustrojowych dotyczących budżetu partycypacyjnego na każdym poziomie samorządu terytorialnego w Polsce posłużono się przepisami prawnymi właściwymi dla gminy. W związku z powyższym jako podstawową metodę badawczą, wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną, uzupełniając ją o analizę wybranych orzeczeń sądów administracyjnych.

8 Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130, 1349).

9 W określonej wysokości co najmniej 0,5% wydatków gminy zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu. Podobnie: M. Mączyński, *Art. 5a ustawy o samorządzie gminnym*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022.

10 Skrót od: jednostka samorządu terytorialnego.

11 R. Marchaj, *Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie budżetu obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 11, s. 13, LEX.

Ochrona interesu prawnego obywatela w procedurze budżetu partycypacyjnego

Artykuł 5a ust. 4 u.s.g.¹² wskazuje na jedną z najważniejszych cech polskiego budżetu obywatelskiego – obowiązek realizacji zadań wybranych w ramach tej procedury. Wynika to wprost ze zdania drugiego ww. przepisu, który brzmi: „Zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy”. Poprzez uwzględnienie w uchwale budżetowej wybranego w bezpośrednim głosowaniu mieszkańców zadania powinno rozumieć się także obowiązek jego realizacji przez organy gminy. Ponadto zdanie trzecie art. 5a ust. 4 u.s.g. wskazuje na to, że rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych w ramach budżetu obywatelskiego.

Powyższy zabieg ustawodawczy jasno pokazuje, że organ stanowiący gminy bez wykazania istotności, w tym także konieczności dokonania zmian w wybranym przez mieszkańców zadaniu, nie może ingerować w demokratyczny wybór mieszkańców w procedurze budżetu partycypacyjnego. Celem budżetu obywatelskiego jest realizacja zwycięskich projektów, co ma zapewnić obowiązek uwzględnienia ich w uchwale budżetowej gminy. Jest to konsekwencja przyjętego modelu proobywatelskiego budżetu partycypacyjnego – w odróżnieniu do procedur budżetów obywatelskich, funkcjonujących w latach 2011–2018, każde zadanie wybrane w ramach budżetu obywatelskiego powinno być przez gminę zrealizowane, a demokratyczny wybór nie powinien być przedmiotem nieistotnych zmian dokonywanych przez władze gminy.

Należy wskazać, że budżet obywatelski w każdej gminie funkcjonuje na podstawie uchwalonego przez organ stanowiący aktu prawnego określającego wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Niniejsze wymagania wyszczególnione zostały w art. 5a ust. 7 u.s.g., a katalog ten obejmuje:

- a) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty z uwzględnieniem – o ile jest to możliwe – uniwersalnego projektowania, o którym mowa w art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. z 2020 r., poz. 1062 oraz 2022 r., poz. 975 i 1079);
- b) wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt, przy czym nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt;

¹² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40) – zwana dalej u.s.g.

- c) zasady oceny zgłoszonych projektów co do ich zgodności z prawem, wykonalności technicznej, spełniania przez nie wymogów formalnych oraz tryb odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania;
- d) zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości, biorąc pod uwagę, że zasady przeprowadzania głosowania muszą zapewniać równość i bezpośredniość głosowania.

Co ważne, taka konstrukcja przepisu umożliwiła każdej gminie, która decyduje się uchwalić akt prawny dotyczący budżetu obywatelskiego (a w zakresie miast na prawach powiatu – ma taki obowiązek), tworzenie różnych modeli jego funkcjonowania – co może prowadzić do sytuacji, w której jeden projekt będzie spełniał wymogi przewidziane dla projektów w jednej gminie, a w drugiej – z uwagi na funkcjonowanie innych zasad – już nie. Ponadto budżet obywatelski nie funkcjonuje na podstawie przepisów procedury administracyjnej. Ustawodawca nie przewidział możliwości odsyłania do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego czy ich stosowania¹³ w zakresie funkcjonowania budżetu partycypacyjnego. Jest to zatem procedura w bardzo małym stopniu sformalizowana, opierająca się na uchwalonych przez organ stanowiący gminy zasadach.

Brak szczegółowych rozwiązań w zakresie budżetu obywatelskiego, a także obowiązująca konstrukcja prawna umożliwiająca poszczególnym gminom kreowanie zasad wedle swoich potrzeb czy dotychczas wykorzystywanych wzorców mogą powodować problemy w wielu aspektach jego funkcjonowania. W niniejszym artykule, jak już zostało to przytoczone we wprowadzeniu, skupiono się na aspektach ochrony interesu prawnego obywatela w sytuacji, w której zwycięski projekt do budżetu obywatelskiego nie został uwzględniony w uchwale budżetowej gminy. Jest to zagadnienie istotne, choć dotychczas nieporuszone w sposób dostateczny zarówno w doktrynie prawa samorządu terytorialnego, jak i judykaturze. Budżet obywatelski bowiem jest szczególnym instrumentem będącym elementem procesu partycypacji społecznej w Polsce, a kwestia ochrony prawnej obywatela w tej procedurze, w tym związku kategorii interesu prawnego i rozstrzygnięcia w kwestii zwycięskiego, indywidualnego projektu zgłoszonego w procedurze budżetu obywatelskiego, powinna stanowić przedmiot zainteresowania władz publicznych w kontekście stałej poprawy bezpieczeństwa prawnego obywateli jako jednostek słabszych wobec aparatu władzy.

Analizę dotyczącą przedmiotu opracowania należy zacząć od wskazania, czym jest interes prawny w polskiej doktrynie i judykaturze prawa administracyjnego.

¹³ Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000, 2185) – zwanej dalej k.p.a.

W procedurze administracyjnej pojęcie interesu prawnego utożsamiane jest z interesem osobistym, własnym i indywidualnym strony postępowania administracyjnego. Ponadto interes prawny musi być konkretny, obiektywny i aktualny – a prawo do ochrony interesu prawnego może być realizowane w sposób skuteczny przez wskazanie przepisu prawa materialnego, który chroni bezpośredni i rzeczywisty interes, a który zostaje naruszony postanowieniami decyzji administracyjnej¹⁴. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2017 roku¹⁵ interes prawny strony postępowania administracyjnego musi wynikać z przepisu prawa materialnego, będącego podstawą wykazania praw lub obowiązków tejże strony w konkretnym postępowaniu.

Interes prawny należy zatem odróżnić od interesu faktycznego, przez który należy rozumieć zainteresowanie podmiotu w określonym postępowaniu rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nieposiadającej jednakże wyraźnie wskazanej podstawy w przepisach prawa materialnego¹⁶. Należy ponownie wskazać na okoliczność, że procedura budżetu partycypacyjnego, oparta wyłącznie na przepisach ustrojowego prawa samorządowego, nie jest tworzona i nie mają zastosowania do niej przepisy procedury administracyjnej. Żadna zatem z sytuacji, które dotyczą bezpośrednio funkcjonowania budżetu obywatelskiego, nie będzie rozwiązywana na podstawie przepisów k.p.a. – w tym próba dochodzenia ochrony interesu prawnego obywatela w przypadku nieuwzględnienia jego zwycięskiego projektu w uchwale budżetowej.

Ustrojowy charakter regulacji, w której zostały zawarte przepisy w przedmiocie budżetu obywatelskiego, jak też brak zastrzeżenia w ramach procedury uchwalania tego rodzaju budżetu – także na poszczególnych jej etapach – formy prawnej decyzji administracyjnej, w istocie wyłącza zatem możliwość dochodzenia ochrony interesu prawnego autora zwycięskiego projektu w trybach procedury administracyjnej. Z tego względu celowe jest odniesienie się do innych konstrukcji prawnych, które umożliwiają obywatelom wpływanie na władze publiczne w konkretnej sprawie.

Pierwszą z nich jest instytucja petycji. Zgodnie z obowiązującą w tym przedmiocie materią ustawową¹⁷, petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę

14 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2018 r. II OSK 897/16, Legalis.

15 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2017 r. I OSK 972/17, Legalis.

16 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 stycznia 2018 r., II OSK 897/16, Legalis, za: P. Gołaszewski, *Art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego*, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2023, Legalis.

17 Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r., poz. 870), zwana dalej ustawą o petycjach.

prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej¹⁸. Petycję składa się w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej¹⁹ – a o tym, czy żądanie wnioskodawców zostanie spełnione w tym trybie, decyduje treść pisma. Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji. W art. 4 ust. 2 ustawy o petycjach zostały wskazane wymogi, które powinna zawierać petycja. Rozpatrzenie jej powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia.

Mając na uwadze powyższą dyspozycję ustawową, autor zwycięskiego projektu do budżetu obywatelskiego, którego zadanie nie zostało uwzględnione w uchwale budżetowej gminy, ma możliwość złożenia petycji w sprawie uwzględnienia jego projektu w akcie budżetowym gminy przez jej organ stanowiący. Rozwiązanie to ma jednak znaczący mankament. W istocie autor zwycięskiego projektu zobligowany byłby złożyć petycję do organu, który uchwalił uchwałę budżetową nieuwzględniającą tego zwycięskiego zadania i którego działanie uniemożliwiło realizację woli mieszkańców w głosowaniu w ramach budżetu partycypacyjnego. Przesłanek takiego działania może być wiele – od trudnej sytuacji finansowej gminy, po niechęć polityczną realizacji zadania. Zgodnie z art. 18b ustawy o samorządzie gminnym rada gminy rozpatruje petycje składane przez obywateli, w tym celu powołując komisję skarg, wniosków i petycji. Należy wskazać, że przywołana komisja nie może samodzielnie rozstrzygać o zasadności petycji – według J. Piechy komisja skarg, wniosków i petycji, podobnie jak komisja rewizyjna, nie ma autonomicznych kompetencji do wydawania rozstrzygnięć w imieniu organu stanowiącego gminy²⁰. Ostatecznie, po rekomendacji komisji to rada gminy będzie podejmowała uchwałę o uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu petycji. Instytucja petycji nie zapewnia więc niezależnej kontroli legalności działania organu stanowiącego gminy, a stanowisko organu w przedmiocie rozpatrzenia petycji nie podlega zaskarżeniu i kontroli przed sądem administracyjnym.

18 Art. 2 ustawy o petycjach.

19 Art. 4 ust. 1 ustawy o petycjach.

20 J. Piecha, *Art. 18b ustawy o samorządzie gminnym*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.

Do podobnych konkluzji można dojść, przedstawiając kolejne instytucje prawne, z których mógłby skorzystać autor zwycięskiego projektu w budżecie obywatelskim. Zarówno instytucja skarg i wniosków, jak i próba zainicjowania postępowania nadzorczego przed organem nadzoru w zakresie kontroli legalności podjęcia uchwały budżetowej przez organ stanowiący gminy, mogą doprowadzić do sytuacji, w której nie zostałyby zachowane ramy bezstronności w rozstrzygnięciu sprawy. W obu omawianych przypadkach, odpowiednio zgodnie z art. 229 k.p.a. oraz art. 86 u.s.g., organem właściwym w zakresie rozpatrywania skarg na radę gminy – a także w zakresie przeprowadzenia postępowania nadzorczego – jest wojewoda. W zakresie instytucji wniosku – stosownie do art. 242 par. 1 k.p.a. – organem właściwym do jego rozpatrzenia byłaby, jak w przypadku petycji, rada gminy. Warto zauważyć, że w ramach procedury nadzorczej autor zwycięskiego zadania nie miałby jakiegokolwiek statusu prawnego – nie byłby stroną postępowania lub jego wnioskodawcą, jak w opisywanej procedurze petycji. Zatem w trybie postępowania nadzorczego nie ma on możliwości ochrony swojego interesu prawnego. Nadto, z uwagi na złożoność zakresu przedmiotowego uchwały budżetowej gminy, ale także procedury wyłaniania zwycięskich projektów w budżecie obywatelskim, istnieje wątpliwość, czy organ prowadzący postępowanie nadzorcze, działający w wyznaczonym przez prawodawcę terminie, dostrzegłby z urzędu to uchybienie w uchwale budżetowej – czy też mógłby je dostrzec, dopiero gdy zostałaby temu organowi przedłożona informacja o tym, jakie projekty zostały wybrane w ramach głosowania w budżecie obywatelskim. Powyższe rozważania podają w wątpliwość, czy kontrola organu nadzoru w postępowaniu nadzorczym za każdym razem byłaby skutecznym narzędziem w celu ochrony interesu prawnego autora zwycięskiego projektu w budżecie obywatelskim. Należy zaznaczyć, że obywatel, który zgłosił zwycięski projekt, mógłby zainicjować wyżej omówione tryby (petycje, skargi i wnioski) niezależnie od siebie, dążąc do realizacji uprawnienia wynikającego z art. 5a ust. 4 u.s.g.

Dotychczasowe próby znalezienia środka prawnego, który w przedmiotowym stanie faktycznym mógłby być bezstronnym i niezależnym rozwiązaniem dla autora zwycięskiego projektu, były nieskuteczne. Można byłoby jednak rozważyć możliwość dochodzenia przez autora zwycięskiego projektu ochrony jego interesu prawnego na podstawie uregulowań u.s.g. Mowa tutaj o możliwości zaskarżenia uchwały organu stanowiącego gminy opisanej w art. 101 ust. 1 u.s.g. który wskazuje, że „każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego”. Zgodnie z poglądami doktryny, poprzez naruszenie interesu prawnego na podstawie instytucji z art. 101 ust. 1 u.s.g., rozumie się „takie naruszenie subiektywnie pojmowanego interesu, które obiektywnie polega na nieprzestrzeganiu przez organ

norm prawnych powszechnie obowiązujących”²¹. Legitymacja do wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje zatem temu, czyj interes prawny został naruszony zaskarżonym aktem organu gminy – a naruszenie interesu prawnego musi przybrać charakter: bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Ponadto, zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego²², interes prawny to interes wypływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego. Zdaniem sądu nie można zawęzić interesu prawnego jednostki tylko do przepisów prawa materialnego, z uwagi na możliwość naruszenia interesu prawnego na kanwie przepisów prawa ustrojowego. Naczelny Sąd Administracyjny²³ wskazał, że to naruszenie musi dotyczyć sytuacji prawnej, którą można przedstawić jako własną, indywidualną i konkretną danej osoby. Należy sprawę nieuwzględnienia w uchwale budżetowej gminy zwycięskiego zadania w ramach budżetu obywatelskiego uznać za sprawę należącą do zakresu administracji publicznej – Trybunał Konstytucyjny bowiem w uchwale z dnia 27 września 1994 roku²⁴ uznał, że działalność komunalna mająca na celu realizację zadań publicznych mieści się w zakresie administracji publicznej i może być przedmiotem kontroli sądu administracyjnego stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g.

Autor propozycji zadania nieuwzględnionego w uchwale budżetowej mógłby mieć interes prawny w tym, aby zaskarżyć ten akt prawny – z uwagi na naruszenie jego interesu przez organ stanowiący gminy. W takim wypadku zostałyby bowiem naruszony przepis prawa, który jasno i precyzyjnie wskazywał na obowiązek uwzględnienia w uchwale budżetowej gminy zadania wybranego w ramach budżetu obywatelskiego²⁵. Konsekwencją takiego działania będzie niezrealizowanie danego zadania. Autor zwycięskiego zadania w ramach budżetu partycypacyjnego, pomimo spełnienia wszelkich wymogów formalnych stawianych przed nim, a także zwycięstwa w bezpośrednim głosowaniu mieszkańców, powinien mieć narzędzie, dzięki któremu w sposób bezstronny i niezależny mógłby dochodzić swoich praw. Zaskarżenie uchwały budżetowej w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. – na gruncie obowiązujących przepisów i procedur – może być jedyną możliwością, aby były spełnione wyżej wymienione warunki. Istnieje związek pomiędzy uprawnieniem autora zwycięskiego projektu do jego realizacji – co pośrednio wynika z art. 5a ust. 4 zd. 2 u.s.g. –

21 A. Pośpiech-Kłak, *Art. 101 ustawy o samorządzie gminnym*, w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe...*

22 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 26 kwietnia 2016 r., II SA/Ol 364/16, Legalis.

23 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2013 r., I OSK 1209/13, Legalis.

24 Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r., W 10/93, Legalis.

25 Art. 5a ust. 4 zd. 2 u.s.g.

a zaskarżoną uchwałą budżetową, w której owe zadanie nie zostało uwzględnione. Dotyczy to konkretnej i indywidualnej sytuacji prawnej, wynikającej z przepisów ustrojowych zawartych w u.s.g.

Mając na uwadze powyższe, a także brak uregulowań prawnych w tym zakresie – z uwagi na niedostateczne unormowania instytucji budżetu obywatelskiego oraz brak przepisów prawa materialnego w tym zakresie – sąd administracyjny, biorąc pod uwagę dyspozycję art. 5a ust. 4 u.s.g, mógłby stwierdzić naruszenie interesu prawnego autora zwycięskiego projektu nieuwzględnionego w uchwale budżetowej gminy i nieważność tego aktu prawnego. Podstawą byłyby sprzeczność uchwały z obowiązującym prawem w zakresie budżetu obywatelskiego. Brak unormowań prawnych w zakresie ochrony interesu prawnego obywatela w procedurze budżetu partycypacyjnego nie może stanowić podstawy do zaniechania tej ochrony w przypadku, gdy zadanie nie zostało uwzględnione w uchwale budżetowej.

Wnioski

Budżet obywatelski, pomimo ponad 11-letniej historii obowiązywania w Polsce, dotychczas nie doczekał się szczegółowych rozwiązań prawnych, w tym przepisów o charakterze materialnoprawnym. Z uwagi na rosnące zainteresowanie tą formą partycypacji społecznej, w tym wprowadzenie obowiązku tworzenia budżetów partycypacyjnych w miastach na prawach powiatu²⁶, może dochodzić do coraz częstszych sytuacji, których obecne przepisy nie regulują.

W ocenie autora interes prawny obywatela zwycięskiego zadania w ramach budżetu partycypacyjnego spełnia wymogi bezpośredniego, konkretnego i własnego interesu – wszak brak realizacji projektu jest bezpośrednim naruszeniem przepisu powszechnie obowiązującego, o którym mowa w art. 5a ust. 4 u.s.g. Nie ulega wątpliwości, że brak przyjęcia koncepcji interesu prawnego w procedurze budżetu partycypacyjnego, w szczególności w zakresie niewpisania zwycięskiego zadania w uchwale budżetowej gminy, mógłby powodować wykorzystywanie silniejszej pozycji gminy w stosunku do obywateli. W zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i partycypacji społecznej mogłoby to doprowadzić do obniżenia zaufania do aparatu władzy.

Po przeprowadzeniu analizy obowiązującego stanu prawnego w zakresie budżetu obywatelskiego należy stwierdzić, że nie obowiązują mechanizmy prawne zapewniające jakąkolwiek bezpośrednią ochronę interesu prawnego obywatela w procedurze budżetu obywatelskiego. Brak obowiązujących w tej materii przepisów prawa

²⁶ Wynika wprost z art. 5a ust. 5 u.s.g.

nie powinien zwalniać zarówno doktryny, jak i judykatury w znalezieniu takich – już obowiązujących – mechanizmów prawnych, które jednak w dostatecznym stopniu zapewnią ochronę interesu prawnego obywatela w przypadku nieuwzględnienia zwycięskiego projektu w uchwale budżetowej. Ta ochrona musi polegać na bezstronnym i niezależnym rozstrzygnięciu tej kwestii, która odnosi się do problematyki zaangażowania mieszkańców w sprawy gminy, a także do budowania lokalnego społeczeństwa obywatelskiego. Omawiane w niniejszym artykule instytucje prawne, tj. petycje, skargi, wnioski czy zainicjowanie procedury rozstrzygnięcia nadzorczego, mogą nie spełniać wymogów, które zostały wspomniane powyżej. Brak odesłań do stosowania k.p.a., czy też brak jednoznacznej kontroli sądów administracyjnych na jakimkolwiek etapie funkcjonowania budżetu partycypacyjnego może rodzić problemy obywateli.

Należy zastanowić się nad możliwością wykorzystania procedury z art. 101 ust. 1 u.s.g. w celu ochrony interesu prawnego autora zwycięskiego projektu w przypadku, gdy zwycięskie zadanie nie zostaje wpisane w uchwałę budżetową gminy. Obywatel mógłby mieć zatem realne narzędzie do tego, aby podjąć próbę zrealizowania zwycięskiego zadania i wpisania go do uchwały budżetowej gminy przed bezstronnym i niezależnym sądem administracyjnym. Ustawodawca nakładając obowiązek uwzględniania zwycięskich zadań w uchwale budżetowej, miał na celu uniemożliwienie ręcznego sterowania przez organy gminy projektami, które w większym lub mniejszym stopniu mogą być niepopularne dla ich władz. Należy pamiętać, że to obywatele – w formie bezpośredniego głosowania – mają decydować o sposobie wydatkowania odpowiedniej kwoty pieniężnej dedykowanej dla budżetu partycypacyjnego. Nieuwzględnienie zwycięskiego zadania w uchwale budżetowej gminy stoi w sprzeczności z wartościami, na których zbudowany jest fundament tej procedury: realizacji zasady dobra wspólnego, idei samorządności i aktywizacji obywateli.

Konkludując, ewentualne zastosowanie art. 101 ust. 1 u.s.g. powinno prowadzić do zobowiązania właściwego organu gminy do niezwłocznego uzupełnienia takiej uchwały o zwycięski projekt zadania. Brak bezpośrednich regulacji prawnych w tym zakresie może jednak w przyszłości prowadzić do coraz częstszych sytuacji (mając także na względzie coraz trudniejsze sytuacje polskich gmin), w których władze nie będą chciały realizować zwycięskich projektów w ramach budżetu partycypacyjnego. Należy zastanowić się więc nad dokonaniem takich zmian prawnych, które wzmocnią ochronę interesu prawnego autora zwycięskiego projektu w przypadku, gdy dany projekt nie jest realizowany – a kontrola sądu administracyjnego w tym zakresie spełniałaby wymogi bezstronnego i niezależnego rozstrzygnięcia danej sprawy.

Bibliografia

- Błaszak M., *Budżet obywatelski w Polsce i dylematy z nim związane*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 81 (3), s. 203–220.
- de Sousa Santos B., *Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy*; Stoneham 1998, www.ssc.wisc.edu/~wright/santosweb.html.
- Gołaszewski P., Art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2023, Legalis.
- Leśniewska-Napierała K., *Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2019, t. 53, https://rcin.org.pl/Content/86629/PDF/WA51_112338_r2019-t53_SOW-Lesniewska.pdf.
- Marchaj R., *Charakter prawny uchwały rady gminy w sprawie budżetu obywatelskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 11, LEX.
- Marchaj R., *Samorządowe konsultacje społeczne*, Warszawa 2016.
- Mączyński M., Art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022.
- Misiejko A., *Budżet obywatelski w praktyce samorządów*, Warszawa 2020.
- Piecha J., Art. 18b ustawy o samorządzie gminnym, w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, 2018.
- Poniatowicz M., *Kontrowersje wokół idei budżetu partycypacyjnego jako instrumentu finansów lokalnych*, www.infona.pl/resource/bwmeta1.element.desklight-23986be4-305d-4133-bde1-ea1236670f13/content/partContents/0c6cb150-d33c-365b-a4f6-d7023aecd9ed.
- Pośpiech-Kłak A., Art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, 2018.
- Reszel M., *Ograniczenia budżetów obywatelskich w miastach na prawach powiatu w Polsce*, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/21238/4.3.%20M.%20Reszel,%20Ograniczenia%20bud%20etów%20obywatelskich%20w%20miastach%20na%20prawach%20powiatu%20w%20Polsce.pdf?sequence=1>.
- Sintomer Y., Rocke A., Herzberg C., *Participatory budgeting in Europe. Democracy and Public Governance*, New York 2016.
- Zawadzka-Pąk U., *Ochrona dobra wspólnego poprzez budżet partycypacyjny (obywatelski)*. Studium aksjologiczno-prawne, Białystok 2019.

Protection of legal interest in the participatory budget procedure

Summary

The basic research objective of this study was made the question of whether the applicable provisions of Polish law protect the legal interest of a citizen who submitted a winning proposal for a task in the civic budget procedure, when this was not included in the municipal budget resolution. In order to provide an answer to the research question posed in this way, an analysis of the Polish legal system with regard to the regulations on the civic budget was carried out, focusing only on the legal regulation of the municipal level, using the dogmatic-legal method as the most appropriate method used in legal sciences, taking into account the assumed problem and research goal. The research was supplemented by the jurisprudence of the Constitutional Court and administrative courts. The main conclusion that could be drawn from the conducted research was that the basic conclusion that could be drawn from the conducted research emphasises the fact that the legal regulations on the civic budget do not provide direct and unambiguous protection of the legal interest of the author of the winning project in the case when it was not included in the budget resolution of the municipality. The lack of substantive legal provisions on the participatory budget means that the legal interest of the author of the winning project can only be attempted to be decoded from the constitutional provisions. The legal institutions analysed in this study (petitions, complaints and applications, supervisory proceedings) did not provide a clear answer as to whether, through their use, the author of the winning task could impartially and independently pursue the protection of his or her legal interest. Only the institution referred to in Article 101(1) of the Act on Municipal Self-Government – a complaint against a resolution to an administrative court – could fulfil the attributes of impartiality and independence in resolving the case. The issues raised in this article have not been the subject of more extensive reflection in the science of administrative law. They are also not the subject of numerous judgments. At the same time, it should be emphasised that the failure to adopt the concept of legal interest in the participatory budget procedure, in particular with regard to the failure to include the winning task in the municipal budget resolution, could result in the exploitation of the stronger position of the municipality in relation to citizens. Therefore, until the legislator takes appropriate legal steps regulating the above issue, it was necessary to discuss the available possibilities of protecting the legal interest of the author of the winning task and, in the opinion of the Author of this study, such a solution was indicated in Article 101, paragraph 1 of the Act on Municipal Self-Government. In pursuit of the set research objectives, the dogmatic-legal method was used, supplemented by an analysis of selected decisions of administrative courts.

Keywords: legal interest, protection of legal interest, participatory budget, social participation, local self-government law

CYTOWANIE

Baranowski J., *Problematyka ochrony interesu prawnego w procedurze budżetu partycypacyjnego*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 5 (vol. 46), 7–20, DOI: 10.18276/ais.2023.46-01.



Joanna Bigos
mgr
Uniwersytet Wrocławski
e-mail: joanna.bigos2@uwr.edu.pl
ORCID: 0000-0001-8703-4446



Interes prawny jednostki samorządu terytorialnego w perspektywie tzw. rozporządzenia terytorialnego Rady Ministrów

Streszczenie

Artykuł traktuje o interesie prawnym jednostki samorządu terytorialnego w perspektywie tzw. rozporządzenia terytorialnego. Zakresem podmiotowym rozważań objęto gminę, powiat i województwo samorządowe, co obligowało do poszukiwania źródeł tegoż interesu w ustrojowym prawie administracyjnym, a co za tym idzie – w normach ustrojowych z uwzględnieniem ich specyfiki zarówno konstrukcyjnej, jak i treściowej. Przyjęte założenie badawcze doprowadziło do wniosku, że jeśli jednostka samorządu terytorialnego jest konstrukcją/instytucją prawa ustrojowego, to co do zasady jej interes prawny powinien wykazywać się tożsamą kwalifikacją. Przedmiotem rozważań stała się natomiast szczególna pozycja narażonej na zmniejszenie substratu materialnego, a więc biernej, jednostki samorządu terytorialnego w kontekście tzw. rozporządzenia terytorialnego. Rozporządzenie to jest szczególnym aktem prawnym, wydawanym przez Radę Ministrów, którego treść dotyczy zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego poprzez tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie oraz ustalenie granic gmin i powiatów oraz zmienianie granic województw. Asymetria w pozycji jednostek samorządu terytorialnego, która uwidoczniła się w tym procesie, prowadzi do pewnej sprzeczności, która nie dotyczy tego, czy jednostka samorządu terytorialnego, której substrat materialny ulega uszczupleniu, ma interes prawny, ale tego, że mogą jej nie przysługiwać żadne środki służące ochronie przynależnego jej interesu prawnego. W artykule zastosowano, zgodnie z tezą P. Wszółka, że „jedynie wykorzystanie wielu dopełniających

się wzajemnie metod gwarantuje pełne osiągnięcie celów badawczych¹, różne metody badawcze właściwe prawu administracyjnemu. W najszerszym zakresie wykorzystano metodę analityczno-dogmatyczną. Materiałem źródłowym były akty prawne, komentarze do ustaw, literatura oraz orzecznictwo sądowe.

Słowa kluczowe: interes prawny ustrojowy, jednostka samorządu terytorialnego, rozporządzenie „terytorialne”, asymetria, ochrona interesu prawnego

Wprowadzenie

Przedmiotem analizy jest ustrojowa perspektywa interesu prawnego, przedstawiona na przykładzie tzw. rozporządzenia terytorialnego, a więc materii stosunkowo rzadko poddawanej monograficznej analizie, trudnej a przy tym ważkiej, dotyczącej bowiem istoty jednostki samorządu terytorialnego². Kontekst prowadzonych rozważań dotyczący tzw. rozporządzenia terytorialnego, co do zasady, zawężony jest do tych, które bezpośrednio dotyczą zmiany granic JST (odrębności będą bowiem widoczne w przypadkach rozporządzeń dotyczących miasta stołecznego Warszawy oraz związku metropolitalnego). Ważność rozważań wzmacniają także zagadnienia pozostające w tle głównego tematu, a więc kwestie konsultacji samorządowych i referendum lokalnych, które związane są z procedurą wydawania rozporządzenia „terytorialnego”.

Rozporządzenie „terytorialne” różni się od tzw. rozporządzenia proceduralnego, w którym wyznaczany jest tryb postępowania m.in. przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin bądź powiatów oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach. W dokonywanych w tekście ustaleniach i w przyjętej dla ich realizacji perspektywie badawczej preferuje się pozycję biernej JST, a więc tej, która jest narażona na uszczuplenie jej substratu materialnego w wyniku uchwalenia rozporządzenia „terytorialnego”.

Przyjęta metoda identyfikacji interesu prawnego umożliwia wyróżnienie dwóch, mocno ze sobą powiązanych, elementów tytułowej problematyki. Po pierwsze, wyróżnienie interesu prawnego jako pojęcia nastawionego na aspekty treściowe, w klasycznym ujęciu związane z uprawnieniami i obowiązkami; po drugie – elementu dotyczącego środków prawnych, które służą ochronie interesu prawnego,

1 P. Wszolek, *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznawania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7–8, s. 26.

2 Jednostka samorządu terytorialnego dalej zwana „JST”.

mając w tym kontekście na uwadze znaczenie osobowości, podmiotowości³ i sądowej ochrony samodzielności JST⁴. Dokonywane w toku analizy ustalenia odnośnie do środków zaskarżenia będą zawężone do treści art. 191 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵, ze świadomością potencjalnego zastosowania art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁶ i odpowiadającego mu art. 87 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym⁷ w kontekście skargi organu stanowiąco-kontrolnego biernej JST do sądu administracyjnego na uchwałę rady gminy bądź powiatu o wystąpieniu z wnioskiem o zmianę granic JST⁸. Jak już jednak podnoszono, docelowa analiza dotyczy tzw. rozporządzenia terytorialnego, wspomniana uchwała podejmowana jest natomiast na etapie poprzedzającym jego wydanie i jej rolą jest niejako inicjowanie postępowania legislacyjnego w tym zakresie. Wykazanie się w tym względzie przez JST ustrojowym interesem prawnym jest zatem potencjalne i odbywa się w kontekście tego rozporządzenia, ale nie dotyczy go bezpośrednio.

Wyjaśnień wymaga jeszcze kwestia podstawowa, czyli wskazanie norm prawa ustrojowego jako źródeł interesu prawnego JST w omawianym kontekście. Takie nastawienie badawcze wydaje się naturalne, ponieważ JST jest instytucją prawa ustrojowego, które – w uproszczeniu mówiąc – określa organizację aparatu administracyjnego oraz jego funkcje i zadania⁹, w tym sposób tworzenia i likwidacji podmiotów prawa administracyjnego (a zatem JST), ich strukturę, kompetencje organów, rodzaj i zakres relacji pomiędzy poszczególnymi elementami struktury administracji publicznej i – co ważne z perspektywy wybranego tematu – reguluje szczególną kwestię podziału terytorialnego kraju na potrzeby działania organów administracji publicznej. Należy zatem założyć – wyjściowo – że interes prawny JST powinien wykazywać się taką samą kwalifikacją, a więc źródłem w normie prawa ustrojowego. Zastrzeżenie to dokonywane jest z pełną świadomością, że

3 Na ten temat zob. więcej: P. Lisowski, *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, w: M. Stec, K. Małysa-Sulińska (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020, s. 259–292.

4 Na ten temat zob. więcej: J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.

5 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej zwana „Konstytucją RP”.

6 Dz.U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.

7 Dz.U. z 2022 r., poz. 1526, dalej: u.s.p.

8 H. Izdebski, *Zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Wybrane aspekty prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 7–8, s. 61.

9 Podobnie również L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Ustrojowe prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 11.

perspektywa interesu prawnego JST czasami może być rozpatrywana w kontekście materialnoprawnym. Jak się jednak wydaje, kwalifikacja interesu JST ze względu na jej status administrującego zawsze ma źródło i zwińczenie ustrojowe, a jedynie jego kontekst może być materialnoprawny.

Jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot ustrojowego interesu prawnego

W doktrynach państw europejskich przez pewien czas decentralizacja władzy publicznej była utożsamiana z pojęciem samorządu terytorialnego¹⁰, pomimo że na każdym etapie rozwoju układu zdecentralizowanego poza samorządem terytorialnym wyróżniano w nauce także zdecentralizowane osoby prawa publicznego (w tym korporacje prawa publicznego, podmioty autonomiczne i przedsiębiorstwa¹¹). Taki stan rzeczy istniał więc pomimo świadomości, że samorząd terytorialny jest szczególnym typem decentralizacji. Współcześnie definicje samorządu lokalnego państw europejskich bazują na legalnej definicji wskazującej, że (lokalny) samorząd terytorialny „oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”¹². W rodzimym porządku prawnym decentralizacja władzy publicznej i wyodrębnienie samorządu terytorialnego przyjęły formę zasad konstytucyjnych¹³, zgodnie z którymi skonstatować można, że samorząd terytorialny jest układem relacji pomiędzy administrującymi (a więc służy identyfikacji relacji, jakie pomiędzy nimi zachodzą) oraz wskazuje na korporacyjny charakter tej formy decentralizacji. W takim układzie muszą zatem istnieć podmioty administracji publicznej, którymi w przypadku decentralizacji samorządowej w typie terytorialnym są wyróżnione w tytułowej sferze JST¹⁴.

¹⁰ Tak chociażby T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 124.

¹¹ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 88.

¹² Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze sprost.), art. 3 ust. 1.

¹³ Pierwszą z nich dekoduje się z treści art. 15 ust. 1 Konstytucji RP. Zasada samorządu terytorialnego została wywiedziona w sądownictwie, wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2018 r., sygn. II GSK 4424/16, LEX nr 2612257.

¹⁴ O różnicy pomiędzy pojęciami samorządu terytorialnego i jednostki samorządu terytorialnego pisał P. Lisowski, *Samorząd terytorialny a jednostka samorządu terytorialnego – rozważania semantyczne*, w: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 439–449.

Jednostka samorządu terytorialnego to odrębny od państwa, wtórny, podmiot administracji publicznej w postaci związku publicznoprawnego¹⁵, który w swojej istocie składa się z substratu osobowego, a więc wspólnoty mieszkańców oraz zmaterializowanego substratu w postaci terytorium¹⁶. W sensie organizacyjnym jest ona korporacją terytorialną o obowiązkowym charakterze przynależności¹⁷ osób zamieszkujących na jej prawnie wyznaczonym terytorium i jest ona samodzielnym względem państwa podmiotem prawa publicznego¹⁸. Podstaw istnienia JST należy szukać w konstytucyjnych zasadach decentralizacji władzy publicznej¹⁹ oraz pomocniczości²⁰, a także w związanym z nimi zasadniczym podziale terytorialnym państwa²¹. Gminę, powiat i samorząd województwa jako ustrojowo-organizacyjne formy – podmioty zdecentralizowane terytorialnie²² – już w Konstytucji RP²³, a następnie w treści ustrojowych ustaw samorządowych²⁴ wyposażono w prawo własności i inne prawa majątkowe, ich samodzielność poddano ochronie sądowej, ale – co najistotniejsze – zostały one upodmiotowione, tj. wyposażone w osobowość zarówno administracyjnoprawną i cywilnoprawą²⁵. Cechy te, a więc osobowość prawna JST i zdolność do czynności prawnych jej organów, umożliwiają realizację podstawowego

15 Podobnie I. Niżnik-Dobosz, *Wprowadzenie*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587896882/694322?keyword=Ustawa%20o%20samorz%C4%85dzie%20gminnym.%20Komentarz&toHit=1&cm=SFIRST> (dostęp 21.11.2022).

16 Wskazują na to chociażby przepisy art. 15 ust. 1 oraz 16 ust. 1 Konstytucji RP.

17 Tak również Z. Niewiadomski, *Teoretyczne podstawy samorządu, w tym samorządu terytorialnego*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, t. I, Warszawa 2022, s. 43.

18 Art. 165 ust. 2 Konstytucji RP.

19 Art. 15 ust. 1 Konstytucji RP.

20 Preambuła oraz art. 15 ust. 2 Konstytucji RP.

21 Art. 15 Konstytucji RP.

22 Wydaje się, że literalna wykładnia brzmienia art. 165 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje bezpośrednio na warunkowanie możliwości utworzenia innej niż gmina jednostki samorządu lokalnego jednoczesnym wprowadzeniem w drodze regulacji ustawowej samorządu regionalnego. W ustawie zasadniczej przewidziano jednak możliwość ustawowego wprowadzenia jedynie jednostek regionalnych.

23 Art. 165 Konstytucji RP.

24 Pod pojęciem ustrojowe ustawy samorządowe rozumieć należy: u.s.g.; u.s.p. oraz ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 z późn. zm.), dalej: u.s.w.

25 Tak chociażby P. Tuleja, *Samorząd terytorialny jako sprawujący władzę publiczną*, w: M. Stec, K. Małys-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020, s. 85. Na temat osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego więcej A. Wróbel, *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego – istota samorządu terytorialnego, zasady i pojęcia podstawowe*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa...*, s. 323–329.

celu istnienia JST, jakim jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty lokalnej bądź regionalnej poprzez wykonywanie przez organy przynależnych tym podmiotom zadań publicznych, adresowanych w bezpośredni sposób do zrzeszenia mieszkańców danego terytorium. Co ważne, JST jest upodmiotowiona zawsze, zarówno podczas działania w sferze *imperium*, jak i w sferze *dominium*, co przekłada się na posiadanie interesu prawnego i możliwość poszukiwania prawnych środków jego ochrony²⁶.

O tak zwanym rozporządzeniu terytorialnym Rady Ministrów

Szczegółowy kształt zasadniczego podziału terytorialnego państwa jest ustanawiany przez Sejm w drodze ustawy, jednak zmiany społeczne, gospodarcze i kulturowe w pewnych sytuacjach determinują konieczność rewizji i incydentalnego²⁷ wprowadzania modyfikacji w podziale terytorium w formie tzw. rozporządzenia terytorialnego. W tym przypadku, w modelowym ujęciu, Rada Ministrów podejmuje obiektywną decyzję o tym, czy zrealizować delegację prawotwórczą i dokonać odstępstwa od ugruntowanej w orzecznictwie zasady stabilności granic JST²⁸.

Użyte w tytułowej sferze sformułowanie tzw. rozporządzenie terytorialne to pojęcie formułowane w języku prawniczym²⁹, pod którym należy rozumieć fakultatywne, niesamoistne akty prawne ustanowione w wyniku dekoncentracji funkcji prawodawczej na rzecz naczelnego organu administracji publicznej (Radę Ministrów). Upoważnienie ustawowe do wydania takiego rozporządzenia stanowią art. 4 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2–3 u.s.g., art. 3 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2–6 u.s.p., a także art. 5a ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa³⁰. Wskazane przepisy wsparte są treścią aktów wykonaw-

26 Należy mieć jednak świadomość, że istnieją sytuacje, w których takie przełożenie nie będzie identyfikowalne.

27 Pod tym sformułowaniem należy rozumieć, co zaznaczał niejednokrotnie w orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (dalej zwany „TK”), że wszelkie zmiany w zakresie zasadniczego podziału terytorialnego kraju powinny być wprowadzane jako ściśle reglamentowane odstępstwo od zasady względnej stabilizacji granic JST, a rolą Rady Ministrów jest przeprowadzenie procesu legislacyjnego w sposób, który umożliwia obiektywne potwierdzenie konieczności wprowadzenia tych zmian w odniesieniu do wszystkich JST, których zmiany te będą dotyczyły.

28 Wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., sygn. K 1/03, OTK-A 2003/8/85.

29 P. Lisowski, *Jednostki podziału terytorialnego w regulacjach ustawy o samorządzie powiatowym*, w: J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej – Wrocław, 7–8 marca 2005 r.*, Wrocław 2005, s. 70.

30 Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. nr 96, poz. 603 ze zm.). Podstawy prawnej dla wydania rozporządzenia terytorialnego Rady Ministrów nie należy szukać w u.s.w.

czych³¹, dzięki czemu istnieje kompleksowa regulacja procedury dotyczącej tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia, ustalania granic, nadawania statusu JST. Konstatając, należy stwierdzić, że rozporządzenie „terytorialne” to akt prawny o szczególnym charakterze w formie rozporządzenia wydawany przez Radę Ministrów, którego przedmiotem jest szeroko rozumiane wprowadzanie zmian w terytorium JST. Rozporządzenie to docelowo wywiera skutki w składzie wspólnoty samorządowej oraz w zasadniczym podziale terytorialnym kraju poprzez tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie oraz ustalenie granic gmin i powiatów oraz zmienianie granic województw.

Omawiane rozporządzenie jest aktem prawnym o szczególnym charakterze. Co do zasady klasyczne rozporządzenie jako akt normatywny zawiera normy generalne i abstrakcyjne, jednak w przypadku tzw. rozporządzenia terytorialnego charakter zawartych w nim norm jest odmienny, można określić je jako indywidualne³². Zagadnienie charakteru prawnego rozporządzenia „terytorialnego” było przedmiotem licznych rozstrzygnięć dokonywanych przez TK. Początkowo w orzecznictwie sądu konstytucyjnego uznawano, że rozporządzenie to należy uznać za akt normatywny, rozstrzyga ono bowiem o kwestiach stosunków prawnych i w związku z tym może stanowić przedmiot kontroli hierarchicznej TK. Linia orzecznicza zmieniła się jednak w 2009 roku po wydaniu rozstrzygnięcia przez pełen skład sędziów, kiedy to wywiedziono, że badanie treści rozporządzenia „terytorialnego” opiera się bardziej na analizie stanu faktycznego niż badaniu kwestii prawnych. W wyniku przyjęcia tej interpretacji odstąpiono od orzekania w przedmiocie zgodności tzw. rozporządzenia terytorialnego z aktami wyższej rangi, przy czym, co warto zauważyć, nie podważono w żadnym z rozstrzygnięć podmiotowej legitymacji JST do wystąpienia z wnioskiem o kontrolę TK w tym zakresie oraz nie podniesiono kwestii interesu prawnego JST.

Poza wskazanym charakterem norm oba opisane kierunki orzecznicze TK zasadniczo opierają się na założeniu, że tym, co determinuje szczególny charakter rozporządzenia „terytorialnego” jest także skutek, jaki ono wywołuje, a więc dokonanie czynności konwencjonalnej i brak charakteru prawotwórczego. Ten typ

31 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 sierpnia 2001 r. w sprawie trybu postępowania przy składaniu wniosków dotyczących tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic, nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta, ustalania i zmiany nazw gmin u siedzib ich władz oraz dokumentów wymaganych w tych sprawach (Dz.U. z 2014 r., poz. 310). W odniesieniu do samorządu województwa mowa o rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 maja 2001 r. w sprawie zmiany granic województw małopolskiego i śląskiego (Dz.U. nr 62, poz. 630) oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie zmiany granic województwa podkarpackiego i małopolskiego (Dz.U. nr 93, poz. 823).

32 W wyżej wskazanym wyroku TK zaznaczył, że akt ten nosi znamiona konkretności.

rozporządzenia w nauce prawa administracyjnego określany jest aktem hybrydowym i wyodrębniony został przez B. Dolnickiego jako indywidualny akt normatywny³³, a więc nowa prawna forma działania organu administracji publicznej³⁴.

Biorąc pod uwagę analizowane argumenty, należy zgodzić się ze stanowiskiem, że rozporządzenie „terytorialne” ma dwuskładnikową naturę, jest ono jednocześnie aktem stosowania i stanowienia prawa, jednak nie można odmówić mu charakteru prawnego³⁵. Sam TK podkreślił, że:

materia zmiany granic gmin (...) dotyczy rozstrzygnięcia spraw o charakterze jednostkowym, konkretnym, jednakże przybierających postać aktu normatywnego – rozporządzenia Rady Ministrów (...) i koryguje ono odpowiednio także podział terytorialny kraju oraz wpływa kształtującą na zdolność wykonywania zadań publicznych przez te gminy, a także na prawa polityczne i interesy ich mieszkańców³⁶.

Jak się wydaje, rozporządzenie to należy uznać za akt normatywny także dlatego, że w momencie wejścia w życie zawartych w nim norm, a ściślej w chwili materializowania się skutków ich zastosowania, oddziałują one na przebieg obowiązywania i stosowania prawa, np. w zakresie właściwości miejscowej organów JST, modelowany jest w sposób generalny zakres zadań JST i zdolność ich organów do realizacji. Dodatkowo normy te poprzez zmianę przynależności terytorialnej jednostki w pewnym zakresie wpływają na prawa i obowiązki mieszkańców i innych podmiotów prawa na danym terytorium³⁷.

33 B. Dolnicki, *Indywidualny akt normatywny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6, s. 56–64.

34 Sygnalizacyjnie tylko można wskazać na potencjalne zastosowanie znanej w doktrynie koncepcji generalnego aktu administracyjnego autorstwa E. i M. Szewczykó, jednak w aktualnym stanie prawnym taka klasyfikacja komplikowałaby kwestię trybu ochrony interesu prawnego biernej JST. M. Szewczyk, E. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.

35 Jako jeden z argumentów można przywołać chociażby argumentację TK, który w wyroku z dnia 27 listopada 2000 r., sygn. U 3/00, OTK 2000/8/293 wskazał, że adresatami aktów ustalających granice powiatu będą wszystkie podmioty prawa, które w zakresie swoich działań (faktycznych lub prawnych, prywatnych bądź urzędowych) zetkną się z problemem przynależności danego obszaru do określonego powiatu, a nie tylko do zainteresowanych JST.

36 Wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. U 5/04, OTK-A 2006/7/80 oraz z dnia 5 grudnia 2006 r., sygn. U 2/06, OTK-A 2006/11/168.

37 M. Mączyński, *Zmiana granic pomiędzy gminami: ocena rządowej polityki zmian w podziale terytorialnym pozostaje poza granicami oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 1 (45), s. 162.

O interesie prawnym wywodzonym z prawa ustrojowego

W kontekście problematyki JST zagadnienie interesu prawnego, a więc osobistego, konkretnego i aktualnego interesu chronionego przepisami prawa³⁸, nabiera szczególnego znaczenia. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny³⁹ w wyroku z dnia 25 stycznia 2010 roku⁴⁰, po pierwsze, pojęcie interesu prawnego należy ujmować w kategoriach obiektywnych. W orzecznictwie podkreśla się, że mieć interes prawny to tyle, co wskazać przepis prawa uprawniający dany podmiot do wystąpienia z określonym żądaniem w stosunku do organu administracji publicznej⁴¹. W doktrynie, ale uprzednio w orzecznictwie sądów administracyjnych, ujawniła się tendencja do szerokiego pojmowania źródeł normatywnych interesu prawnego⁴². Już w postanowieniu NSA z 27 września 1990 roku wskazano, że:

źródłem interesu prawnego lub uprawnienia jest zawsze norma prawna, albo ogólna i abstrakcyjna (akt normatywny), albo też jednostkowa i konkretna (decyzja stosowania prawa). Interes prawny lub uprawnienie nie musi mieć podstawy w przepisach materialnych prawa administracyjnego. (...) Nie można wyłączyć, iż prawne umocowanie owych interesów lub uprawnień tkwić będzie bezpośrednio w przepisach ustawy samorządowej, a nawet bezpośrednio Konstytucji⁴³.

W wyroku NSA z 10 września 2002 roku stwierdzono, że:

interes prawny to interes wypływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego. Każdy z tych przepisów może kształtować uprawnienia i obowiązki jednostki. Nie można zatem zawęzić interesu prawnego jednostki wyłącznie do przepisów prawa materialnego. Przyjęcie poglądu, że normy ustrojowe nie mogą kształtować interesów jednostki jest nieuzasadnione i sprzeczne z prawem⁴⁴.

38 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 września 2020 r., sygn. III SA/Wr 4/20, LEX nr 3110536.

39 Dalej w tekście „NSA”.

40 Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. II OSK 1865/09, LEX nr 560892.

41 Wyrok NSA z dnia 22 lutego 1984 r., sygn. I SA 1748/83, LEX nr 1689510 oraz z dnia 27 września 1999 r., sygn. IV SA 1285/98, LEX nr 47898.

42 Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2005 r., sygn. II OSK 341/05, LEX nr 190951; wyrok NSA z dnia 29 grudnia 2005 r., sygn. II OSK 507/05, LEX nr 188979.

43 Wyrok NSA z dnia 27 września 1990 r., sygn. SA/Wr 952/90, Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, Warszawa 1991 r., s. 35–41. Postanowienie to dotyczyło interesu prawnego wywodzonego na gruncie art. 101 ust. 1 u.s.g., wydaje się jednak, że wskazanej treści uzasadnienia można nadać uniwersalne znaczenie.

44 Wyrok NSA we Wrocławiu z dnia 10 września 2002 r., sygn. II SA/Wr 1498/02, OwSS 2003/1/18.

W doktrynie podobny pogląd wyraziła B. Adamiak⁴⁵.

Postępowanie legislacyjne zmierzające do wydania tzw. rozporządzenia terytorialnego dotyczy niewątpliwie praw, jakie przysługują JST w omawianym procesie, oraz tych praw, które będą skutkiem wprowadzenia norm rozporządzenia w życie. Zasady i tryb zmiany granic nie są wywodzone wprost z regulacji konstytucyjnej, ale stanowią elementy ustaw i aktów wykonawczych do nich. Na podstawie przepisów wywodzonych z regulacji kilku aktów normatywnych można wskazać, że prawodawca przewidział dwa tryby uchwalenia rozporządzenia „terytorialnego” dotyczącego terytorium gminy i powiatu oraz jeden tryb dla wprowadzenia zmian w terytorium województwa. Wydanie tzw. rozporządzenia terytorialnego w odniesieniu do terytorium gminy i powiatu może odbywać się z urzędu i na wniosek, w przypadku zaś terytorium województwa jedynie z urzędu. Niektóre z gmin i powiatów – z perspektywy konkretnych już procedur – otrzymały zatem legitymację do inicjowania procesu legislacyjnego⁴⁶.

Interesujący w kontekście powiązania możliwości wprowadzania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym kraju w drodze tzw. rozporządzenia terytorialnego wydaje się wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w którym wskazano, że zakresu interesu prawnego nie można ograniczać jedynie do spraw związanych z uprawnieniami lub obowiązkami materialnoprawnymi, a interes prawny w regulacji ustrojowej to interes sprawowania rzetelnego urzędu⁴⁷, co w przypadku JST można wiązać z koniecznością zaspokajania potrzeb wspólnot lokalnych.

Podsumowując, można stwierdzić, że w przypadku JST przede wszystkim identyfikowalny typ interesu prawnego to interes prawny ustrojowy, w dalszej kolejności, w oznaczonych przypadkach, może znajdować zastosowanie interes prawny materialny. Identyfikacji takiej można dokonać, odnosząc się chociażby do kwestii upodmiotowienia JST, jej osobowości administracyjnoprawnej i cywilnoprawnej oraz konieczności realizacji zadań publicznych, której podstawa prawna zawarta jest w przepisach ustrojowego prawa administracyjnego. Jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, istotne jest bowiem to, by w wyniku zakończenia

45 B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowno administracyjne*, Warszawa 2015, s. 413.

46 Dr K. Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna spółka komandytowa, *Ekspertyza prawna w przedmiocie założeń nowelizacji przepisów ustawy o samorządzie gminnym dotyczących przeprowadzania zmian granic gmin*, s. 17, http://www.zgwrp.pl/attachments/article/1584/2019_11_04__3Konferencja%20Toru%C5%84_%20za%C5%82%20ekspertyza%20prawna%20-%20zmiana%20granice%20gmin.pdf (dostęp 15.11.2022).

47 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 maja 2020 r., sygn. II SA/Ol 122/20, LEX nr 3007702.

danej sprawy zmianie uległa czyjaś „sfera prawna”⁴⁸, z czym niewątpliwie mamy do czynienia w przypadku zmian w terytorium JST.

Ochrona interesu prawnego JST w kontekście rozporządzenia „terytorialnego”

Analizie należy poddać jeszcze stan prawny oraz ustalenia doktryny związane z drugim z aspektów wymienionych na wstępie, a więc ochronie interesu prawnego JST w procedurze zmiany granic i służących temu środkach prawnych, z uwzględnieniem poczynionych już zawężeń. Przedstawione zasadnicze założenia obowiązujących przepisów prawa dają podstawę do tego, by zgodzić się ze stanowiskiem doktryny wyrażonym przez K. Ziemskiego, że zmiana granic JST objęta analizowanym postępowaniem legislacyjnym dotyczy w sposób bezpośredni praw JST, w tym w sposób szczególnie, realny i bezpośredni interesu prawnego tej, której terytorium może zostać uszczuplone, a obecny kształt regulacji skutkuje *de iure* i *de facto* uprzywilejowaniem jednej z nich⁴⁹ – poprzez wyznaczenie JST biernie i czynnie uczestniczących w procesie legislacyjnym. Taki stan rzeczy dla części JST oznacza brak możliwości ochrony swojego statusu prawnego oraz samodzielności i prowadzi do jawnej asymetrii w pozycji JST, w obliczu czego należałoby podać w wątpliwość kwestię konstytucyjności (zgodności z Konstytucją RP) tak skonstruowanych przepisów.

Warto nadmienić, że obowiązujące przepisy prawa nie przewidują administracyjnej ścieżki weryfikacji wydanego tzw. rozporządzenia terytorialnego przez Radę Ministrów. Jest to oczywiste, biorąc pod uwagę, że procedurze tej nie nadano statusu postępowania administracyjnego, jak również nie przewidziano odpowiedniego stosowania przepisów K.p.a.⁵⁰ Oznacza to, że jakkolwiek kontrola oparta na kryterium legalności dokonywana będzie jedynie w formie kontroli sprawowanej przez TK⁵¹ – przy założeniu, że uzna on swoją właściwość – z uwagi na to, że w kognicji

48 Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2007 r, sygn. III SA/Lu 414/07, LEX nr 340163; wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. I OSK 2006/11, LEX nr 1107471; wyrok WSA w Opolu z dnia 10 marca 2020 r., sygn. II SA/Op 451/19, LEX nr 2923257. Tak również S. Płażek, *Art. 24*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587896928/694368?keyword=Ustawa%20o%20samorz%C4%85dzie%20gminnym.%20Komentarz&tochHit=1&cm=SFIRST> (dostęp 21.11.2022).

49 Dr K. Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna spółka komandytowa, *Ekspertyza...*, s. 37.

50 Jak wskazywane jest w doktrynie, takie ukształtowanie rodzi wiele trudności.

51 Art. 191 ust. 3 Konstytucji RP. TK orzeka jedynie w granicach wniosku, a jego kognicją objęta jest hierarchiczna kontrola zgodności norm prawnych (z aktów stanowienia prawa), czyli ocena zgodności z aktami normatywnymi wyższego rzędu.

sądów administracyjnych nie pozostaje badanie aktów normatywnych podejmowanych przez organy centralne. Możliwość kontroli przez sąd konstytucyjny istnieje obecnie tylko nominalnie, w utrwalającej się linii orzeczniczej TK odmawia bowiem przymiotu normatywności tzw. rozporządzeniu terytorialnemu, a przez to wyklucza możliwość weryfikacji (w tym wycofania z obrotu prawnego) takiego rozporządzenia w sposób inny niż ich derogacja. Warto też zwrócić uwagę na konsekwencje poglądu wyrażonego w uzasadnieniu wyroku TK z dnia 18 lutego 2003 roku, K 24/02⁵² (który, co prawda, dotyczy likwidacji gmin warszawskich w drodze ustawy, jednak merytorycznie odpowiada założeniom realizowanym w formie rozporządzenia „terytorialnego”), w którym sąd konstytucyjny potwierdził możliwość dokonywania zmian w zakresie terytorium, ale zastrzegł, że ich weryfikacja przez TK będzie dotyczyła tylko aspektów proceduralnych. Oznacza to bowiem, że faktycznie nie ma możliwości merytorycznej ochrony interesu prawnego JST. W przypadku braku rozpoznania sprawy przez TK nie ma środka ochrony interesu prawnego JST.

Przypadek związku metropolitalnego

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedno zagadnienie. Interes prawny JST, a ściślej rzecz ujmując – gminy – na podobnych zasadach mógłby zostać wywiedziony w odniesieniu do tych podstawowych JST, które na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 roku w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia”⁵³ zostały w nim przymusowo zrzeszone. Akt ten również należy zakwalifikować do tzw. indywidualnych aktów normatywnych, dotyczących materialnego substratu JST. W tym przypadku rozporządzenie zostało wydane na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej, który sporządził go na podstawie wniosku Rady Miasta Katowice. Procedura wymagała zasięgnięcia opinii rad gmin, które miały wejść w skład związku metropolitalnego oraz Sejmiku Województwa Śląskiego⁵⁴. Co znamienne, opinie te nie musiały w praktyce zostać wyrażone, a ponadto nie wszystkie musiały dokonywać pozytywnej oceny zasadności złożenia wniosku, a to w ostateczności mogło skutkować przymusowym zrzeszeniem konkretnych gmin województwa śląskiego w związku metropolitalnym. Dodatkowo należy nadmienić, że prawodawca nie przewidział mechanizmów ochrony samodzielności takich

52 OTK-A 2003/2/11.

53 Dz.U. poz. 1290.

54 W tym wojewody.

gmin ani procedur umożliwiających im podjęcie następczej decyzji (decyzji *ex post*) o rezygnacji z członkostwa w takim zrzeszeniu. Na podstawie wskazanego rozporządzenia w sprawie utworzenia związku metropolitalnego stworzono więc przymusowe zrzeszenie gmin, a przepisy prawa nie przewidują możliwości wystąpienia bądź wyłączenia gminy niezainteresowanej współpracą w takiej formie ze związku metropolitalnego.

Wnioski

Obowiązujący w RP zasadniczy podział terytorialny państwa to nie tylko zagadnienie związane z materialnym, czyli geodezyjnym podziałem obszaru kraju. Podział ten ma doniosłe znaczenie dla ustroju, a więc zorganizowania aparatu administracyjnego i wykonywania zadań publicznych przez organy JST. Jest to znaczące z uwagi na to, że JST jako wspólnoty samorządowe o określonym terytorium wykonują zadania publiczne (gmina znaczną ich część⁵⁵), a więc realizują tzw. władztwo publiczne. Ze względu na *ratio* bytu JST i powiazaną z tym ściśle kwestię zasadniczego podziału terytorialnego kraju już w przepisach konstytucyjnych wyznaczono przesłanki, które mają determinować kształt podziału zasadniczego kraju⁵⁶. Oznacza to brak możliwości niczym nieskrępowanego, swobodnego wprowadzania takich zmian, z drugiej jednak strony oznacza, że dokonany pierwotnie zasadniczy podział terytorialny kraju, w ściśle określonych okolicznościach i przy istnieniu obiektywnych przesłanek uzasadniających jego niezbędność, celowość i proporcjonalność, może, a nawet powinien podlegać weryfikacji. Należy zatem skonstatować, jak już stwierdzono w doktrynie, że trwałość stosunków terytorialnych nie jest bezwzględna.

W przypadku wprowadzania zmian w zasadniczym podziale terytorialnym państwa doprowadza się do ingerencji w obszar już ukonstytuowanych i funkcjonujących korporacji terytorialnych, które mają chronioną sądownie osobowość publicznoprawną i cywilnoprawną oraz samodzielność. W przypadku JST przede wszystkim identyfikowalny typ interesu prawnego to interes prawny ustrojowy, w dalszej kolejności, w oznaczonych przypadkach, może znajdować zastosowanie interes prawny materialny. Taką kwalifikację należy bezpośrednio wiązać z kwestią upodmiotowienia JST, jej osobowością administracyjnoprawną i cywilnoprawną oraz koniecznością realizacji zadań publicznych, których podstawy prawne zawarte są w przepisach ustrojowego prawa administracyjnego. Możliwość istnienia

55 Art. 164 ust. 3 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 u.s.g.

56 Art. 15 ust. 2 Konstytucji RP.

interesu prawnego wywodzonego z przepisów ustrojowego prawa administracyjnego potwierdzano w orzecznictwie NSA i TK. Wielokrotnie w swoim orzecznictwie sąd konstytucyjny podkreślał, że stabilność granic gmin i ich samodzielność jest chroniona już normami ustawy zasadniczej. Oznacza to, że musi istnieć podstawa ich interesu prawnego. Analiza obecnego kształtu procedury legislacyjnej związanej z uchwaleniem tzw. rozporządzenia terytorialnego daje podstawę do dekodowania interesu prawnego JST z przepisów ustaw ustrojowych, które ją upodmiotowiają. Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że kryterium zdolności wykonywania zadań publicznych odwołuje się do możliwości realizacji zadań JST i kompetencji jej organów w sposób zdecentralizowany. O jego spełnieniu przesądzać więc będą przede wszystkim możliwości pozyskania dochodów własnych z jej terytorium (z fizycznego obszaru danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju) oraz zgromadzenia tam odpowiedniej bazy majątkowej. Jednostka samorządu terytorialnego została bowiem powołana w celu wykonywania zadań publicznych. Jej kształt przestrzenny powinien więc być środkiem, który umożliwia pełną i prawidłową realizację tego celu, a nie stanowić jej ograniczenie.

Ochrona interesu prawnego JST w kontekście tzw. rozporządzeń terytorialnych jest mocno ograniczona. Głównym powodem takiego stanu rzeczy jest urzeczywistnianie zmian terytorialnych w formie hybrydowego rozporządzenia podejmowanego przez naczelny organ administracji publicznej – Radę Ministrów. Forma rozporządzenia wyklucza możliwość ochrony interesu prawnego JST w postępowaniu administracyjnym, jak również w postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Jedyną przewidzianą prawnie, choć nieskuteczną obecnie możliwością ochrony interesu prawnego, jaką może wykorzystać JST, której granic dotyczy rozporządzenie, jest wniesienie skargi dotyczącej stwierdzenia niezgodności danego rozporządzenia terytorialnego z aktami normatywnymi wyższej rangi do TK, który w tym zakresie uznałby swoją właściwość. Nawet jednak w obliczu takiego wydarzenia, zgodnie z orzecznictwem sądu konstytucyjnego dokonywałby on jedynie weryfikacji trybu prowadzenia postępowania legislacyjnego zmierzającego do wydania rozporządzenia „terytorialnego”, a nie dokonywałby kontroli merytorycznej, co w dalszym ciągu oznacza *de facto* brak środków służących ochronie przynależnego biernej JST interesu prawnego. Przeprowadzona analiza wskazuje zatem na jednoznaczną asymetrię w pozycji konstytucyjnie równych sobie JST w kontekście tzw. rozporządzenia terytorialnego z uwagi na to, że pomimo posiadania przez bierną JST interesu prawnego w procesie finalizowanym uszczupleniem jej substratu materialnego nie istnieją prawne mechanizmy ochrony jej samodzielności.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowo administracyjne*, Wrocław 2015.
- Bielecki L., Ruczkowski P. (red.), *Ustrojowe prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
- Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Dolnicki B., *Indywidualny akt normatywny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 6.
- Dr K. Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna spółka komandytowa, *Ekspertyza prawna w przedmiocie założeń nowelizacji przepisów ustawy o samorządzie gminnym dotyczących przeprowadzania zmian granic gmin*, www.zgwrp.pl/attachments/article/1584/2019_11_04__3Konferencja%20Toru%C5%84_%20za%C5%82%20ekspertyza%20prawna%20-%20zmiana%20granic%20gmin.pdf.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Izdebski H., *Zmiany w zasadniczym podziale terytorialnym państwa. Wybrane aspekty prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 7–8.
- Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.
- Lisowski P., *Jednostki podziału terytorialnego w regulacjach ustawy o samorządzie powiatowym*, w: J. Korczak (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z konferencji z okazji 15-lecia samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej – Wrocław, 7–8 marca 2005 r.*, Wrocław 2005.
- Lisowski P., *Samorząd terytorialny a jednostka samorządu terytorialnego – rozważania semantyczne*, w: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Lisowski P., *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, w: M. Stec, K. Małyśa-Sulińska (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020.
- Mączyński M., *Zmiana granic pomiędzy gminami: ocena rządowej polityki zmian w podziale terytorialnym pozostaje poza granicami oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2020, nr 1 (45).
- Niewiadomski Z., *Teoretyczne podstawy samorządu, w tym samorządu terytorialnego*, w: I. Lipowicz (red.), *System prawa samorządu terytorialnego. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, t. I, Warszawa 2022.
- Niżnik-Dobosz I., *Wprowadzenie*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Plażek S., *Art. 24*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Szewczyk M., Szewczyk E., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.
- Tuleja P., *Samorząd terytorialny jako sprawujący władzę publiczną*, w: M. Stec, K. Małyśa-Sulińska (red.), *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020.

Wróbel A., *Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego – istota samorządu terytorialnego, zasady i pojęcia podstawowe*, w: I. Lipowicz, *System prawa samorządu terytorialnego. Podstawowe pojęcia i podstawy prawne funkcjonowania*, t. I, Warszawa 2022.

Wszolek P., *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego dla poznawania prawa jako wypowiedzi normatywnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7–8.

Legal interest of a unit of local government in the perspective of the so-called territorial regulation of the Council of Ministers

Summary

The article addresses the legal interest of a unit of local government in the perspective of the so-called territorial regulation. The subjective scope of the considerations covers the municipality, powiat and self-governing voivodeship, which obliges to search for the sources of this interest in the organizational administrative law. This involves an examination of organizational norms, taking into account their construction and content specificity. The research assumption adopted leads to the conclusion that if a unit of local government is a structure or institution of organizational administrative law, then, in principle, its legal interest should be qualified in the same way and derive from the same source. The subject of consideration, however, is the special position of a unit of local government exposed to the reduction of the material substrate, and thus passive, in the context of the so-called territorial regulation. This regulation is a special legal act issued by the Council of Ministers, aiming to alter the boundaries of a unit of local government by creating, merging, dividing and abolishing, as well as determining the boundaries of municipalities and poviats, and changing the boundaries of voivodeships. It is worth noting that the asymmetry in the position of units of local government, which manifests itself in this process, leads to a certain contradiction. This contradiction does not concern whether the unit of local government, whose material substrate is depleted, has a legal interest, but rather that it may not be entitled to any measures to protect its legal interest. Administrative law research methods have been applied to varying degrees in preparing the text, with the analytical-dogmatic method playing a dominant role. Source materials for writing the article include -legal acts, commentaries and court case law.

Keywords: legal interest based on organizational administrative law, unit of local government, “territorial” regulation, asymmetry, protection of legal interest

CYTOWANIE

Bigos J., *Interes prawny jednostki samorządu terytorialnego w perspektywie tzw. rozporządzenia terytorialnego Rady Ministrów*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 5 (vol. 46), 21–36, DOI: 10.18276/ais.2023.46-02.



Adam Domański
mgr
Uniwersytet Wrocławski
e-mail: adam.domanski@uwr.edu.pl
ORCID: 0000-0002-9575-3974



Kontrola transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego dokonywanej w formie czynności materialno-technicznej

Streszczenie

Celem artykułu jest wyjaśnienie problematyki kontroli transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego dokonywanej w formie czynności materialno-technicznej. W związku z tym autor postawił pytanie, czy dokonana transkrypcja zagranicznego dokumentu stanu cywilnego może podlegać kontroli w trybie skargi do sądu administracyjnego, określonej w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 329, 655, 1457, 1855), dalej: p.p.s.a. Odpowiadając na tak postawione pytanie, należało stwierdzić, że kontrola dokonanej transkrypcji nie następuje przez złożenie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego określonej w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., lecz ma charakter pośredni i jest dokonywana ze względu na rodzaj uchybień w postępowaniu w przedmiocie sprostowania, uzupełnienia, unieważnienia aktu stanu cywilnego, ewentualnie w sądowym postępowaniu nieprocesowym o ustalenie jego treści. Ze względu na mnogość i skomplikowanie sposobów tej kontroli warte rozważenia są zmiany legislacyjne, polegające na wprowadzeniu instytucji unieważnienia czynności materialno-technicznej z zakresu rejestracji stanu cywilnego decyzją kierownika USC. Autor przed omówieniem sposobów weryfikacji dokonanej transkrypcji, stanowiących główny temat rozważań, pochylił się także nad podmiotem uprawnionym do zainicjowania tejsze kontroli. Ze względu na to, że w postępowaniu w przedmiocie transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego będzie nim zasadniczo podmiot wnoszący o umiejscowienie, szczegółowej

analizie został poddany art. 104 ust. 4 ustawy z dnia 28 listopada 2014 roku Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 1681), dalej: p.a.s.c., stanowiący, że wniosek do wybranego kierownika urzędu stanu cywilnego o dokonanie transkrypcji może złożyć osoba, której dotyczy zdarzenie podlegające transkrypcji, lub inna osoba wykazująca interes prawny w transkrypcji lub interes faktyczny w transkrypcji dokumentu potwierdzającego zgon. Pojęcie interesu prawnego i interesu faktycznego nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę, dlatego aby dokonać wykładni tych pojęć, autor sięgnął po dorobek przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, odwołujących się do koncepcji E. Bernatzika.

W artykule główną metodą badawczą była metoda analityczno-prawna.

Słowa kluczowe: transkrypcja, zagraniczny dokument stanu cywilnego, czynność materialno-techniczna, kontrola, skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego na inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej

Wprowadzenie

Instytucja transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego jest znana polskiemu systemowi prawnemu od dawna i była obecna we wszystkich obowiązujących po II wojnie światowej aktach prawnych, regulujących rejestrację stanu cywilnego¹, choć dopiero obecnie obowiązująca ustawa z 2014 roku z używanego w doktrynie i orzecznictwie pojęcia prawniczego uczyniła pojęcie prawne. Zgodnie z definicją legalną, zawartą w art. 104 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2014 roku Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 1681), dalej: p.a.s.c., transkrypcja to wierne i literalne przeniesienie treści zagranicznego dokumentu stanu cywilnego zarówno pod względem językowym, jak i formalnym, bez co do zasady żadnej ingerencji w pisownię imion i nazwisk osób wskazanych w zagranicznym dokumencie stanu cywilnego².

Istota transkrypcji sprowadza się do umiejscowienia zagranicznego dokumentu stanu cywilnego, a więc odwzorowania jego treści w języku urzędowym obowiązującym na terytorium RP i w obowiązującej w Polsce formie rejestracji urodzeń,

1 Transkrypcję konstytuował art. 28 ust. 1 w zw. z art. 27 ust. 4 dekretu z dnia 25 września 1945 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 1945 r., nr 48, poz. 272), następnie art. 63 ust. 1 dekretu z dnia 8 czerwca 1955 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 1955 r., nr 25, poz. 151 ze zm.), wreszcie art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1986 r. o tożsamym z oboma dekrétami tytułem (Dz.U. z 2011 r., nr 212, poz. 1264, z 2012 r., poz. 1529).

2 Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 1681), art. 104 ust. 4.

mażeństw i zgonów³. Z tego względu wymóg wiernego i literalnego pod względem językowo-formalnym przeniesienia treści zagranicznego dokumentu stanu cywilnego nie może być rozumiany ściśle, ponieważ – jak wskazuje się w orzecznictwie – wierność i literalność ta nie sprowadza się wyłącznie do przeniesienia brzmienia, lecz wymaga uwzględnienia przede wszystkim funkcji, którą pełnią poszczególne elementy treści zagranicznego dokumentu⁴. Ponadto należy pamiętać, że o szczególnych, często technicznych zasadach sporządzania aktów stanu cywilnego, regulujących takie kwestie jak zakres danych ujawnianych w akcie czy ich układ graficzny, decydują wyłącznie akty prawne (co do zasady o charakterze wykonawczym) państwa, w którym został sporządzony dany akt⁵. W związku z tym to na podstawie prawa państwa sporządzenia aktu stanu cywilnego winno się oceniać, jaką funkcję mają poszczególne dane zawarte w zagranicznym dokumencie stanu cywilnego. Z tego powodu przy umiejscawianiu zagranicznego dokumentu w krajowym rejestrze stanu cywilnego, które polega przede wszystkim na dostosowaniu go do wzoru aktu stanu cywilnego określonego w rozporządzeniu Ministra Cyfryzacji z dnia 18 kwietnia 2020 roku w sprawie wzorów dokumentów wydawanych z zakresu rejestracji stanu cywilnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 698), nie wolno zapominać o prymarnej funkcji, jaką pełnią dane ujawnione w zagranicznym dokumencie według państwa obcego. W przeciwnym razie treść takiego dokumentu zostałaby zniekształcona przy transkrypcji, co w konsekwencji doprowadziłoby do sporządzenia nieprawidłowego pod względem treści polskiego aktu stanu cywilnego. Zagraniczne dokumenty stanu cywilnego zawierają bowiem często dodatkowe dane nieznanne polskim dokumentom stanu cywilnego lub odwrotnie – pomijają informacje wymagane przez prawo krajowe przy rejestracji stanu cywilnego. Dla przykładu można wskazać, że poświadczony odpis wypisu brytyjskiego aktu urodzenia zawiera dodatkowo informacje na temat zatrudnienia i miejsca zamieszkania rodziców dziecka⁶. W związku z tym przy dokonywaniu takiej transkrypcji należy pominąć dane niewymagane przez polskie prawo, a jednocześnie uzupełnić te, które są konieczne w polskim dokumencie stanu cywilnego.

Charakter prawny transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego wzbudzał gorące dyskusje zarówno w orzecznictwie sądowym, jak i głosach doktryny. Spór ogniskował się wokół zagadnienia, czy transkrypcja ma charakter

3 M. Gaffke, *Szczególne tryby rejestracji stanu cywilnego*, w: M. Gaffke, A. Gaffke, *Vademecum kierownika urzędu stanu cywilnego*, Warszawa 2019, s. 55.

4 Postanowienie SN z dnia 8 maja 2015 r., III CSK 296/14, LEX nr 1712817.

5 Postanowienie SN z dnia 8 sierpnia 2003 r., V CK 6/02, LEX nr 82443.

6 M. Gaffke, *Szczególne tryby...*, s. 56 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 kwietnia 2018 r., II SA/Po 1169/17, LEX nr 2478177.

rejestrujący, czy wyłącznie reproduktywny. Zwolennicy pierwszej tezy argumentowali, że transkrypcja to szczególnie sposób rejestracji zdarzenia stanu cywilnego, dokonywanej nie na podstawie osobistego zgłoszenia, lecz na podstawie zagranicznego dokumentu stanu cywilnego, ponieważ – jak podkreślał P. Wypych – „nie jest to rejestracja dokumentu, lecz rejestracja zdarzenia z zakresu stanu cywilnego, na podstawie tego zdarzenia, jakim jest akt stanu cywilnego”⁷. Pogląd ten podzielany był także w orzecznictwie⁸. Nieco złagodzone, lecz podobne stanowisko zaprezentowała A. Czajkowska, stwierdzając, że „transkrypcja jest wtórną rejestracją zdarzenia, pierwotnie zarejestrowanego w formie aktu stanu cywilnego za granicą”⁹. Zwolennicy drugiej tezy podnosili zaś, że transkrypcja ma wyłącznie reproduktywny charakter, ponieważ jej istota sprowadza się do sporządzenia krajowego aktu stanu cywilnego, będącego jedynie odwzorowaniem zagranicznego dokumentu. Twierdzenie to należy obecnie uznać za dominujące zarówno w orzecznictwie¹⁰, jak i doktrynie¹¹. Nie można odmówić słuszności temu pogładowi, ponieważ dokonywana w formie czynności materialno-technicznej transkrypcja nie ma przymiotu konstytutywności, a jedynie przymiot deklaratoryjności, a co za tym idzie, sporządzenie aktu transkrybowanego nie ma najmniejszego wpływu na ocenę

7 P. Wypych, *Charakter prawny transkrypcji aktu stanu cywilnego sporządzonego za granicą*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2003, nr 1, s. 159.

8 Wyrok SN z dnia 13 czerwca 2000 r., III CKN 260/00, LEX nr 41954, wyrok SN z dnia 4 czerwca 1971 r., II CR 138/71, LEX nr 1323 czy wyrok SN z dnia 12 października 1972 r., II CR 386/72, LEX nr 4793, w którym wyraźnie stwierdzono, że: „Akt stanu cywilnego sporządzony za granicą nie w polskim urzędzie konsularnym (dyplomatycznym) uzyskuje zrównanie pod względem mocy dowodowej z odpowiednim aktem sporządzonym w Polsce lub w polskim urzędzie konsularnym (dyplomatycznym) przez wpisanie do ksiąg stanu cywilnego właściwego urzędu stanu cywilnego w Polsce (art. 63 ust. 1 a.s.c.), czyli przez tzw. transkrypcję. Zagraniczny akt małżeństwa wpisany do ksiąg polskiego urzędu stanu cywilnego w trybie art. 63 ust. 1 a.s.c. stanowi więc wyłączny dowód m.in. tego, że oświadczenia małżonków o wstąpieniu w związek małżeński zostały złożone przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego”.

9 A. Czajkowska, *Art. 73*, w: A. Czajkowska, E. Pachniewska, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz. Orzecznictwo. Wzory dokumentów i pism*, Warszawa 2011, s. 241.

10 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 maja 2015 r., II OSK 2419/13, LEX nr 1780447; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25 listopada 2014 r., II SA/Bd 982/14, LEX nr 1613693; wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 grudnia 2014 r., II OSK 1298/13, LEX nr 1772336; wyrok NSA w Warszawie z dnia 26 marca 2014 r., II OSK 2601/12, LEX nr 1487595; uchwała SN 7 sędziów z dnia 20 listopada 2012 r., III CZP 58/12, LEX nr 1227013; postanowienie SN z dnia 3 czerwca 2011 r., III CSK 259/10, LEX nr 1129120; postanowienie SN z dnia 15 kwietnia 2011 r., III CZP 12/11, LEX nr 847153; postanowienie SN z dnia 16 marca 2007 r., III CSK 380/06, LEX nr 457689; postanowienie SN z dnia 8 sierpnia 2003 r., V CK 6/02, LEX nr 82443.

11 J. Litwin, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Wrocław 1961, s. 520.

materialnoprawnych konsekwencji stwierdzonych w nich zdarzeń¹². Innymi słowy, niedokonanie transkrypcji aktu stanu cywilnego nie odbiera mu mocy dowodowej zagranicznego dokumentu urzędowego, która została określona w art. 1138 ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm.).

Postępowanie w przedmiocie transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego toczy się na podstawie przepisów p.a.s.c. oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000). Postępowanie to w przypadku pozytywnego rozpoznania wniosku kończy się umiejscowieniem treści zagranicznego dokumentu stanu cywilnego w krajowym rejestrze w formie czynności materialno-technicznej, zaś odmowa dokonania transkrypcji obliuguje kierownika USC do wydania decyzji administracyjnej, a co za tym idzie, kreuje sprawę administracyjną o charakterze hybrydowym ze względu na sposób jej zakończenia.

W artykule zostanie przedstawiona problematyka kontroli dokonanej transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego. Autor podejmie próbę odpowiedzi na pytanie, czy dokonana transkrypcja zagranicznego dokumentu stanu cywilnego może podlegać kontroli w trybie skargi do sądu administracyjnego, określonej w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W tym celu zostanie przeanalizowane skrótowo, w jaki sposób definiuje się w doktrynie pojęcie innego aktu i czynności z zakresu administracji publicznej oraz jakie są podstawowe przesłanki zakwalifikowania działania organu do tej kategorii, których łączne spełnienie stanowi warunek dopuszczalności skargi do WSA. W przypadku negatywnej odpowiedzi na wcześniej postawione pytanie zostaną przedstawione inne konstrukcje prawne, umożliwiające kontrolę czynności materialno-technicznej dokonanej w postępowaniu w przedmiocie transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego. Ponadto w ramach uzupełnienia rozważań na temat sposobów weryfikacji dokonanej transkrypcji zostanie omówiony podmiot uprawniony do zainicjowania tejże kontroli. Ze względu na to, że w postępowaniu w przedmiocie transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego będzie nim zasadniczo podmiot wnoszący o umiejscowienie, szczegółowej analizie zostanie poddany art. 104 ust. 4 p.a.s.c., stanowiący, że wniosek do wybranego kierownika urzędu stanu cywilnego o dokonanie transkrypcji może złożyć osoba, której dotyczy zdarzenie podlegające transkrypcji, lub inna osoba wykazująca interes prawny w transkrypcji albo interes faktyczny w transkrypcji dokumentu potwierdzającego zgon. Ze względu na to, że pojęcie interesu prawnego i interesu

12 Uchwała NSA z dnia 2 grudnia 2019 r., II OPS 1/19, LEX nr 2746435; P. Wypych, *Charakter prawny...*, s. 196.

faktycznego nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę, wykładnia tych pojęć zostanie przeprowadzona na podstawie dorobku przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego, odwołujących się do koncepcji E. Bernatzika.

W artykule zastosowano metodę analityczno-prawną, pozwalającą skupić się na dokładnej analizie pojęć i zwrotów języka prawnego i prawniczego, w tym przede wszystkim pojęcia transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego oraz innego aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej, z wykorzystaniem dorobku doktryny i orzecznictwa.

Podmiot uprawniony do zainicjowania kontroli czynności materialno-technicznej dokonanej w postępowaniu w przedmiocie transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego

Jak wspomiano na wstępie, kierownik USC przenosi treść zagranicznego dokumentu stanu cywilnego do krajowego rejestru w formie czynności materialno-technicznej. Przez czynności materialno-techniczne najczęściej rozumie się „działania organu administracji, które, będąc czynnościami faktycznymi, oparte są na wyraźnej podstawie prawnej i wywołują konkretne skutki prawne”¹³. Warto zastanowić się, kto może być podmiotem uprawnionym do zainicjowania kontroli dokonanej transkrypcji. W postępowaniu w przedmiocie transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego będzie nim zasadniczo podmiot wnoszący o umiejscowienie. Zgodnie z art. 104 ust. 4 p.a.s.c. wnioski do wybranego kierownika urzędu stanu cywilnego o dokonanie transkrypcji może złożyć osoba, której dotyczy zdarzenie podlegające transkrypcji, lub inna osoba wykazująca interes prawny w transkrypcji lub interes faktyczny w transkrypcji dokumentu potwierdzającego zgon.

Pierwsza kategoria podmiotów uprawnionych nie wymaga szerszego komentarza. Najczęściej jednak w przypadku transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia osobą, której dotyczy zdarzenie podlegające umiejscowieniu, jest małoletni. Wówczas uprawnionym do złożenia wniosku, a następnie do zainicjowania ewentualnej kontroli jest jego przedstawiciel ustawowy. Zgodnie z regulacjami wynikającymi z ustawy z dnia 25 lutego 1964 roku Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r., poz. 1359, z 2022 r., poz. 2140), dalej: k.r.o., do kategorii przedstawicieli ustawowych małoletniego zalicza się przede wszystkim rodziców, jeśli dziecko pozostaje

¹³ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Czynności faktyczne*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017, s. 303.

pod ich władzą rodzicielską¹⁴, oraz opiekuna¹⁵. Ponadto w sytuacji, gdy podmiotem legitymowanym jest osoba ubezwłasnowolniona całkowicie, uprawnionym do złożenia wniosku staje się jej opiekun na mocy art. 175 k.r.o. Zgodnie z art. 176 k.r.o. opiekunem ubezwłasnowolnionego całkowicie powinien być co do zasady małżonek ubezwłasnowolnionego, a w braku tegoż jego ojciec lub matka, pod warunkiem że dobro pozostającego pod opieką nie stoi temu na przeszkodzie. Nadto nie jest konieczne, by z wnioskiem o transkrypcję zagranicznego aktu małżeństwa występowali oboje małżonkowie. W takim przypadku wnioskodawcą może być tylko jedno ze współmałżonków.

Ponadto, co szczególnie istotne, podmiotami legitymowanymi do złożenia wniosku o transkrypcję są także osoby posiadające w tym interes prawny lub, w przypadku umiejscowienia aktu zgonu, także interes faktyczny. Zarówno pojęcie interesu prawnego, jak i interesu faktycznego nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę. Niemniej jednak przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego próbują zdefiniować te terminy, odwołując się do koncepcji E. Bernatzika, przedstawionej w dziele jego autorstwa z 1886 roku *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft*.

J. Zimmermann przez interes faktyczny rozumie „subiektywny, własny pogląd podmiotu zewnętrznego (obywatela) na działalność administracji publicznej, że powinna ona podjąć na jego rzecz jakieś działanie lub powstrzymać się od jakiegoś działania”¹⁶. W doktrynie wskazuje się również na podział interesu faktycznego i wyróżnienie w jego ramach interesu faktycznego *sensu stricto* oraz interesu faktycznego *sensu largo*. A.S. Duda, próbując zdefiniować oba te pojęcia, wskazuje, że cechą charakterystyczną interesu faktycznego *sensu stricto*, oprócz subiektywności, jest to, że w odczuciu społecznym nie jest godny ochrony przez państwo¹⁷. Interes faktyczny *sensu largo* stanowi przeciwieństwo pierwszego podtypu, łączy w sobie bowiem element subiektywny w postaci odczuć danych jednostek oraz element obiektywny, przejawiający się w tym, że istnieje ochrona tego interesu w obowiązującym porządku prawnym¹⁸. Ponadto należy pamiętać, że co do zasady w języku prawnym aktów z zakresu prawa administracyjnego nie używa się terminu „interes faktyczny”. Ustawodawca jednak, uchwalając nową p.a.s.c., wprowadził to pojęcie m.in. do przepisu wskazującego podmioty uprawnione do zainicjowania

14 Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r., poz. 1359, z 2022 r., poz. 2140), art. 98 § 1.

15 Ibidem, art. 98 § 1 w zw. art. 155 § 1.

16 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 354.

17 A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 62–63.

18 Ibidem.

postępowania w przedmiocie transkrypcji. W tym miejscu warto zacytować fragment uzasadnienia rządowego projektu ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, w którym stwierdzono, że:

Interes faktyczny przy rejestracji zdarzenia mającego miejsce za granicą będzie brany pod uwagę tylko w przypadkach zgonu. Nie wydaje się, aby o sporządzenie aktu zgonu w tym trybie wnioskowały instytucje, a raczej przeciwnie: indywidualne osoby zainteresowane np. pochówkiem w kraju osób bliskich. Poza tym rejestracja zgonu spowoduje aktualizację rejestrów publicznych, dlatego katalog osób uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o rejestrację nie powinien być ograniczony tylko do osób mających interes prawny¹⁹.

Interes faktyczny podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku w przedmiocie transkrypcji zagranicznego dokumentu potwierdzającego zgon jest więc interesem faktycznym *sensu largo*. Opisując interes faktyczny podmiotu wnoszącego o transkrypcję zagranicznego aktu zgonu, można posłużyć się także uwagami czynionymi odnośnie do interesu wnioskodawcy w sprawie o stwierdzenie nabycia spadku. Zgodnie z art. 1025 § 1 zd. 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r., poz. 1360) sąd na wniosek osoby mającej w tym interes stwierdza nabycie spadku przez spadkobiercę²⁰. W doktrynie prawa cywilnego przyjmuje się, że ustawodawca, posługując się w tym przepisie wyłącznie kategorią interesu, miał na myśli nie tylko interes prawny, lecz także faktyczny, przejawiający się m.in. w interesie moralnym czy społecznym²¹. Przy założeniu, że osoba mająca interes faktyczny w stwierdzeniu nabycia spadku po określonym spadkodawcy pragnie do wniosku inicjującego postępowanie cywilne dołączyć przetranskrybowany akt zgonu tego spadkodawcy, może ona uprzednio wystąpić o jego transkrypcję, wskazując także na interes faktyczny.

Legitymacja podmiotu uprawnionego do złożenia wniosku o transkrypcję zagranicznego aktu urodzenia lub małżeństwa, niebędącego osobą, której akt ten dotyczy, opiera się wyłącznie na konstrukcji interesu prawnego w dokonaniu umiejscowienia. J. Zimmermann definiując interes prawny, wskazuje, że:

Stanowi on również subiektywny, własny pogląd podmiotu zewnętrznego (obywatela) na to, że administracja publiczna powinna podjąć na jego rzecz działanie (...) lub

19 Prezes Rady Ministrów, druk nr 2620, Rządowy projekt ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego. Uzasadnienie, 2014, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2620> (dostęp 20.11.2022), s. 47.

20 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2022 r., poz. 1360), art. 1025 § 1.

21 J. Ciszewski, J. Knabe, *Art. 1025*, w: P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587805456/602896/ciszewski-jerzy-red-nazaruk-piotr-red-kodeks-cywilny-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp 20.11.2022).

powstrzymać się od tego działania, ale tym razem pogląd ten znajduje odzwierciedlenie w obowiązującym prawie i z tego powodu jest przez to prawo chroniony²².

Ponadto w doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się podstawowe cechy, którymi powinien się charakteryzować interes prawny. Należą do nich indywidualność, konkretność, aktualność interesu prawnego. Musi też wynikać on z określonej normy prawnej. Przez indywidualność najczęściej rozumie się możliwość przypisania interesu prawnego do zindywidualizowanego podmiotu²³. Pod pojęciem konkretności kryje się związek interesu prawnego z sytuacją faktyczną podmiotu, uwarunkowaną obowiązującą i skonkretyzowaną normą prawną. Aktualność, zwaną również realnością, utożsamia się z powiązaniem interesu prawnego z obowiązującą regulacją prawną i brakiem jego hipotetyczności²⁴. Ponadto ten rodzaj interesu musi wynikać z dającej się wyodrębnić normy prawnej, która może należeć nie tylko do prawa administracyjnego, lecz także wywodzić się z innej gałęzi prawa, takiej jak np. prawo cywilne²⁵.

Pozostając w temacie postępowania o stwierdzenie nabycia spadku, można wskazać, że wierzyciel spadkodawcy, mając ewidentny interes prawny w uzyskaniu postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku po zmarłym za granicą spadkodawcy, ma interes prawny także w dokonaniu transkrypcji zagranicznego dokumentu potwierdzającego zgon tejże osoby, ponieważ dokument ten stanowi wyłączny środek dowodowy zarówno w zakresie stwierdzenia zgonu osoby w nim wskazanej, jak i daty tego zdarzenia.

Problem kontroli czynności materialno-technicznej dokonanej w postępowaniu w przedmiocie transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego

Mając na względzie to, że wnioskodawcy od dokonanej w postępowaniu w przedmiocie transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego przez organ rejestracyjny czynności materialno-technicznej nie przysługuje żaden środek zaskarżenia w ramach procedury administracyjnej, pojawia się pytanie, czy istnieją w systemie prawa inne konstrukcje umożliwiające kontrolę poprawności umiejscowienia zagranicznego dokumentu stanu cywilnego. Pierwszym rozważanym

22 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 356.

23 Ibidem, s. 357.

24 A.S. Duda, *Interes prawny...*, s. 79–90.

25 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 357.

sposobem kontroli umiejscowionego aktu stanu cywilnego jest wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na czynność kierownika USC, określonej w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., który stanowi, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na inne (niż decyzje administracyjne, postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, albo kończące postępowanie, a także postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty, postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie) akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 735, 1491 i 2052), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r., poz. 1540, 1598, 2076 i 2105), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 roku o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2021 r., poz. 422 ze zm.), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw²⁶. Powstaje pytanie, czy w zakresie zastosowania przytoczonego przepisu mieści się czynność transkrypcji. Aby na nie odpowiedzieć, należy przeanalizować, w jaki sposób definiuje się w doktrynie pojęcie innego aktu i czynności z zakresu administracji publicznej oraz jakie są podstawowe przesłanki zakwalifikowania działania organu do tej kategorii, których łączne spełnienie stanowi warunek dopuszczalności skargi do WSA.

Za M. Jańskowską można stwierdzić, że innym aktem z zakresu administracji publicznej jest jednostronne, czasami władcze wypowiedzenie się organu administracji publicznej w skonkretyzowanej sprawie wobec indywidualnego podmiotu, które, choć zewnętrznie zbliżone do decyzji administracyjnej, nie posiada jej formy, przede wszystkim dlatego, że brakuje podstawy prawnej dla takiego rozstrzygnięcia²⁷. Pod pojęciem czynności rozumie się zaś „działania faktyczne, które w wyniku ich realizacji wywołują następstwo w postaci uprawnień lub obowiązków, jakie przepis prawa łączy z ich podjęciem”²⁸. Do tej kategorii zaliczają się przede wszystkim czynności materialno-techniczne. Zarówno akty, jak i czynności charakteryzują

26 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 329, 655, 1457, 1855), art. 3 § 2 pkt 4.

27 M. Jańskowska, *Akty i czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym jako przedmiot kontroli*, w: J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003, s. 167.

28 Ibidem, s. 168.

się władczością w ujęciu proceduralnym, zaś podstawowa różnica między nimi tkwi w tym, że akty cechują się dodatkowo większym stopniem sformalizowania, ponieważ przybierają często postać pism czy wykazów.

Przesłankami zakwalifikowania działania organu do kategorii aktów i czynności, wskazanych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a, jest ich wyraźna odmienność od decyzji administracyjnych lub postanowień, na które przysługuje odrębna skarga do WSA, zaliczanie ich do zakresu administracji publicznej oraz ich związek z uprawnieniami lub obowiązkami wynikającymi z przepisów prawa.

Pierwsza przesłanka wymaga, by akt lub czynność nie były decyzją lub postanowieniem wydawanym w postępowaniu jurysdykcyjnym, egzekucyjnym lub zabezpieczającym, ponieważ te formy działania administracji zaskarżalne są na podstawie art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a. Jak podkreśla B. Adamiak, decyzja administracyjna czy postanowienie to przykład oświadczenia woli organu administracji publicznej, zaś inny akt lub czynność należy do kategorii oświadczeń wiedzy, związanych z wykonywaniem prawa, które podejmuje się wówczas, gdy stosunek prawny nie nakłada obowiązku konkretyzacji, ponieważ został ukształtowany bezpośrednio regulacjami prawnymi²⁹. Niemniej jednak akt lub czynność muszą cechować się zewnętrżnością i być skierowane do indywidualnego podmiotu, bowiem, jak wskazuje NSA w swym postanowieniu z 15 grudnia 2010 roku zapadłym w sprawie o sygn. akt: II GSK 8/10:

Z aktami lub czynnościami, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., mamy do czynienia wówczas, gdy są one skierowane do konkretnych, imiennie oznaczonych podmiotów, przy czym oczywiście nie chodzi tu o takie podmioty, jak inne organy, bądź instytucje podległe, ale o podmioty niepodporządkowane organizacyjnie ani służbowo organowi wydającemu dany akt lub podejmującemu daną czynność. Ponadto poza zakresem art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. pozostają akty o charakterze generalnym³⁰.

Druga z wymienionych przesłanek nakazuje, by działanie podejmowane jako akt lub czynność zaliczało się do zakresu administracji publicznej. W doktrynie prawa administracyjnego zwykło się ujmować administrację publiczną w aspekcie podmiotowym (organizacyjnym), przedmiotowym (materialnym) i formalnym. E. Ochendowski administrację w pierwszym ujęciu rozumie jako zbiór podmiotów administracji, do których zalicza zarówno organy administracji publicznej, jak i inne podmioty wykonujące funkcje z zakresu administracji publicznej³¹.

29 B. Adamiak, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 105.

30 Postanowienie NSA z dnia 15 grudnia 2010 r., II GSK 8/10, LEX nr 742932.

31 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002, s. 19.

Przez administrację w znaczeniu materialnym rozumie on ogół działalności państwa, którego przedmiotem są sprawy administracyjne, zaś administracja publiczna w aspekcie formalnym to działania podmiotów administracji bez względu na to, czy mają one charakter administracyjny, czy też nie³². By rozstrzygnąć, czy zaktualizowała się omawiana w tym akapicie przesłanka, zawarte w niej pojęcie administracji publicznej trzeba rozumieć w ujęciu przedmiotowym, ponieważ, jak akcentuje WSA w Gliwicach w swym judykacie z dnia 13 października 2009 roku, wydanym na kanwie sprawy o sygn. akt: I SA/Gd 220/09:

Akt lub czynność, będące przedmiotem skargi przewidzianej w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. musi mieć charakter publicznoprawny, a więc skarga może (...) dotyczyć aktów i czynności tych państwowych i niepaństwowych jednostek organizacyjnych, które są uprawnione do prowadzenia działalności mieszczącej się w zakresie pojęcia „działalność administracji publicznej”. Kryterium to oznacza, że w zakresie właściwości sądów administracyjnych mieszczą się akty lub czynności zawierające element władztwa administracyjnego. Działanie władcze to takie, w którym o treści uprawnienia lub obowiązku przesądza jednostronnie organ wykonujący administrację publiczną, a adresat jest związany tym jednostronnym działaniem³³.

Trzecia przesłanka, a mianowicie to, że akt lub czynność ma dotyczyć uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, budzi największe kontrowersje w doktrynie i orzecznictwie. W związku z tym konieczne jest szczegółowe przeanalizowanie tej przesłanki i skrótowe wyjaśnienie jej poszczególnych elementów. Słowo „dotyczy” rozumiane jest przez część przedstawicieli doktryny i orzecznictwa jako wskazanie wyłącznie bezpośredniego związku między aktem lub czynnością a uprawnieniem lub obowiązkiem danego podmiotu, wynikającym z określonego przepisu prawa³⁴. Rysuje się również mniejszościowy pogląd, że wystarczający będzie związek pośredni³⁵. Z kolei przez uprawnienie rozumie się najczęściej prawo danego podmiotu do żądania od innego podmiotu określonego zachowania, zaś obowiązek to rodzaj powinności ciężącej na konkretnym podmiocie, która obliuguje go do czegoś³⁶. Sformułowanie „wynikający z przepisów prawa” oznacza natomiast, że podstawa potwierdzająca istnienie indywidualnego obowiązku lub uprawnienia

32 Ibidem.

33 Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 października 2009 r., I SA/Gd 220/09, LEX nr 524668.

34 T. Woś, Art. 3, w: H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587524688/505224/wos-tadeusz-red-prawo-o-postepowaniu-przed-sadami-administracyjnymi-komentarz-wyd-vi?cm=URELATIONS> (dostęp. 20.11.2022).

35 Ibidem.

36 M. Jaśkowska, *Akty i czynności...*, s. 162.

tkwi w skonkretyzowanej regulacji prawnej³⁷, a co za tym idzie, związek między przepisem prawa, określającym obowiązek lub uprawnienie, a aktem lub czynnością musi być ścisły³⁸.

Transkrybowanie zagranicznego aktu stanu cywilnego przez kierownika USC jest niewątpliwie czynnością materialno-techniczną, inną niż decyzja administracyjna lub postanowienie, która dokonywana jest w zakresie administracji publicznej, lecz nie dotyczy uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Transkrybowany akt potwierdza jedynie w urzędowy sposób zdarzenie, którego dotyczy, a co za tym idzie, ma zasadniczo deklaratoryjny charakter. W związku z tym bezpośrednio nie nadaje podmiotowi w nim wskazanemu żadnych uprawnień ani nie nakłada na niego obowiązków, dlatego kontrola poprawności dokonania transkrypcji nie może nastąpić poprzez złożenie skargi do WSA.

Niemożność wniesienia skargi do WSA nie oznacza jednak, że nie istnieją inne konstrukcje prawne umożliwiające kontrolę czynności materialno-technicznej dokonanej w postępowaniu w przedmiocie transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego. W wyniku transkrypcji powstaje bowiem polski akt stanu cywilnego, a co za tym idzie, do jego korekty stosuje się sposoby określone w rozdziale 4 p.a.s.c. zatytułowanym „Zmiany w aktach stanu cywilnego”. W związku z tym instytucje przewidujące sprostowanie, uzupełnienie oraz unieważnienie aktu stanu cywilnego, a także ustalenie jego treści, są obecnie jedynymi instrumentami pozwalającymi na kontrolę poprawności dokonanej transkrypcji. Istotą tych instytucji jest doporowadzenie do prawidłowej treści aktu, ewentualnie wyeliminowanie z systemu aktu zawierającego dane niezgodne z rzeczywistym stanem rzeczy.

Instytucję sprostowania transkrybowanego aktu stanu cywilnego regulują przepisy p.a.s.c. zawarte w art. 35 i 36, przewidujące dwa tryby – administracyjny i sądowy. W trybie administracyjnym sprostowania dokonuje w formie czynności materialno-technicznej kierownik USC, który transkrybował zagraniczny dokument stanu cywilnego, gdy akt ten zawiera dane niezgodne z danymi zawartymi w aktach zbiorowych rejestracji stanu cywilnego lub z innymi aktami stanu cywilnego, ewentualnie z innymi zagranicznymi dokumentami stanu cywilnego, pod warunkiem że stwierdzają one zdarzenie wcześniejsze i dotyczą tej samej osoby lub jej wstępnych³⁹. Procedurę można zainicjować z urzędu lub na wniosek osoby, której ten akt dotyczy. Ponadto legitymowanym do złożenia wniosku

37 B. Adamiak, *Skarga...*, s. 110.

38 Postanowienie NSA z dnia 4 lipca 2012 r., I OSK 1501/12, LEX nr 1332325.

39 Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2022 r., poz.1681), art. 35 ust. 1.

jest przedstawiciel ustawowy tego podmiotu, a także osoba mająca w tym interes prawny oraz prokurator. W sytuacji gdy sprostowanie ma być dokonane z urzędu lub wnioskuje o nie inny podmiot niż ten, którego dotyczy akt stanu cywilnego, na kierownika USC ciąży dodatkowy obowiązek poinformowania bezpośrednio zainteresowanego o zamiarze sprostowania lub o złożeniu wniosku o sprostowanie aktu stanu cywilnego⁴⁰. Podobny obowiązek aktualizuje się względem drugiego małżonka, gdy o sprostowanie transkrybowanego aktu małżeństwa wnosi jedno z małżonków⁴¹. Po dokonaniu sprostowania kierownik USC zobligowany jest do wydania wnioskodawcy odpisu zupełnego sprostowanego aktu stanu cywilnego.

Sprostowania w trybie sądowym dokonuje sąd cywilny w postępowaniu nieprocesowym, które może zainicjować wniosek osoby zainteresowanej, prokuratora lub kierownika USC, w sytuacji gdy nie można dokonać sprostowania na podstawie akt zbiorowych rejestracji stanu cywilnego lub innych akt stanu cywilnego albo zagranicznych dokumentów stanu cywilnego, o ile stwierdzają one zdarzenie wcześniejsze i dotyczą tej samej osoby lub jej wstępnych, a także wtedy, gdy kierownik nie może dokonać sprostowania wyłącznie na podstawie ww. dokumentów⁴². Jak wskazuje A. Czajkowska, pod pojęciem osoby zainteresowanej rozumie się każdy podmiot mający interes prawny w toczącym się postępowaniu⁴³. Postępowanie przebiega według przepisów art. 506–525 k.p.c. (przepisy ogólne postępowania nieprocesowego), stąd właściwym do rozpoznania sprawy sprostowania jest zasadniczo sąd miejsca zamieszkania wnioskodawcy, zaś rozstrzygnięcie zapada w formie postanowienia. Prawomocne orzeczenie zapadłe w sprawie sprostowania przekazywane jest przez sąd właściwemu urzędowi stanu cywilnego i stanowi podstawę do zamieszczenia wzmianki dodatkowej we właściwym akcie stanu cywilnego w trybie art. 24 p.a.s.c.

Uzupełnienie transkrybowanego aktu stanu cywilnego, podobnie jak jego sprostowanie, może nastąpić albo w określonym w art. 37 p.a.s.c. trybie administracyjnym, albo wskazanym w art. 38 p.a.s.c. trybie sądowym. Przesłanką uzupełnienia jest brak w akcie stanu cywilnego wszystkich danych wymaganych przez prawo⁴⁴. Ze względu na to, że administracyjny sposób uzupełnienia aktu stanu cywilnego wykazuje tożsamość z administracyjnym trybem sprostowania, nie wymaga

40 Ibidem, art. 35 ust. 4.

41 Ibidem, art. 35 ust. 5.

42 Ibidem, art. 36.

43 A. Czajkowska, *Art. 36*, w: A. Czajkowska, E. Pachniewska (red.), *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem. Przepisy wykonawcze i związane oraz wzory dokumentów*, Warszawa 2015, s. 81.

44 Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2022 r., poz.1681), art. 37 ust. 1.

omówienia. Możliwość sądowego uzupełnienia aktu stanu cywilnego została zaś zawężona przez ustawodawcę wyłącznie do aktu zgonu, który nie zawiera daty lub godziny śmierci, a informacje te nie wynikają z akt zbiorowych rejestracji stanu cywilnego, stanowiących podstawę jego sporządzenia⁴⁵. Pozostałe elementy procedury sądowej są również tożsame z postępowaniem w sprawie sprostowania aktu stanu cywilnego.

Na mocy art. 39 p.a.s.c. unieważnienie aktu stanu cywilnego następuje zasadniczo w sądowym postępowaniu nieprocesowym, gdy transkrybowany akt potwierdza zdarzenie niezgodne ze stanem faktycznym lub stwierdzono uchybienia zmniejszające jego moc dowodową⁴⁶. Ponadto ustawodawca przewidział w art. 39a p.a.s.c. tryb administracyjny, możliwy do zastosowania, jeśli akt stwierdza to samo zdarzenie z zakresu rejestracji stanu cywilnego co inny akt, a błąd ten wynika z przyczyn technicznych lub niewłaściwego zastosowania funkcjonalności rejestru stanu cywilnego⁴⁷. Wówczas kierownik USC, który dopuścił się tej usterki, działając z urzędu lub na wniosek podmiotu określonego w art. 39a ust. 3 p.a.s.c., unieważnia akt w formie czynności materialno-technicznej i dołącza do takiego aktu wzmiankę dodatkową o unieważnieniu. Gdy z unieważnionego aktu stanu cywilnego wydano wcześniej odpis, kierownik USC ma obowiązek zawiadomić o unieważnieniu osobę, która go otrzymała, ponieważ z unieważnionego aktu nie wydaje się odpisów. Ustawodawca przewidział w art. 39b p.a.s.c. również szczególny tryb administracyjny unieważnienia aktu stanu cywilnego, powierzając kompetencję w tym zakresie wojewodzie właściwemu dla kierownika urzędu stanu cywilnego, który zarejestrował ostatni wadliwy akt. Kompetencja ta aktualizuje się tylko wtedy, gdy błędna rejestracja więcej niż jednego aktu stanu cywilnego, stwierdzającego to samo zdarzenie, wynika z innych przyczyn niż te określone w art. 39a ust. 1 p.a.s.c. oraz okoliczności wskazane w każdym z tych aktów nie wywołują wątpliwości⁴⁸. Inaczej niż przy unieważnieniu aktu przez kierownika USC, w przypadku gdy dokonuje tego wojewoda, następuje to w formie decyzji administracyjnej.

W przeciwieństwie do sprostowania, uzupełnienia i unieważnienia aktu stanu cywilnego władnym do ustalenia jego treści jest na podstawie art. 40 p.a.s.c. wyłącznie sąd w postępowaniu nieprocesowym. Sąd czyni to z urzędu, gdy w postępowaniu w przedmiocie unieważnienia postanowił o sporządzeniu nowego aktu stanu cywilnego. Ponadto wniosek o ustalenie może złożyć osoba zainteresowana,

45 Ibidem, art. 38.

46 Ibidem, art. 39.

47 Ibidem, art. 39a.

48 Ibidem, art. 39b.

kierownik USC, a także prokurator. Ustawodawca przewiduje dwie przesłanki uprawniające do wniesienia takiego wniosku. Pierwsza z nich to sytuacja, gdy unieważniony akt stanu cywilnego ma być zastąpiony nowym aktem. Druga zaś występuje w przypadku niesporządzenia aktu urodzenia lub małżeństwa, które wynika z niemożności przygotowania tych aktów przez kierownika USC⁴⁹.

Wnioski

Transkrypcja zagranicznego dokumentu stanu cywilnego jest niezwykle ważną instytucją z pogranicza wielu gałęzi prawa, zarówno publicznego, jak i prywatnego, w wyniku której powstaje polski akt stanu cywilnego korzystający na mocy art. 3 p.a.s.c. z przymiotu zwiększonej mocy dowodowej, ponieważ stanowi wyłączny dowód stwierdzonych w nim zdarzeń z zakresu rejestracji stanu cywilnego, takich jak urodzenie, małżeństwo i zgon. Ze względu na to katalog podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o transkrypcję, a następnie uprawnionych do zainicjowania kontroli, został określony przez ustawodawcę szeroko i obejmuje zarówno osoby, których dotyczy zdarzenie podlegające umiejscowieniu w krajowym rejestrze, jak i inne podmioty, które wykażą interes prawny w transkrypcji lub interes faktyczny w transkrypcji dokumentu potwierdzającego zgon. Ponadto nie wolno tracić z pola widzenia, że sprawa transkrypcji kreuje sprawę administracyjną o charakterze hybrydowym, zaś hybrydowość tej sprawy przejawia się w sposobie jej zakończenia, ponieważ w przypadku pozytywnego uwzględnienia wniosku przenosi się treść zagranicznego dokumentu stanu cywilnego do krajowego rejestru w formie czynności materialno-technicznej, zaś w sytuacji odmowy kierownik USC zobligowany jest do wydania decyzji administracyjnej w tym przedmiocie.

Podsumowując część rozważań poświęconą kontroli czynności materialno-technicznej dokonanej w postępowaniu w przedmiocie transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego, stanowiącą główny temat niniejszego artykułu, i odpowiadając na postawione na wstępie pytanie, wypada stwierdzić, że ze względu na to, iż transkrypcja zagranicznego dokumentu stanu cywilnego nie nadaje podmiotowi uprawnionemu bezpośrednio żadnych uprawnień ani nie nakłada na niego obowiązków, kontrola ta nie może nastąpić przez złożenie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego określonej w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. i ma jedynie charakter pośredni. Ze względu na rodzaj uchybienia dokonywana jest w postępowaniu w przedmiocie sprostowania, uzupełnienia, unieważnienia aktu stanu cywilnego, ewentualnie w sądowym postępowaniu nieprocesowym o ustalenie jego treści.

⁴⁹ Ibidem, art. 40.

Zasadniczo postępowanie o sprostowanie, uzupełnienie i unieważnienie może toczyć się w trybie administracyjnym lub sądowym. W trybie administracyjnym z reguły organem właściwym jest kierownik USC, zaś postępowanie kończy się dokonaniem stosownej czynności materialno-technicznej. W trybie sądowym sąd cywilny wydaje stosowne postanowienie, będące podstawą zamieszczenia wzmianki dodatkowej w trybie art. 24 p.a.s.c. Ze względu na mnogość i skomplikowanie sposobów kontroli dokonanej transkrypcji ustawodawca powinien rozważyć zmiany legislacyjne i zastanowić się nad wprowadzeniem instytucji unieważnienia decyzji administracyjną kierownika USC transkrypcji dokonanej w wadliwy sposób.

Bibliografia

- Adamiak B., *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Ciszewski J., Knabe J., *Art. 1025*, w: P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587805456/602896/ciszewski-jerzy-red-nazaruk-piotr-red-kodeks-cywilny-komentarz?cm=URELATIONS>.
- Czajkowska A., *Art. 36*, w: A. Czajkowska, E. Pachniewska (red.), *Prawo o aktach stanu cywilnego z komentarzem. Przepisy wykonawcze i związkowe oraz wzory dokumentów*, Warszawa 2015.
- Czajkowska A., *Art. 73*, w: A. Czajkowska, E. Pachniewska, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz. Orzecznictwo. Wzory dokumentów i pism*, Warszawa 2011.
- Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Gaffke M., *Szczególne tryby rejestracji stanu cywilnego*, w: M. Gaffke, A. Gaffke, *Vademecum kierownika urzędu stanu cywilnego*, Warszawa 2019.
- Jaśkowska M., *Akty i czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym jako przedmiot kontroli*, w: J. Stelmasiak, J. Niczyporuk, S. Fundowicz (red.), *Polski model sądownictwa administracyjnego*, Lublin 2003.
- Litwin J., *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Wrocław 1961.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2002.
- Wierzbowska A., Wierzbowski M., *Czynności faktyczne*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2017.
- Woś T., *Art. 3*, w: H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587524688/505224/wos-tadeusz-red-prawo-o-postepowaniu-przed-sadami-administracyjnymi-komentarz-wyd-vi?cm=URELATIONS>.
- Wypych P., *Charakter prawny transkrypcji aktu stanu cywilnego sporządzonego za granicą*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2003, nr 1.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Control of the transcription of a foreign civil status document

Summary

The aim of the article is to present an explanation of the issue concerning the control of the transcription of a foreign civil status document. The main focus of the article is answering the question whether the transcription of a foreign civil status document may be subject to inspection by way of a complaint to an administrative court, as defined in Article 3 § 2 Point 4 of the Act of 30 August 2002, Law on proceedings before administrative courts (Journal of Laws of 2022, Item 329, 655, 1457, of 1855), hereinafter referred to as the law on proceedings before administrative courts. Answering the posed question, it should be stated that the transcription is not controlled by submitting a complaint to the district administrative court specified in Article 3 § 2 Point 4 of the Law on Proceedings before administrative courts, but is of an indirect nature and is made due to the type of deficiencies in the proceedings concerning the rectification, supplementation, or annulment of the civil status certificate, or in non-litigious court proceedings to establish its content. Due to the multiplicity and complexity of these methods, it is worth considering legislative changes consisting in the introduction of the institution of invalidating material and technical activities related to the registration of civil status by the decision of the head of the Civil Registry Office. The Author also considers the issue of who has got the right to start a procedure of control of the transcription of a foreign civil status document. Basically, it is a person who can apply for the transcription of such a document. Therefore, the Author analyses the text of Article 104 Section 4 of the Act of 28 November 2014, Law on Civil Status Records (Journal of Laws of 2022, Item 1681), stating that the application to the application for transcription may be submitted by the person to whom the transcribed event relates or by another person who demonstrates a legal interest in transcription or a factual interest in the transcription of a document confirming the death. Due to the fact that the notions of legal and factual interests have not been defined by the legislator, in order to interpret these concepts, the Author uses the achievements of representatives of the doctrine of administrative law, who refer to the concept of E. Bernatzik.

The article employs the analytical and legal method as the leading research method.

Keywords: transcription, foreign marital status document, material and technical activity, control, complaint to an administrative court of the acts and activities from the scope of public administration, other than decisions or orders

CYTOWANIE

Domański A., *Kontrola transkrypcji zagranicznego dokumentu stanu cywilnego dokonywanej w formie czynności materialno-technicznej*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 5 (vol. 46), 37–54, DOI: 10.18276/ais.2023.46-03.



Igor Gontarz

mgr

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

e-mail: igor.gontarz@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0002-6138-1244



Środki ochrony praw jednostki wobec wdrażania algorytmicznych systemów decyzyjnych do administracji publicznej – między prawem europejskim a prawem krajowym¹

Streszczenie

Wdrażanie do administracji publicznej algorytmicznych systemów decyzyjnych może stanowić zagrożenie dla praworządności, demokracji oraz prawa do dobrej administracji. Zarządzanie ryzykiem w tym względzie mają umożliwić instrumenty przewidziane w europejskim projekcie rozporządzenia w sprawie sztucznej inteligencji. Celem niniejszej pracy jest ustalenie sytuacji prawnej jednostki na gruncie wspomnianego aktu, a następnie odniesienie jej do założeń propozycji legislacyjnej Europejskiego Instytutu Prawa i przepisów polskiego prawa administracyjnego. W badaniach zastosowano metodę dogmatycznoprawną oraz komparatystyczną w zakresie odniesień do prawa *common law* obowiązującego w Zjednoczonym Królestwie. Z przeprowadzonej analizy wynika, że europejski projekt rozporządzenia całkowicie pomija jednostkę, nie przyznając jej środków prawnych wobec wdrażania wspomnianych systemów. Ochrona ta mogłaby zostać wzmocniona poprzez dopuszczenie skargi do organu nadzorczego, którego decyzje podlegałyby kontroli sądów administracyjnych, tak jak ma to

¹ Niniejszy artykuł został przygotowany w ramach badań sfinansowanych przez Narodowe Centrum Nauki, nr projektu 2022/45/N/HS5/04260 („Kontrola systemów automatycznego decydowania stosowanych w postępowaniu administracyjnym”).

miejsce w przepisach ogólnego rozporządzenia o ochronie danych. Przyjęcie tych rozwiązań do polskiego porządku prawnego mogłoby uzupełnić istniejący już model kontroli częściowo automatycznych decyzji administracji, zapewniając możliwość kwestionowania zasad ich podejmowania. Wymagałoby to jednak ustalenia tego, kto będzie miał interes prawny we wniesieniu skargi, na jakich zasadach mogłyby wziąć udział w postępowaniu organizacje społeczne oraz w jakiej relacji rozważane środki prawne powinny pozostawać w stosunku do pozostałych już funkcjonujących instrumentów, takich jak konsultacje społeczne w procesie legislacyjnym i ocena skutków regulacji

Słowa kluczowe: algorytmiczne systemy decyzyjne, akt w sprawie sztucznej inteligencji, sądowa kontrola administracji, ochrona jednostki, prawo do dobrej administracji

Wprowadzenie

Publikacja wniosku Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane ramy dotyczące sztucznej inteligencji (dalej jako „rozporządzenie” lub „projekt”²) zintensyfikowała dyskusje o rozliczalności dostawców oprogramowania. Swoje poglądy przedstawiają w nich nie tylko badacze, lecz także europejskie organy ochrony danych oraz organizacje pozarządowe, jednogłośnie postulujące zapewnienie środków ochrony prawnej jednostki, której prawa podstawowe zostały naruszone³. Koncepcję uzupełnienia projektu w tym zakresie w odniesieniu do systemów informatycznych stosowanych przez podmioty publiczne zaprezentował Europejski Instytut Prawa⁴ (dalej jako: „EIP”) w dokumencie „Wzorcowe zasady oceny skutków wykorzystania algorytmicznych systemów decyzyjnych w administracji publicznej” (dalej jako: „Wzorcowe zasady”⁵). W niniejszym artykule podjęto próbę odniesienia tej propozycji do projektowanej regulacji, oceny, w jaki

2 Wniosek Rozporządzenie Parlamentu i Rady ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji (akt w sprawie sztucznej inteligencji) i zmieniające niektóre akty ustawodawcze Unii, COM (2021) 206 final, 2021/0106(COD).

3 M. Veale, F.Z. Borgesius, *Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act*, „Computer Law Review International” 2021, nr 4, s. 111, pkt 98, DOI: 10.48550/arXiv.2107.03721.

4 Europejski Instytut Prawa jest niezależną organizacją typu non profit, powołaną w celu inicjowania, prowadzenia i ułatwiania badań, a także wydawania zaleceń i zapewniania praktycznych wskazówek w dziedzinie rozwoju prawa europejskiego.

5 Europejski Instytut Prawa, *Wzorcowe zasady oceny skutków wykorzystania algorytmicznych systemów decyzyjnych w administracji publicznej*, Wiedeń 2022, www.gov.pl/web/ai/wzorcowe-zasady-oceny-skutkow-wykorzystania-algorytmicznych-systemow-decyzyjnych-w-administracji-publicznej2 (dostęp 17.12.2022).

sposób mogłaby ona wpłynąć na polski system ochrony jednostki wobec działań automatycznej administracji, a także odpowiedzi na pytania:

1. Jakie są ogólne założenia rozporządzenia dotyczącego sztucznej inteligencji w zakresie systemów stosowanych przez administrację?
2. Jakie zmiany w stosunku do rozporządzenia proponowane są przez Europejski Instytut Prawa?
3. Jak wspomniane zmiany wpłyną na ochronę praw jednostki przewidywaną obecnie w polskim porządku prawnym?

Rozważania miały na celu wykazanie, że „Wzorcowe zasady” mogą wspomóc kontrolę nad wdrażaniem algorytmicznych systemów decyzyjnych do administracji i słusznie przewidziano w nich rolę dla sądów. Mając na względzie przyjęty w rodzimym porządku prawnym system sądowej kontroli administracji, a w szczególności istotne ograniczenia postępowania dowodowego, ich rola nie mogłaby być większa.

Problem wdrażania algorytmicznych systemów decyzyjnych do administracji

Algorytmiczne systemy decyzyjne (lub też automatyczne systemy decyzyjne) to systemy podejmowania decyzji, które działają bez udziału człowieka lub z jego ograniczonym udziałem, podejmując decyzje za pomocą matematycznych instrukcji nazywanych algorytmami⁶. Wykorzystanie tych systemów w sprawach, w których możliwe jest podejmowanie działań masowych (przyznawanie świadczeń socjalnych, kalkulacje podatkowe, decyzje w sprawach pobytu) staje się coraz bardziej powszechne⁷. W Polsce systemy te stosowane są w nielicznych obszarach – w celu

6 Tę definicję przyjmuję za A. Chauhan, *Towards the Systemic Review of Automated Decision-Making Systems*, „Judicial Review” 2020, t. 25, nr 4, s. 286, DOI: 10.1080/10854681.2020.1871714. Należy jednak zauważyć, że we Wzorcowych zasadach pod pojęciem algorytmicznych systemów decyzyjnych EIP rozumie „proces obliczeniowy, w tym powstały z wykorzystaniem uczenia maszynowego, statystyki lub innych technik przetwarzania danych lub sztucznej inteligencji, który podejmuje decyzje lub wspiera proces decyzyjny człowieka stosowany przez organ administracji publicznej”, por. Europejski Instytut Prawa, *Wzorcowe zasady...*, art. 2 ust. 1.

7 W Niemczech to 150 systemów, które wpływają na dostęp do istotnych usług publicznych AlgorithmWatch, *Atlas of Automation – Automated decision-making and participation in Germany*, wyd. 1, kwiecień 2019, <https://atlas.algorithmwatch.org/en> (dostęp 17.12.2022). W Stanach Zjednoczonych liczba algorytmów wykorzystywanych przez rząd federalny osiągnęła 829. Liczbę oraz rodzaj algorytmów stosowanych przez rząd amerykański na poziomie lokalnym oraz federalnym można sprawdzić w bazie Algorithm Tips, *Algorithm Tips – Resources and leads for investigating algorithms in society*, <https://db.algorithmstips.org/db> (dostęp 17.12.2022).

wykrywania nadużyć podatkowych, przydziału spraw sędziom lub (do niedawna⁸) profilowania bezrobotnych, choć należy spodziewać się, że ta liczba będzie wzrastać⁹. Niezależnie od technologii wykorzystanej w systemach algorytmicznych ich stosowanie postrzegane jest jako ryzyko dla poszanowania praw człowieka, takich jak prawo do równego traktowania, prawo do zapewnienia bytu socjalnego lub prawo do prywatności¹⁰. Z tego względu niezbędne jest istnienie odpowiedniego systemu ochrony gwarantującego z jednej strony weryfikację decyzji automatycznych wydawanych w indywidualnych sprawach, a z drugiej – możliwość zakwestionowania decyzji o wdrożeniu nowej technologii do działania administracji.

W Norwegii zwraca się uwagę, że proces tworzenia i wdrażania systemu do administracji publicznej ma charakter quasi-legislacyjny¹¹. Z zasady bowiem niemożliwe jest stworzenie systemu zdolnego do interpretacji przepisów prawa napisanych w języku naturalnym. Podstawą funkcjonowania algorytmicznego systemu decyzyjnego jest algorytm, na podstawie którego programiści opracowują kod źródłowy wyrażony w języku programowania¹². Wprowadzając podstawę prawną jego stosowania (a ta wymagana jest przez przepisy RODO¹³), konieczne jest udzielenie odpowiedzi na wszystkie pytania, przed którymi zazwyczaj stoi organ stosujący prawo, doprecyzowując pojęcia, które dotychczas były rozumiane kontekstowo, lub poszukując źródeł informacji wskazywanych wcześniej samodzielnie przez stronę. W odróżnieniu od postępowania administracyjnego, w procesie legislacyjnym jednostka jest pozbawiona możliwości zakwestionowania wydawanych wobec

8 Obowiązek profilowania bezrobotnych został zniesiony przepisami ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2019 r., poz. 986). Zob. więcej J. Kuzub, *Rejestracja bez profilowania – zmiany w urzędzie pracy*, 10.05.2019 r., Zielona Linia, <https://zielonalinia.gov.pl/-/rejestracja-bez-profilowania-zmiany-w-urzedzie-pracy> (dostęp 17.12.2022).

9 Fundacja Centrum Cyfrowe, Klub Jagielloński, *AlgoPolska*, lipiec 2019, <https://centrumcyfrowe.pl/algopolska-raport> (dostęp 17.12.2022).

10 Wynika to z podejścia zaprezentowanego w propozycji rozporządzenia dot. sztucznej inteligencji, w którym systemy mogą stwarzać ryzyko ze względu na zastosowanie w danym obszarze, a nie użytą technologię. Por. załączniki II i III do projektu rozporządzenia.

11 D.W. Schartum, *Law and algorithms in the public domain*, „Etikk i praksis – Nordic Journal of Applied Ethics” 2016, nr 1, s. 15–26, DOI: 10.5324/eip.v10i1.1973.

12 Proces ten nazywany jest transformacją źródeł prawa albo w skrócie „transformacją”, zob. D.W. Schartum, *Law and algorithms...*, s. 16.

13 Obowiązek ten w stosunku do systemów automatycznego decydowania stosowanych w administracji publicznej wynika z art. 22 ust. 2 lit. b Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z dnia 4.04.2016 r.), dalej jako „RODO”.

niej rozstrzygnąć przed sądem. Co więcej, szczegółowe kwestie dotyczące zasad funkcjonowania danego narzędzia informatycznego rzadko kiedy są przedmiotem obrad w Parlamencie. System ochrony praw jednostki wobec decyzji podejmowanych automatycznie jest więc niedoskonały. Nie umożliwia on bowiem zakwestionowania niejawnych zasad, na podstawie których podejmowane są indywidualne rozstrzygnięcia. Warto już w tym miejscu rozważyć, czy jednostka mogłaby zakwestionować przyjęte rozwiązania przed sądem administracyjnym.

Jeszcze zanim został opublikowany projekt rozporządzenia, w kierunku potwierdzenia tej tezy zmierzało orzecznictwo sądów brytyjskich, które od sprawy *R (Refugee Legal Centre) v Secretary of State for the Home Department* dopuszcza badanie zgodności z prawem decyzji o wdrożeniu do administracji publicznej systemu decyzyjnego (również nieautomatycznego)¹⁴. Ten rodzaj kontroli (nazywany *systemic review*), umożliwiający holistyczną ocenę funkcjonowania wdrażanego narzędzia, może być szczególnie przydatny w ocenie zagrożeń uczenia maszynowego – nieprzejrzystości oraz stronniczości systemu automatycznego¹⁵. Niemniej, ze względu na charakter prawny decyzji o wdrożeniu (*policy*) oraz trudność we wpisaniu jej w jedną z form działania administracji wyróżnianych przez polską naukę, dopuszczenie sądowej kontroli na kształt brytyjski wydaje się, przynajmniej w Polsce, niemożliwe.

W procesie tworzenia algorytmicznego systemu decyzyjnego zapada wiele rozstrzygnięć, które już na tym etapie kształtują sytuację adresatów decyzji. Proces ten przypomina stosowanie prawa, jednak nie zapewnia odpowiednich środków ochrony, jakie normalnie przysługują jednostce wobec rozstrzygnięć wydawanych przez człowieka. Wylimitowanie z obrotu błędnej decyzji indywidualnej nie pozwala odnieść się do źródła problemu – systemu, który nie uwzględnia praw procesowych, powstał w wyniku niedoskonałej transformacji przepisów lub stanowi zagrożenie dla praw podstawowych.

Podjęcie prezentowane w rozporządzeniu a „Wzorcowe zasady”

Europejską odpowiedzią na wspomniany problem ma być wspomniany na wstępie projekt rozporządzenia ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji. Projekt ten przewiduje podejście oparte na analizie ryzyka, w którym główny ciężar dokonywania oceny zgodności z regulacją spoczywa na

14 A. Chauhan, *Towards the Systemic Review...*, s. 289.

15 *Ibidem*, s. 293–294.

dostawcach, a następnie na użytkownikach systemów sztucznej inteligencji¹⁶. Szczególne obowiązki tych podmiotów wiążą się z oddawaniem do użytku systemów wysokiego ryzyka, których wyczerpujący wykaz został przygotowany jako załącznik do rozporządzenia. Wymienia się w nim m.in. systemy funkcjonujące w obszarze dostępu do usług i świadczeń publicznych oraz sprawowania wymiaru sprawiedliwości i procesów demokratycznych, a zatem zadania, za realizację których odpowiadają organy państwowe składające się na administrację¹⁷.

Zgodnie z projektowaną regulacją, w przypadku wprowadzania na rynek systemu wysokiego ryzyka dostawca zobowiązany byłby do sporządzenia deklaracji zgodności UE, umieszczenia na nim oznaczenia potwierdzającego zgodność z regulacją (CE) oraz zarejestrowania go w unijnej bazie¹⁸. Następnie, po oddaniu systemu do użytku, podlegałby on monitorowaniu przez organ nadzorujący. Z projektu nie wynika, kto miałby pełnić tę funkcję w stosunku do występujących w roli dostawców podmiotów krajowej administracji publicznej. Zgodnie z sugestią Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD) oraz Europejskiej Rady Ochrony Danych (EROD) powinny to być krajowe organy ochrony danych ze względu na zbliżone zadania realizowane na podstawie RODO¹⁹. W myśl dotychczasowej regulacji organów nadzoru rynku obowiązującej w UE, organy, o których mowa w rozporządzeniu, miałyby szerokie uprawnienia do nabywania informacji, stosowania kar administracyjnych, wycofywania produktów i zobowiązania pośredników do zaprzestania oferowania produktów lub współpracy w celu ograniczenia ryzyka²⁰.

Projektowana regulacja zawiera zatem dość rozbudowany katalog obowiązków obciążających dostawców systemów sztucznej inteligencji, zapewniając im jednocześnie możliwość odwołania od decyzji regulatora²¹. Nie przewidziano w nim jednak środków ochrony prawnej dla jednostki podlegającej działaniu tych systemów, analogicznych do tych, które istnieją na gruncie RODO, takich jak prawo do wniesienia skargi do organu nadzorczego lub prawo do skutecznego środka

16 Zob. szerzej M. Nowakowski, *Ostatnie zmiany w ramach prawnych dla sztucznej inteligencji w Unii Europejskiej – krytyczna analiza*, „Prawo Nowych Technologii” 2021, nr 2, s. 23.

17 Załącznik III do rozporządzenia, pkt 5, 8.

18 Art. 19 ust. 1 rozporządzenia.

19 Europejski Inspektor Ochrony Danych oraz Europejska Rada Ochrony Danych, *Wspólna opinia 5/2021 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji („akt w sprawie sztucznej inteligencji”)*, przyjęta 18 czerwca 2021 r., pkt 48.

20 M. Veale, F.Z. Borgesius, *Demystifying...*, s. 110, pkt 94.

21 Art. 45 rozporządzenia.

ochrony prawnej przed sądem²². Brakuje tym samym instrumentu, który mógłby zmobilizować organ nadzoru do podjęcia działania wobec podmiotu wdrażającego system. Zostało to dostrzeżone przez Europejskiego Inspektora Ochrony Danych oraz Europejską Radę Ochrony Danych, którzy we wspólnej opinii wezwali do „wyraźnego uwzględnienia we wniosku praw i środków prawnych przysługujących osobom podlegającym systemom sztucznej inteligencji”²³.

Własną propozycję uzupełnienia założeń rozporządzenia, odnoszącą się do powyższego problemu, wysunął Europejski Instytut Prawa we wspomnianych na wstępie „Wzorcowych zasadach”. Jak bowiem wynika z dokumentu, jego celem jest uzupełnienie podejścia przyjętego w unijnym projekcie poprzez „zapewnienie konkretnych mechanizmów zabezpieczających zasady demokracji i praworządności oraz prawo do dobrej administracji w przypadku stosowania przez administrację publiczną algorytmicznych systemów decyzyjnych”²⁴. Proponowany model oparty jest na zbliżonym do rozporządzenia mechanizmie oceny skutków; obligatoryjnym lub fakultatywnym w zależności od ryzyka wiążącego się ze stosowaniem danego systemu.

Należy zwrócić jednak uwagę na trzy istotne różnice, wynikające z dostosowania „Wzorcowych zasad” do uwarunkowań funkcjonowania administracji publicznej. Pierwszą z nich jest wprowadzenie środków ochrony praw jednostki poprzez dopuszczenie zaskarżenia systemu, który nie został poddany ocenie skutków lub powtórnej ocenie skutków (art. 16 ust. 1). Legitymacja czynna do wniesienia wspomnianej skargi przysługiwałaby zainteresowanym członkom społeczeństwa, którzy mają w tym zakresie interes lub utrzymują, że doszło do naruszenia prawa, jeśli administracyjne prawo proceduralne wymaga tego jako nieodzownego warunku. Skargi te rozpatrywałby organ nadzorujący, którym w krajowym porządku prawnym, zgodnie z sugestią EIP, byłby Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych²⁵. Procedura odwoławcza od jego decyzji odbywałaby się przed sądem, a w jej ramach możliwe byłoby zakwestionowanie: 1) odrzucenia i oddalenia skargi przez organ nadzorczy, 2) braku decyzji organu nadzorczego w ciągu trzech miesięcy, z wyjątkiem przypadków wystąpienia wyjątkowych okoliczności oraz 3) dalszego stosowania systemu przez organ wdrażający po wydaniu przez organ nadzorczy zalecenia zaprzestania jego użytkowania (art. 16 ust. 3 lit. a). Równoległe tym samym podmiotom przysługiwałby dostęp do procedury odwoławczej przed sądem w celu

22 Jedynymi podmiotami, dla których zastrzeżono taką możliwość, są podmioty obciążone obowiązkami na gruncie tego aktu (zob. art. 47 rozporządzenia).

23 Europejski Inspektor Ochrony Danych oraz Europejska Rada Ochrony Danych, *Wspólna opinia...*, pkt 18.

24 Europejski Instytut Prawa, *Wzorcowe zasady...*, s. 11.

25 *Ibidem*, s. 56.

zakwestionowania legalności orzeczeń podlegających kontroli zgodnie z obowiązującym prawem (art. 16 ust. 3 lit. b). Postępowanie to ograniczone byłoby jednak do weryfikacji, czy kwestionowany system został poddany właściwej ocenie skutków lub powtórnej ocenie skutków (art. 16 ust. 3 lit. b zdanie drugie).

Drugą różnicą jest obowiązkowa weryfikacja sprawozdania z oceny skutków, dokonywana przez niezależną radę ekspertów. Kandydaci do tego podmiotu mogliby zgłaszać się w odpowiedzi na publiczne zaproszenie wystosowane przez organ nadzorczy lub być zgłaszanymi przez organy publiczne bądź społeczeństwo (art. 10 ust. 5). Następnie wybierani byłiby do rady na podstawie otwartej, konkurencyjnej i niedyskryminacyjnej procedury, o ile spełnialiby obiektywne kryteria określone w wyprzedzeniu (art. 10 ust. 6). Rada miałaby pełną wiedzę o funkcjonowaniu danego systemu, ze względu na dostęp do kodu źródłowego oraz danych treningowych, a także możliwość przetestowania go w praktyce (art. 10 ust. 2). Charakter jej działania byłby jednak opiniodawczy, bowiem zgłaszałaby ona swoje uwagi i zalecenia, których organ wdrażający nie musiałby uwzględniać.

W końcu trzecią różnicą jest wprowadzenie instytucji konsultacji społecznych, którym podlegałyby sprawozdania z oceny skutków oraz audytu (art. 11 ust. 1). Na tym etapie możliwość wypowiedzenia się na temat systemu miałyby osoby, na które system mógłby mieć szczególny wpływ, oraz inne organy publiczne, których system mógłby dotyczyć ze względu na ich szczególne obowiązki (art. 11 ust. 7). Uwzględniając informacje, uwagi i opinie wyrażone na wszystkich poprzednich etapach opisywanej procedury, organ wdrażający publikowałby sprawozdanie rozszerzone wraz z opinią końcową (art. 13 ust. 1).

W uzasadnieniu do proponowanych zasad udzielania ochrony prawnej podkreśla się, że wyrażony przez nie model ochrony jednostki stanowi standard minimalny, który może zostać wzmocniony w zależności od specyfiki danego systemu prawnego²⁶. Zaznaczono w nim konieczność zapewnienia procedury odwoławczej również adresatom decyzji zbiorowych (np. określających strefy użytkowania gruntów w mieście), które mogłyby zostać zakwestionowane przez podmioty reprezentujące interes społeczny, takie jak organizacje pozarządowe. Udział tych ostatnich w postępowaniach przed organem nadzorczym wydaje się szczególnie uzasadniony. Jednostki bowiem nie dysponują zapleczem technicznym pozwalającym na specjalistyczną ocenę narzędzi informatycznych stosowanych przez administrację. Wiele wątpliwości dotyczących zgodności z regulacją mogłoby być efektem nie tyle praktyki działania systemu, ale analizy jego algorytmów czy samego kodu źródłowego (gdymby został opublikowany). Kwestia dostępu do sądu, jak wskazują autorzy opra-

²⁶ Ibidem, s. 57–58.

cowania, określona została w sposób szeroki, aby zapewnić uniwersalność regulacji – możliwość jej wdrożenia do różnych systemów prawnych.

We „Wzorcowych zasadach” nie rozstrzygnięto kwestii tego, czy powinny być one przyjęte na poziomie UE, czy też należy je odbierać jako inspirację dla krajowego prawodawcy. Odpowiedź na to pytanie, zdaniem autorów propozycji, zależy od wyników „dogłębnej analizy traktatów UE”. Warto zatem zastanowić się nad tym, w jaki sposób przyjęcie „Wzorcowych zasad” zmieniłoby sytuację jednostki w polskim porządku prawnym, zakładając, że zostałyby one włączone do niego bezpośrednio, w drodze uchwalenia ustawy.

Potencjalny wpływ „Wzorcowych zasad” na polski porządek prawny

Przyjęcie, że kluczowym dla zapewnienia zgodności z prawem algorytmicznego systemu decyzyjnego jest nie etap kontroli decyzji administracyjnej wygenerowanej automatycznie przez system, a moment podjęcia decyzji przez prawodawcę o wprowadzeniu systemu do praktyki organu, sprawia, że zmianie ulega nie tylko przedmiot kontroli, lecz także podmiot, który miałby go kontrolować. Podczas gdy kontrola zgodności z prawem decyzji administracyjnych należy do właściwości sądów administracyjnych, ocena konstytucyjności przepisów ustawy lub też zgodności przepisów rozporządzenia z ustawą należy do Trybunału Konstytucyjnego. Propozycja EIP jednak opiera ochronę prawną jednostki na sądownictwie, przewidując postępowanie odwoławcze od decyzji organu nadzorczego oraz od orzeczeń będących wynikiem stosowania algorytmicznych systemów decyzyjnych.

Należy zauważyć, że sądowa kontrola częściowo automatycznych działań administracji jest obecnie do pewnego stopnia możliwa bez wprowadzania żadnych zmian prawnych. Kierunek rozważań w tym przedmiocie wynika z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego²⁷ z dnia 6 czerwca 2018 roku, dotyczącego zgodności z Konstytucją przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych. We wspomnianym wyroku, rozstrzygając zarzut dotyczący niezgodności przepisów ustawy z prawem do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP²⁸) oraz prawem do zaskarżenia orzeczeń organów władzy publicznej (art. 78 Konstytucji RP), Trybunał wskazał, że profilowanie dokonywane przez pracowników urzędów pracy stanowi czynność administracji *sui generis*. Wyznaczenie profilu dla osoby ubiegającej się o status bezrobotnego

27 Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2018 r., K 53/16 (Dz.U. z 2018 r., poz. 1149).

28 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78 poz. 483 ze zm.).

składa się bowiem z dwóch etapów: zebrania danych do kwestionariusza (czynność materialno-techniczna), a następnie obliczenia punktów i zakwalifikowania tej osoby do odpowiedniego profilu pomocy. Profilowanie nie stanowi zatem rozstrzygnięcia, a jedynie niezbędne ustalenie faktyczne służące wydaniu decyzji o nadaniu lub odmowie nadania statusu bezrobotnego przez starostę. Możliwość odniesienia się do zarzutów dotyczących tej czynności, jak zaznaczył Trybunał, istnieje na etapie kontroli decyzji przez wojewódzki sąd administracyjny. Przykładowo, w wyroku²⁹ z 23 października 2015 roku, WSA w Poznaniu odniósł się do zarzutów dotyczących profilowania przy okazji badania skargi na decyzję organu drugiej instancji w przedmiocie pozbawienia statusu bezrobotnego. Na podstawie wydruku kwestionariusza z systemu Syriusz oraz nagrania wywiadu profilującego sąd ustalił, że to skarżący, a nie pracownik organu, uporczywie odmawiał odpowiedzi na pytania i utrudniał profilowanie³⁰. Ten sam sąd odniósł się do obowiązku ponownego przeprowadzenia profilowania w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem³¹ z 29 września 2016 roku, stwierdzając, że brak aktualizacji profilu skarżącej stanowi naruszenie obowiązku wszechstronnego wyjaśnienia sprawy³². Na podstawie tych dwóch orzeczeń Trybunał stwierdził, że bezrobotni mają możliwość ochrony swoich praw w razie zastrzeżeń dotyczących sposobu przeprowadzenia profilowania albo niezadowolonia z jego wyników. Są one jednak albo „odroczone w czasie (dostępne dopiero w wypadku wydania na podstawie profilowania decyzji administracyjnej) albo nieskodyfikowane (brakuje wyraźnej podstawy prawnej dla wniosków bezrobotnego o składanie wniosku o zmianę profilu”³³.

29 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2015 r., II SA/Po 440/15, CBOSA.

30 Skarżący twierdził, że jego odpowiedzi były dopasowywane do kwestionariusza dowolnie, a on został zmuszony do ich zaakceptowania. WSA uznał, że zarzuty te nie zasługiwały na uwzględnienie.

31 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 września 2016 r., II SA/Po 395/16, CBOSA.

32 Skarżącej odmówiono przyznania stypendium na dalszą naukę w związku z zakwalifikowaniem jej do III (a nie II) profilu pomocy. Sąd uchylił decyzje organów obu instancji, wskazując, że „profilowanie osób bezrobotnych nie może mieć charakteru zautomatyzowanego i nie powinno następować wyłącznie w drodze jednorazowej ankiety przeprowadzonej przez organy administracji publicznej. Celem omawianego profilowania jest bowiem znalezienie form pomocy, które będą najbardziej odpowiednie do sytuacji życiowej bezrobotnego, a przez to także najbardziej efektywne. Z tej perspektywy działanie organów administracji publicznej nie może sprowadzać się jedynie do mechanicznego zastosowania systemu informatycznego, o jakim mowa w § 3 powołanego rozporządzenia”.

33 Należy zauważyć, że rola algorytmu systemu Syriusz w opisanym wyżej procesie decyzyjnym była istotnie ograniczona (obliczenie sumy punktów przyznanej w poszczególnych kryteriach), podczas gdy kwestionariusz wypełniali wspólnie pracownik urzędu oraz osoba ubiegająca się o przyznanie statusu bezrobotnego. Wydaje się jednak, że w obecnym stanie prawnym analogiczne podejście prezentowane byłoby wobec czynności podejmowanych w pełni automatycznie.

Podobne wnioski nasuwają się w wyniku analizy przepisów regulujących funkcjonowanie Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej (STIR). System ten umożliwia wymianę informacji pomiędzy bankami a Krajową Administracją Skarbową w celu ustalenia, czy ich działalność jest wykorzystywana do nadużyć podatkowych. Ustalany w systemie wskaźnik ryzyka stanowi główną przesłankę żądania blokady rachunku bankowego przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (art. 119zv § 1 Ordynacji podatkowej³⁴). Kontrola sądowej podlega postanowienie o blokadzie rachunku bankowego w zakresie przesłanek jego wydania – jeżeli posiadane informacje, w szczególności wyniki analizy ryzyka, o której mowa w art. 119zn § 1, wskazują, że podmiot kwalifikowany może wykorzystywać działalność banków lub spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi lub do czynności zmierzających do wyłudzenia skarbowego, a blokada rachunku podmiotu kwalifikowanego jest konieczna, aby temu przeciwdziałać. Należy zwrócić uwagę, że pośredniej kontroli sądu podlega w tym przypadku wynik działania systemu, a nie jego algorytmy. Te ostatnie opracowywane są przez izbę rozliczeniową (art. 119zn § 3 o.p.) oraz przekazywane Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej na jego żądanie (art. 119zo § 9 o.p.). W postępowaniu sądowym algorytmy te nie są ujawniane, w związku z czym sądy nie mogą wypowiedzieć się na temat ich zgodności z prawem, sposobu ich opracowania lub kryteriów w nich zastosowanych. Ta sfera działalności administracji publicznej jest w ten sposób wyłączona z kontroli sądowej. Nie oznacza to jednak, że nie znajduje to uzasadnienia, bowiem ujawnienie algorytmów mogłoby prowadzić do obchodzenia mechanizmów wykrywania nadużyć stosowanych przez KAS³⁵.

Z powyższego wynika, że sądy administracyjne mogą wypowiadać się na temat rozstrzygnięć będących efektem stosowania algorytmicznych systemów decyzyjnych. Różnicą, która wynikałaby ze „Wzorcowych zasad” byłaby jednak możliwość kwestionowania tych orzeczeń ze względu na brak poddania ich właściwej ocenie skutków lub ponownej ocenie skutków przewidzianych w tej regulacji. Przyjmując,

W większości przypadków bowiem to upoważniony pracownik organu wydaje decyzję, podczas gdy czynności podejmowane z wykorzystaniem algorytmicznego systemu decyzyjnego służą jako pomoc w dokonaniu ustaleń faktycznych. Mogą one zatem podlegać kontroli sądowej pośrednio jako czynność prowadząca do wydania ostatecznego rozstrzygnięcia.

34 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r., poz. 1540), dalej jako „o.p.”.

35 Należy w tym miejscu nadmienić, że sądy administracyjne są właściwe do tego, aby wypowiadać się na temat uznawania algorytmu oraz stworzonego na jego podstawie kodu źródłowego jako informacji publicznej. Daje to możliwość realizacji założeń kontroli społecznej poprzez samodzielną weryfikację stosowanych systemów. Zdaje się jednak, że trudno byłoby następnie takiej organizacji skutecznie ubiegać o rezygnację organu ze stosowanego narzędzia.

że zarzut ten mógłby być podnoszony w ramach sądowej kontroli decyzji administracyjnej, sąd administracyjny obowiązany byłby ocenić, czy ocena skutków dla danego systemu została przeprowadzona zgodnie z prawem. W wyniku tej oceny, jak się zdaje, sąd nie mógłby nakazać zaprzestania stosowania danego systemu, jego kompetencje ograniczają się bowiem do uchylenia, stwierdzenia nieważności lub wydania z naruszeniem prawa zaskarżonego postanowienia lub decyzji (art. 145 § 1 pkt 1–3 p.p.s.a.³⁶). Pomimo ustalenia niezgodności z prawem procesy oceny skutków wadliwy system wciąż mógłby być stosowany przez organ.

Z tego względu wydaje się, że niezbędne dla efektywności rozważanej regulacji byłoby wprowadzenie proponowanej skargi do organu nadzorującego, które wniesienie umożliwiłoby zainicjowanie postępowania sądowego. Wątpliwym jest, aby takie skargi mogły być kierowane bezpośrednio do sądów administracyjnych ze względu na złożoność algorytmicznych systemów decyzyjnych, których analiza wymaga niekiedy posiadania specjalistycznej wiedzy technicznej. Ustrój oraz funkcje sądownictwa w polskim postępowaniu sądownoadministracyjnym nie pozwalałyby w tym względzie na korzystanie ze wsparcia biegłych³⁷. Krajowy prawodawca stanąłby przed decyzją, który organ powinien pełnić funkcję organu nadzorującego. Ze względu na zaplecze techniczne oraz realizację podobnych zadań na gruncie RODO powinien być to Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Tym bardziej, że na gruncie projektu rozporządzenia zbliżone funkcje wobec organów unijnych ma pełnić Europejski Inspektor Ochrony Danych. Wydaje się, że proponowane środki ochrony jednostki są zresztą zainspirowane prawem wniesienia skargi do organu nadzorczego, którego zadania na gruncie przepisów RODO realizują wspomniane instytucje krajowe (art. 77 ust. 1 RODO). Rozpoznając skargę na decyzję organu nadzorczego, sądy mogłyby zobowiązać go do wydania zaleceń określonej treści, a nawet do nakazania organowi administracji, aby zaprzestał on stosowania algorytmicznego systemu decyzyjnego³⁸. Kwestią niewątpliwie istotną byłoby rozstrzygnięcie, które podmioty miałyby interes prawny we wniesieniu takiej skargi. Intencją autorów opracowania jest zapewnienie jak najszerszego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jednak mając na uwadze masowość decyzji

³⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r., poz. 329) dalej jako „p.p.s.a.”.

³⁷ Zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a. podstawą orzekania przez sąd administracyjny jest zgromadzony w postępowaniu przed organami administracji materiał dowodowy. Art. 106 § 3 p.p.s.a. przewiduje natomiast możliwość przeprowadzenia uzupełniającego dowodu z dokumentu, jednak wyłącznie w przypadku, gdy jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Oznacza to, że niedopuszczalne jest przeprowadzenie jakichkolwiek innych dowodów poza dowodami z dokumentów.

³⁸ Ta skarga z kolei wzorowana jest prawdopodobnie na art. 78 ust. 1 i 2 RODO.

podejmowanych przez systemy automatyczne, można stwierdzić, że nieograniczona możliwość zaskarżania oceny skutków mogłaby powodować przeciążenie organu nadzorczego. Uzasadnionym wydaje się ograniczenie tego grona do adresatów decyzji indywidualnych, których prawa zostały funkcjonowaniem systemu naruszone. Wówczas skargę do organu nadzorczego mogłyby one wnosić po uprawomocnieniu się wyroku w przedmiocie zgodności z prawem decyzji administracyjnej. Za trafny należy również uznać pomysł dopuszczenia w szerszym zakresie zaskarżania oceny skutków przez organizacje społeczne. Konieczne z punktu widzenia układu podmiotowego postępowania byłoby wówczas uzależnienie dopuszczalności skargi do organu od jej celów statutowych (art. 31 § 1 pkt 1 k.p.a.).

Sama ocena skutków powinna być dokonywana przez organ wdrażający jeszcze przed zainicjowaniem procesu ustawodawczego. Wydaje się, że następnie, wraz z oceną dla ochrony danych osobowych, powinna być elementem oceny skutków regulacji. Wówczas, przynajmniej w tym zakresie, projekt powinien być wyłączony z obowiązku przeprowadzania dodatkowych konsultacji publicznych, bo byłyby one zapewnione jeszcze przed procesem legislacyjnym. Dokładna relacja tych instrumentów wobec siebie wymagałaby jednak dalszej analizy.

Reasumując, przyjęcie modelu proponowanego we „Wzorcowych zasadach” wciąż wymagałoby podjęcia przez krajowego prawodawcę wielu decyzji. Polska regulacja nie musiałaby ulegać większym zmianom, jeśli chodzi o sądową kontrolę aktów indywidualnych. Sądy administracyjne mogłyby bowiem kontrolować wyniki działania algorytmów na etapie rozpoznania skargi na decyzję i w ramach tego postępowania uwzględniać zarzuty dotyczące przeprowadzonej oceny skutków. Środkiem, który pozwalałby na prawne zobowiązanie organu do zaprzestania korzystania z wadliwego systemu, byłaby jednak dopiero skarga do organu nadzorczego. Otwartą kwestią wciąż pozostawałoby to, kto ma interes prawny w kwestionowaniu oceny skutków przeprowadzonej przez organ już po wdrożeniu systemu. Wydaje się, że w innych formach działania administracji niż władcze kształtowanie sytuacji prawnej jednostki (np. przydział spraw sędziom sądów powszechnych) legitymacja ta powinna przysługiwać podmiotom reprezentującym interesy zbiorowe, takim jak organizacje pozarządowe. Przemawia za tym dysponowanie przez takie podmioty zasobami pozwalającymi zatrudnić ekspertów, będących w stanie podjąć się fachowej oceny technicznych aspektów funkcjonowania systemów. Również w tym przypadku postępowanie ze skargi na decyzję organu nadzorczego mogłoby toczyć się przed sądem administracyjnym, analogicznie do rozwiązań funkcjonujących już obecnie na podstawie przepisów art. 78 ust. 1 i 2 RODO. Uwzględnienie wspomnianych środków ochrony oraz poddanie konsultacjom społecznym sprawozdania z oceny skutków dokonywanej przez organ należy ocenić zdecydowanie pozytywnie.

Wnioski

W obecnym stanie prawnym brakuje środków prawnych, które mogłyby ochronić jednostkę przed skutkami algorytmicznych systemów decyzyjnych. Wprawdzie możliwe jest uchylenie indywidualnej decyzji automatycznej, jednak nie pozwala to na eliminację źródła problemu, znajdującego się w samym systemie. Europejski projekt rozporządzenia dotyczącego sztucznej inteligencji jedynie częściowo rozwiązuje ten problem. Projekt ten pozwala bowiem zapobiegać powstawaniu zagrożenia dla praw podstawowych, ale pomija w tym jednostkę i możliwość udziału społeczeństwa w ocenie ryzyka. Propozycja zmian prawnych wysunięta przez Europejski Instytut Prawa trafnie diagnozuje problem i uzupełnia w tym względzie założenia rozporządzenia o środki ochrony jednostki wzorowane na RODO. Przyjęcie ich do polskiego porządku prawnego będzie wymagało odpowiedzi na wiele pytań, takich jak wymóg wykazywania się interesem prawnym, aby kwestionować ocenę skutków dla danego systemu, moment, w którym ocena ta powinna być dokonywana oraz relacja do innych instrumentów prawnych, takich jak ocena skutków regulacji. Z pewnością jednak należy stwierdzić, że taka holistyczna weryfikacja systemu dokonywana w oderwaniu od indywidualnego przypadku jest niezbędna w celu zapobieżenia zagrożeniom dla praw podstawowych jeszcze przed jego wdrożeniem. Model, w którym to organ wdrażający system samodzielnie ocenia skutki kreowanego reżimu decyzyjnego, a jego działania są nadzorowane przez zewnętrzny niezależny organ, wpisuje się w ramy ustrojowe sądownictwa administracyjnego wynikające z polskiego prawa. Niemniej wydaje się niezbędne, aby od decyzji organu nadzorującego przewidziana była droga sądowa dla jednostki, to sądy bowiem zapewniają uzyskanie rozstrzygnięcia w swojej sprawie, niezależnie od innych władz. Kwestią, która wymaga dalszych badań, jest możliwość zobowiązania państw członkowskich przez Parlament Europejski i Radę do przyjęcia regulacji inspirowanej wzorcowymi zasadami. Częściowo bowiem proponowane postanowienia mogłyby uzupełniać rozporządzenie unijne. Wciąż jednak ich stosowanie wymagać będzie doprecyzowania na poziomie krajowym, o czym zadecyduje ostatecznie polski prawodawca.

Bibliografia

- Algorithm Tips, *Algorithm Tips – Resources and leads for investigating algorithms in society*, <https://db.algorithmtips.org/db>.
- AlgorithmWatch, *Atlas of Automation – Automated decision-making and participation in Germany*, wyd. 1, kwiecień 2019, <https://atlas.algorithmwatch.org/en>.
- Chauhan A., *Towards the Systemic Review of Automated Decision-Making Systems*, „Judicial Review” 2020, t. 25, nr 4, DOI: 10.1080/10854681.2020.1871714.
- Fundacja Centrum Cyfrowe, Klub Jagielloński, *AlgoPolska*, lipiec 2019, <https://centrum-cyfrowe.pl/algopolska-raport/>.
- Kuzub J., *Rejestracja bez profilowania – zmiany w urzędzie pracy*, 10.05.2019 r., Zielona Linia, <https://zielonalinia.gov.pl/-/rejestracja-bez-profilowania-zmiany-w-urzedzie-pracy>.
- Nowakowski M., *Ostatnie zmiany w ramach prawnych dla sztucznej inteligencji w Unii Europejskiej – krytyczna analiza*, „Prawo Nowych Technologii” 2021, nr 2.
- Schartum D.W., *Law and algorithms in the public domain*, „Etikk i praksis – Nordic Journal of Applied Ethics” 2016, nr 1, DOI: 10.5324/eip.v10i1.1973.
- Veale M., Borgesius F.Z., *Demystifying the Draft EU Artificial Intelligence Act*, „Computer Law Review International” 2021, nr 4, DOI: 10.48550/arXiv.2107.03721.

Measures for the protection of individual rights in the face of the implementation of algorithmic decision-making systems in public administration – between European and national law

Summary

The implementation of algorithmic decision-making systems in public administration can pose a risk to the rule of law, democracy, and the right to good administration. Risk management in this regard is intended to be enabled by the instruments provided for in the European draft act on artificial intelligence. The aim of this study is to establish the legal situation of an individual on the grounds of the aforementioned act, and then to relate it to the assumptions of the legislative proposal of the European Law Institute and the provisions of Polish administrative law. The research uses a dogmatic-legal method and a comparative method with regard to references to the common law in force in the United Kingdom. The analysis shows that the European draft regulation completely ignores the individual by not granting him/her legal remedies against the implementation of the said systems. Its protection could be strengthened by allowing complaints to the supervisory authority, whose decisions would be subject to review by administrative courts, as is the case under the provisions of

the General Data Protection Regulation. Adoption of these solutions to the Polish legal order could complement the already existing model of control of partly automatic decisions of the administration, providing the possibility to challenge also the principles of their adoption. This would, however, require a determination of who would have a legal interest in lodging a complaint, the possibility for social organisations to participate in these proceedings, and the relationship to other legal instruments already in place, such as public consultations in the legislative process and impact assessments.

Keywords: algorithmic decision-making systems, artificial intelligence act, judicial review of administration, protection of the individual, right to good administration

CYTOWANIE

Gontarz I., Środki ochrony praw jednostki wobec wdrażania algorytmicznych systemów decyzyjnych do administracji publicznej – między prawem europejskim a prawem krajowym, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 5 (vol. 46), 55–70, DOI: 10.18276/ais.2023.46-04.



Paweł Grobelny

mgr

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

e-mail: pawel.grobelny@amu.edu.pl

ORCID ID: 0000-0002-9188-1936



Przyczyny niskiej trwałości podejmowanych uchwał krajobrazowych

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza przyczyn niskiej trwałości tzw. uchwał krajobrazowych. Uchwała krajobrazowa jest nowym narzędziem ochrony krajobrazu, wprowadzonym do porządku prawnego we wrześniu 2015 roku ustawą o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, i może zostać podjęta przez radę gminy na podstawie art. 37a u.p.z.p., obejmującego upoważnienie do określania w drodze uchwały – stanowiącej akt prawa miejscowego – zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, a także ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Dotychczas podejmowane uchwały krajobrazowe są bardzo często przedmiotami kontroli nadzorczych i sądownoadministracyjnych, w wyniku których około 25% spośród wszystkich podjętych uchwał zostało unieważnionych. Głównymi przesłankami powodującymi stwierdzenie nieważności uchwał krajobrazowych są wątpliwości co do zakresu normowania uchwał oraz kwestia braku mechanizmów odszkodowawczych w przypadku naruszeń prawa własności przez uchwały krajobrazowe. W artykule dokonano analizy wspomnianych przesłanek oraz oceny dotychczasowego orzecznictwa w sprawach uchwał krajobrazowych. W wyniku badań wykazano, jakie są kluczowe przyczyny niskiej trwałości uchwał krajobrazowych.

W artykule zastosowano metodę dogmatycznoprawną oraz empiryczną, dzięki czemu dokonano analizy tekstu normatywnego – zawartego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w szczególności w jej art. 37a. Koniecznym było także poddanie analizie dotychczasowego orzecznictwa i odniesienie się do dorobku doktryny prawniczej.

Słowa kluczowe: uchwała krajobrazowa, uchwała reklamowa, ład przestrzenny, ustawa krajobrazowa, ochrona krajobrazu, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, kontrola sądownoadministracyjna

Wprowadzenie

We wrześniu 2022 roku minęło 7 lat od wejścia w życie ustawy z dnia 25 kwietnia 2015 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu¹, zwanej potocznie „ustawą krajobrazową”. Jest to zatem odpowiedni moment do analizy, jak często uchwały podjęte na podstawie nowych regulacji prawnych są przedmiotami kontroli nadzorczych i sądownoadministracyjnych oraz czy i w jakim stopniu zakres tej kontroli przekłada się na trwałość i popularność tego stosunkowo nowego narzędzia ochrony krajobrazu.

Ustawa krajobrazowa reguluje kwestię o bardzo dużym znaczeniu społecznym, jaką jest ład przestrzenny w gminach. Poprzez ład przestrzenny należy rozumieć ogólnie pojmowane ukształtowanie powierzchni, które tworzy harmonijną całość, uwzględniając uwarunkowania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne².

Ustawa krajobrazowa dokonała nowelizacji wielu aktów prawnych, w tym ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na podstawie nowych przepisów samorządy gminne uzyskały kompetencje do wprowadzenia uchwały określającej wiążące zasady lokalizacji nośników reklamowych, obiektów małej architektury i ogrodzeń wraz ze wskazaniem standardów jakościowych i ilościowych dla tych elementów zagospodarowania oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane³. Uchwała ta, nazywana w doktrynie uchwałą krajobrazową lub reklamową, dla porządku w niniejszym artykule będzie nazywana uchwałą krajobrazową.

Szczególnie istotnym aspektem, który reguluje ustawa, jest możliwość ograniczenia chaosu reklamowego wpływającego negatywnie na wizerunek gmin oraz ich odbiór przez społeczność lokalną. Wielu autorów zajmujących się problematyką

1 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r. poz. 774 ze zm.).

2 Art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r., poz. 503 ze zm, dalej jako „u.p.z.p.”).

3 A. Fogel, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – art. 37a*, w: G. Goleń, A. Fogel, A. Staniewska (red.), *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Warszawa 2016, komentarz do art. 37a.

ładu przestrzennego wskazywało, że to właśnie reklamy są jednym z głównych elementów wizualnego skażenia przestrzeni publicznej⁴. Przyczyną występowania tego zjawiska był brak odpowiednich regulacji prawnych. Nowy instrument planistyczny, jakim jest możliwość uchwalenia przez gminę uchwały krajobrazowej, wydaje się o wiele skuteczniejszym narzędziem od dotychczasowych uregulowań. Ustawa krajobrazowa dała bowiem gminom możliwość kontroli nad rozmieszczeniem reklam oraz ich kształtem, pobierania opłaty od reklam, a także narzędzia egzekucji w przypadku sytuowania reklam niezgodnie z nowymi przepisami⁵.

Uchwały krajobrazowe są dopiero drugim narzędziem planistycznym, obok miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jakim dysponują gminy w Polsce w walce o ład przestrzenny. W momencie procedowania ustawy krajobrazowej w 2015 roku ustawodawca zakładał, że będzie ono masowo wykorzystywane przez samorządy gminne, które bardzo często borykają się z problemem chaosu reklamowego. Tymczasem jednak po przeszło siedmiu latach od wejścia w życie ustawy krajobrazowej z 2015 roku uchwały krajobrazowe zostały podjęte jedynie w 39 gminach⁶ w Polsce (jak wynika z analizy wojewódzkich dzienników urzędowych – stan na wrzesień 2022 r.), a jakiegokolwiek prace projektowe nad potencjalnym przyjęciem uchwał krajobrazowych w przyszłości przeprowadzono jedynie w około 150 z 2477 gmin w Polsce (stan na grudzień 2020 r.)⁷. Wśród gmin, które podjęły prace na projektami uchwał krajobrazowych, znajdują się wszystkie spośród dziesięciu największych miast w Polsce.

Można próbować wymienić wiele przyczyn niskiej popularności uchwał krajobrazowych jako instrumentu ochrony krajobrazu. Są w wśród nich z pewnością takie przesłanki, jak: zawiłość procedury legislacyjnej samych uchwał, niewystarczające zaplecze kadrowo-finansowe w wielu gminach niezbędne do przygotowania

4 T. Nawrocki, *Miasta nasze a w nich... Refleksje o wpływie reklamy zewnętrznej na miejską ikonosferę*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica” 2011, nr 36, s. 121–140; J.J. Parysek, *Ład przestrzenny jako kategoria pojęciowa i planistyczna*, w: T. Słęczak, Z. Zioło (red.), *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, „Biuletyn PAN KPZK” 2003, z. 205, s. 111–126.

5 R. Giedych, *Gminna uchwała krajobrazowa – od teorii do praktyki*, „Biuletyn KPZK PAN” 2016, nr 261, s. 121.

6 Były to kolejno: Baranów, Łódź, Kobylnica, Kołbaskowo, Lubin, Koronowo, Nowy Sącz, Postomino, Wyszaków, Nysa, Bochnia, Gdańsk, Bartoszyce, Sopot, Janowice Wielkie, Szczawno-Zdrój, Młynary, Suchy Las, Ciechanów, Piaseczno, Kołbaskowo, Sosnowiec, Mysłakowice, Kościelisko, Namysłów, Opole, Tarnów, Słupsk, Leszno, Andrychów, Świnoujście, Cieszyn, Starachowice, Nowy Targ, Warszawa, Zakrzewo, Szklarska Poręba, Izabelin i Michałowice.

7 Szacunkowe dane pochodzące z raportu: A. Mroźewska, X. Stańczyk, A. Stępień-Dąbrowska, *Pięć lat ustawy krajobrazowej. Raport z monitoringu*, 2020, s. 21.

projektu uchwały⁸ czy gorąca ostatnio kwestia zgodności przepisów wprowadzających uchwały krajobrazowe z Konstytucją RP. Jak wynika jednak z analizy orzecznictwa dotyczącego art. 37a u.p.z.p., z pewnością jedną z głównych przyczyn powodujących tak niską popularność tego stosunkowo nowego instrumentu ochrony krajobrazu może być jego niska trwałość spowodowana przez to, że bardzo wysoki odsetek podjętych uchwał zostaje zaskarżonych do sądów administracyjnych lub poddanych kontroli nadzorczej wojewodów, czego skutkiem jest to, że blisko co trzecia z podjętych przez gminy uchwał krajobrazowych nie ostaje się w porządku prawnym.

Tego właśnie aspektu, czyli niskiej trwałości podjętych już uchwał krajobrazowych, będzie dotyczyło niniejsze opracowanie. Poprzez niską trwałość aktu prawnego należy rozumieć sytuacje, w których dany akt prawny jest szybko zmieniany lub uchylany, co prowadzi w konsekwencji do niestabilności i trudności w stosowaniu prawa. W opracowaniu przeanalizowany zostanie również zakres ochrony interesu prawnego podmiotów skarżących uchwały oraz najczęstsze przyczyny stwierdzenia nieważności podjętych już uchwał.

Kontrola sądownoadministracyjna nad uchwałami krajobrazowymi

Uchwały krajobrazowe to specyficzny rodzaj aktu samorządowego (który każdorazowo jest także aktem prawa miejscowego), wydawanego przez organ stanowiący gminy, umożliwiającego kompleksowe uregulowanie wszystkich kwestii dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów, o których mowa w art. 37a ust.1 u.p.z.p. Ze względu jednak na ich specyfikę oraz zakres normowania są one z całą pewnością aktami o podobnym charakterze prawnym do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Podobnie jak plany miejscowe uchwały te są bowiem aktami planistycznymi wydawanymi przez daną gminę, co pozwala im na samodzielność w kreowaniu treści takich uchwał⁹. W tym kontekście uchwały krajobrazowe podlegają pod art. 1 ust. 2 u.p.z.p., w którym wymieniono wymagania, które muszą być uwzględnione w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wynika z tego konieczność wyważenia przy tworzeniu uchwał krajobrazowych interesu publicznego, jak i interesów prywatnych¹⁰.

⁸ M. Tadych, *Czy uchwały krajobrazowe są zgodne z Konstytucją? – cz. II, „Nieruchomości”* 2021, nr 1, s. 15.

⁹ Z. Niewiadomski, w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2013, s. 28.

¹⁰ Z. Gromek, *Uchwały reklamowe w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 1, s. 47.

Uchwała krajobrazowa jest nie tylko aktem planistycznych gminy, lecz także – jak wprost wynika z brzmienia przepisu zawartego w art. 37a ust. 4 – aktem prawa miejscowego, co potwierdza także dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych.¹¹ Jako taki akt uchwała krajobrazowa może podlegać kontroli nadzorczej wojewody na mocy przepisów zawartych w art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r., poz. 559) oraz, oczywiście, kontroli sądownoadministracyjnej sprawowanej przez Sądy Administracyjne. Spośród 39 dotychczas podjętych w Polsce uchwał krajobrazowych w aż 11 przypadkach wojewoda stwierdził ich nieważność, przez co ewentualny termin wejścia w życie takiej uchwały zostawał każdorazowo mocno przesunięty w czasie, niejednokrotnie o kilka lat. W takim wypadku samorząd gminny ma bowiem tylko trzy możliwości – przystąpić do prac nad nową uchwałą, zaskarżyć rozstrzygnięcie wojewody do sądu lub zrezygnować (czasowo lub definitywnie) z przyjęcia uchwały krajobrazowej. Ponadto aż siedem spośród przyjętych uchwał poddanych zostało kontroli sądownoadministracyjnej¹². W przypadku czterech skontrolowanych uchwał sądy administracyjne stwierdziły ich nieważność – dotyczyło to uchwał krajobrazowych przyjętych w Łodzi¹³, Opolu¹⁴, Nysie¹⁵ oraz Zakrzewie¹⁶.

Kontrola uchwał krajobrazowych przez sądy administracyjne może być inicjowana zarówno przez gminy, które skarżą decyzje nadzorcze wojewodów dotyczące uchwał krajobrazowych, jak i przez podmioty, które dochodzą ochrony swojego interesu prawnego na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹⁷. Skargi te mogą być wnoszone tylko przez podmioty, których interesy zostały naruszone przez wejście w życie uchwały krajobrazowej. Ważne jest więc, aby ocenić, czy interes prawny podmiotu skarżącego został faktycznie naruszony, ponieważ to warunek dopuszczalności skargi. Interes ten także określa zakres zarzutów, które mogą być podniesione przez podmiot składający skargę.

Przed przystąpieniem do omówienia dotychczasowego orzecznictwa dotyczącego uchwał krajobrazowych warto zaznaczyć, że przed wejściem w życie ustawy krajobrazowej podstawa prawną do określania zasad i warunków sytuowania

11 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 września 2018 r., II SA/Gd 328/18, Legalis nr 1828585.

12 Uchwały krajobrazowe w Opolu, Lubinie, Gdańsku, Nysie, Sopocie i Zakrzewie.

13 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 sierpnia 2017 r., II SA/Łd 523/17, Legalis nr 1672106 oraz wyrok NSA z 15 października 2019 r., II OSK 2880/17, Legalis nr 2274102.

14 Wyrok WSA w Opolu z dnia 5 października 2017 r., II SA/Op 196/17, Legalis nr 1688625.

15 Wyrok WSA w Opolu z dnia 15 listopada 2018 r., II SA/Op 195/18, Legalis nr 1854473.

16 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 września 2020 r., IV SA/Po 372/20, Legalis nr 2498979.

17 Z. Niewiadomski, *Komentarz do art. 101*, w: red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2011.

obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, stanowił art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p., który został uchylony na podstawie art. 7 pkt 3 lit. b) ustawy krajobrazowej z 2015 roku. W myśl art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego można było określić w zależności od potrzeb m.in. zasady i warunki sytuowania ww. obiektów¹⁸.

W odniesieniu do uchwał krajobrazowych orzecznictwo dotyczące planów miejscowych zostało uznane za aktualne i jest szczególnie istotne w kontekście relacji między władztwem planistycznym a potrzebą ochrony własności prywatnej. Wynika bowiem z niego, że uchwała krajobrazowa może ograniczać prawo własności, jeśli ingerencja ta jest proporcjonalna i nie narusza istoty tego prawa¹⁹, co ma kluczowe znaczenie w kwestii zgodności podejmowanych uchwał krajobrazowych z innymi przepisami prawa polskiego, w tym przede wszystkim z Konstytucją.

Dotychczasowe orzecznictwo Sądów Administracyjnych dotyczące uchwał krajobrazowych

Odpowiedzi na pytanie, jakie są przyczyny znikomej trwałości podjętych dotychczas uchwał krajobrazowych, należy szukać w orzecznictwie dotyczącym art. 37a u.p.z.p., a więc przepisu, na podstawie którego samorządy gminne mogą podejmować uchwały krajobrazowe. Jak już wspomniano, uchwały krajobrazowe stają się przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej na skutek skarg gmin na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów lub poprzez skargi podmiotów, które domagają się ochrony swojego interesu prawnego. W kwestii tego, jak duży jest zakres ochrony interesu prawnego podmiotów skarżących uchwały krajobrazowe, sądy administracyjne, które dotychczas orzekały w sprawach skarg na uchwały krajobrazowe, stwierdzają, że podmiot inicjujący postępowanie na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym musi wykazać, że jego interes prawny został bezpośrednio naruszony przez przyjęcie uchwały krajobrazowej. Musi on udowodnić, że istnieje związek między przepisami zawartymi w uchwale a jego sytuacją prawną²⁰. W przypadku gdy podmiot skarżący wywodzi swój interes z prawa własności nierucho-

18 P. Kledzik, *Skutki uchwalenia uchwały krajobrazowej – w kontekście projektów i unormowań miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Acta Iuris Stetinensis” 2019, nr 1 (25), s. 52.

19 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2017 r., II SA/Wr 624/17, Legalis nr 1730230 i wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., II SA/Gd 664/18, Legalis nr 1884623.

20 Wyroki WSA w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., II SA/Gd 664/18, Legalis nr 1884623 oraz z 20 lutego 2019 r., II SA/Gd 531/18, Legalis nr 1883960.

mości i umieszczenia na niej nośników reklamowych, to stwierdzenie nieważności takiej uchwały dotyczy tylko tych postanowień, które dotyczą tej nieruchomości. Uprawnienie do skargi przysługuje zarówno właścicielom nośników reklamowych, jak i podmiotom, na których nieruchomości lub budynku nośniki te są eksponowane. Sądy administracyjne orzekają, że podmiot skarżący nie może domagać się stwierdzenia nieważności uchwały krajobrazowej, jeśli nie dotyczy go bezpośrednio, tak samo jak w przypadku, gdy nieprawidłowość uchwały jest spowodowana naruszeniem zasad jej sporządzania. Sądy administracyjne podkreślają również, że podmiot skarżący musi wykazać naruszenie konkretnego i realnego interesu prawnego. W orzecznictwie podkreślono także, że podmioty takie jak spółdzielnie mieszkaniowe czy wspólnoty mieszkaniowe również posiadają uprawnienie do zaskarżenia uchwały krajobrazowej, jeśli ich interes został naruszony w związku z przyjęciem takiej uchwały²¹. W związku z czym zakres podmiotów, które potencjalnie mogą dochodzić naruszenia swojego interesu prawnego poprzez przyjęcie uchwał krajobrazowych, jest zdecydowanie szeroki.

Większość rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów, unieważniających podjęte wcześniej uchwały krajobrazowe, odnosiła się do ich zakresu normowania. Organ nadzoru uznawał, w przeważającej większości przypadków, że zakres normowania podjętych uchwał był zbyt szeroki lub treść uchwały była nieprecyzyjna w stosunku do zawartych regulacji. Jako przykłady takich rozstrzygnięć można podać m.in. rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-N.4131.87.2.2019.JW1 Wojewody Dolnośląskiego, dotyczące uchwały krajobrazowej przyjętej przez radę gminy w Mysłakowicach, w którym stwierdzono, że w uchwale krajobrazowej nie można zawrzeć regulacji w stosunku do reklam obnoszonych (tzn. reklam „noszonych” przez ludzi), czy rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego nr I.4131.103.2016.RM, stwierdzające nieważność gminnej uchwały krajobrazowej miasta Ciechanów z powodu zawarcie w tekście uchwały bardzo nieprecyzyjnych pojęć odnoszących się do rozmiarów nośników reklamowych²².

Pierwsze wyroki sądów administracyjnych dotyczące uchwał krajobrazowych również odnosiły się do ich zakresu normowania²³. Były w nich podnoszone takie kwestie jak to, czy w uchwale krajobrazowej dopuszczalne jest uregulowanie zasad umieszczania reklamy mobilnej (np. reklama na pojazdach komunikacji

21 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2017 r., II SA/Wr 624/17, Legalis nr 1730230.

22 M. Nowak, *Gminne uchwały reklamowe – kluczowe problemy*, „Nieruchomości” 2018, nr 4, s. 24.

23 Więcej na ten temat zob. Z. Gromek, *Uchwały reklamowe w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 1, s. 48–53.

miejskiej)²⁴, czy uchwała krajobrazowa może przewidywać odmienne zasady umieszczania nośników reklamowych ze względu na eksponowaną treść reklamową²⁵, czy w uchwale krajobrazowej można zawrzeć regulacje ujednolicające dopuszczalne formy obiektów małej architektury (np. koszy na śmieci, ławek, wyposażenia przystanków komunikacji zbiorowej, stojaków rowerowych)²⁶, czy uchwała krajobrazowa może określać zasady i warunki utrzymywania urządzeń reklamowych²⁷, a nawet kwestia tego, czy w uchwale krajobrazowej można uregulować zasady umieszczania plakatów i haseł wyborczych w rozumieniu art. 110 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy. Wszystkie te wątpliwości prawne zostały w orzecznictwie rozstrzygnięte w sposób pozytywny, przez co niejednokrotnie odmiennie od decyzji nadzorczych wojewodów²⁸. Z analizy orzecznictwa wynika zatem, że sądy administracyjne przyzwalają na bardzo szeroki zakres swobody w kształtowaniu treści uchwał krajobrazowych, co wpisuje się w koncepcję władztwa planistycznego gmin.

Przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnej w kontekście art. 37a u.p.z.p. była również relacja między uchwałą krajobrazową a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, w sytuacji kiedy oba te akty regulują zasady umieszczania nośników reklamowych na tym samym obszarze. W latach 2010–2015 plany miejscowe mogły potencjalnie zawierać postanowienia dotyczące umieszczania nośników reklamowych, przez co ich zakres normowania może się nijako „pokrywać” z nowo uchwalanymi uchwałami krajobrazowymi. Zagadnienie to zostało jednak rozstrzygnięte w art. 12 ust. 2 ustawy krajobrazowej, który jednoznacznie wskazuje, że regulacje miejscowych planów dotyczące sytuowania nośników reklamowych obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały krajobrazowej, po czym tracą moc prawną. Jak zauważa Z. Gromek:

Na tym tle za błędne należy uznać stanowisko wyrażone przez WSA w Opolu (II SA/Op 195/18)²⁹, zgodnie z którym uchwała reklamowa musi być zgodna z uchwalonym wcześniej planem miejscowym, jeżeli plan ten – na podstawie nieobowiązującego art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu – określa zasady sytuowania na danym obszarze nośników reklamowych. Zdaniem WSA w Opolu tego rodzaju niezgodność uchwały reklamowej z planem miejscowym stanowi istotne naruszenie prawa. Przedstawiony

24 Wyrok NSA z dnia 15 października 2019 r., sygn. akt II OSK 2880/17, II OSK 2880/17.

25 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 lutego 2019 r., II SA/Gd 664/18, Legalis nr 1884623.

26 Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 września 2018 r., II SA/Wr 297/18, Legalis nr 1867860.

27 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 września 2018 r., II SA/Gd 328/18, Legalis nr 1828585.

28 Wojewodowie niejednokrotnie również byli podmiotem skarżącym uchwały krajobrazowe bezpośrednio do WSA.

29 Orzeczenie nieprawomocne.

przez sąd pogląd w sposób oczywisty pozostaje w sprzeczności z art. 12 ust. 2 ustawy krajobrazowej³⁰.

Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa, samorządy gminne mogą pozwolić sobie na bardzo szeroki zakres normowania w podejmowanych uchwałach krajobrazowych, a przepisy art. 37a u.p.z.p. nie stoją w sprzeczności z regulacjami planów miejscowych. W przeciągu ostatnich lat to jednak nie te zagadnienia były największą niewiadomą odnośnie do przyszłości uchwał krajobrazowych, a kwestia zgodności regulacji zawartych w art. 37a u.p.z.p. z ustawą zasadniczą.

Kwestia zgodności art. 37a ust. 9 u.p.z.p. z Konstytucją RP

Badania dotychczasowego orzecznictwa dotyczącego uchwał krajobrazowych wskazują na wiele czynników, które prowadziły do tego, że uchwały te wielokrotnie stawały się przedmiotem kontroli sądowoadministracyjnych. Nie ulega jednak wątpliwości, że kwestią najbardziej ważką, jaka została poruszona przez sądy administracyjne w kontekście uchwał krajobrazowych, jest aspekt niedopuszczalnej ingerencji w prawo własności uchwał podjętych na podstawie art. 37a u.p.z.p. Było to jedną z głównych przyczyn stwierdzenia nieważności uchwały krajobrazowej miasta Opola³¹. Sprawa uchwały opolskiej miała swój finał w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, który postanowieniem z 6 czerwca 2019 roku o sygn. akt. II OSK 166/18 wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym konstytucyjności art. 37a ust. 9 u.p.z.p.³² Pytanie odnosiło się przede wszystkim do tego, czy ustawodawca miał prawo wprowadzić nowe ograniczenia i zakazy dla legalnie postawionych urządzeń i tablic reklamowych bez zagwarantowania ich właścicielom odpowiedniego odszkodowania.

W argumentacji pytania podniesiono, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje mechanizm rekompensaty dla szkód planistycznych i planistycznego wywłaszczenia (art. 36 i art. 37 u.p.z.p.). Według NSA brak odpowiedniej regulacji dotyczącej uchwał krajobrazowych powoduje naruszenie prawa własności podmiotów posiadających pozwolenie budowlane, które umieściły nośniki reklamowe przed wejściem w życie uchwał krajobrazowych.

³⁰ Z. Gromek, *Uchwały reklamowe...*, s. 59.

³¹ Wyrok WSA w Opolu z dnia 5 października 2017 r., II SA/Op 196/17, Legalis nr 1688625.

³² Przepis ten mówi o obowiązku określenia w treści uchwały krajobrazowej warunków i terminu dostosowania istniejących w dniu jej wejścia w życie obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do zakazów, zasad i warunków w niej określonych, nie krótszy niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały.

Decyzja Trybunału w powyższej sprawie będzie miała istotne znaczenie zarówno dla obecnie obowiązujących uchwał krajobrazowych, jak i dla tych, które zostaną przyjęte w przyszłości. Ewentualne stwierdzenie niezgodności art. 37a ust. 9 u.p.z.p. oznaczać będzie potrzebę działania ze strony ustawodawcy i wprowadzenia odpowiednich instrumentów rekompensaty³³. Ewentualne naruszenie miałyby dotyczyć, zdaniem NSA, następujących norm konstytucyjnych: art. 2³⁴, art. 21³⁵, art. 64 ust. 1³⁶, art. 64 ust. 2³⁷, art. 31 ust. 3³⁸ oraz art. 1 Protokołu nr 1³⁹ do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 20 marca 1952 roku⁴⁰.

Jak wynika z literalnego brzmienia powyższych przepisów, ochrona własności jest gwarantowana przez państwo jako jedno z podstawowych praw człowieka i obywatela. Nie ma ona jednak charakteru absolutnego, co oznacza, że może podlegać pewnym ograniczeniom uzasadnionym interesem publicznym. W świetle tych przepisów pojawia się podstawowe pytanie, czy zakaz umieszczania legalnych urządzeń reklamowych po okresie dostosowawczym, który wynosi co najmniej 12 miesięcy, jest istotnym naruszeniem prawa własności oraz czy powinien podlegać on odszkodowaniu⁴¹. Odpowiedź na takie pytanie wymaga szerokiej analizy prawnej. Trybunał Konstytucyjny jednak dotychczas nie wypowiedział się w tej kwestii i nie wyznaczył terminu rozprawy, przez co prace nad uchwałami krajobrazowymi zostały zawieszona w wielu gminach w Polsce. Śmiało można wysnuć wniosek, że opieszałość Trybunału Konstytucyjnego w kwestii określenia zgodności art. 37a ust. 9 u.p.z.p. z przepisami ustawy zasadniczej jest jedną z głównych przyczyn

33 Z. Gromek, *Uchwały reklamowe...*, s. 57.

34 „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

35 „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”.

36 „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”.

37 „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”.

38 „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

39 Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz Protokół nr 4 do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz.U. z 1995 r., nr 36, poz. 175 ze zm.).

40 „Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego”.

41 M. Tądych, *Czy uchwały...*, s. 16.

niskiej popularności uchwał krajobrazowych, a pośrednio także przyczyną niskiej trwałości niektórych z podjętych już uchwał.

Wnioski

Przechodząc do podsumowania podjętych rozważań na temat trwałości podejmowanych uchwał krajobrazowych, należy wskazać, że po siedmiu latach od czasu wejścia w życie ustawy krajobrazowej narzędzie ochrony krajobrazu w postaci uchwał krajobrazowych wprowadzone do porządku prawnego powyższą ustawą wciąż jest narzędziem o bardzo znikomej popularności. Świadczy o tym to, że z możliwości podjęcia uchwały krajobrazowej skorzystało do dziś niespełna 2% wszystkich gmin w Polsce⁴². Wiele (ponad 30%) z przyjętych uchwał było natomiast przedmiotem kontroli nadzorczych lub sądownoadministracyjnych, a co piąta podjęta uchwała w konsekwencji tych kontroli nie ostawała się w porządku prawnym.

Przyczyną tak niskiej trwałości wielu z podjętych uchwał krajobrazowych jest bardzo szeroki margines swobody pozostawiony gminom w zakresie kształtowania treści uchwał krajobrazowych na mocy art. 37a u.p.z.p., przez co powstaje wiele wątpliwości dotyczących zakresu normowania podejmowanych uchwał, co w konsekwencji niejednokrotnie prowadzi do ich unieważnienia w ramach kontroli nadzorczych wojewodów. Dużą rolę w tym aspekcie odgrywa orzecznictwo sądów administracyjnych, które zdaje się kształtować już konkretną linię orzeczniczą w sprawie zakresu normowania uchwał krajobrazowych, dlatego też problem ten w przyszłości powinien być mniej zauważalny.

Zdecydowanie poważniejszym problemem powodującym niską popularność, a zarazem trwałość uchwał krajobrazowych jako narzędzi ochrony krajobrazu jest kwestia zgodności przepisów wprowadzających uchwały krajobrazowe do porządku prawnego, a konkretnie art. 37a ust. 9 u.p.z.p. Do czasu rozstrzygnięcia tej kwestii przez Trybunał Konstytucyjny przyszłość uchwał krajobrazowych stoi pod dużym znakiem zapytania. Brak rozstrzygnięcia w tym zakresie może rodzić także uzasadnione obawy, że przyszłe uchwały krajobrazowe będą również unieważniane z powodu braku mechanizmów odszkodowawczych za naruszenie prawa własności w związku z obowiązkiem dostosowania istniejących już obiektów małej architektury, ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych do regulacji zawartych w podejmowanych uchwałach.

Rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności przepisu dotyczącego uchwał reklamowych z Konstytucją będzie mieć kluczowe znaczenie

42 Do listopada 2022 r. uchwały krajobrazowe podjęto w 39 spośród 2489 gmin w Polsce.

dla przyszłości tego typu regulacji. Jeśli Trybunał stwierdzi niezgodność art. 37a ust. 9 u.p.z.p. z Konstytucją, osłabi to funkcję uchwał reklamowych jako narzędzi ochrony krajobrazu w zakresie ładu przestrzennego. Wiele samorządów może bowiem nie być zainteresowanych przyjmowaniem takich regulacji, które mogłyby rodzić roszczenia odszkodowawcze.

Bibliografia

- Giedych R., *Gminna uchwała krajobrazowa – od teorii do praktyki*, „Biuletyn KPZK PAN” 2016, nr 261.
- Gromek Z., *Uchwały reklamowe w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2020, nr 1.
- Fogel A., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – art. 37a*, w: G. Goleń, A. Fogel, A. Staniewska (red.), *Ustawa krajobrazowa. Komentarz do przepisów wprowadzonych w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, Warszawa 2016.
- Kledzik P., *Skutki uchwalenia uchwały krajobrazowej – w kontekście projektów i unormowań miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Acta Iuris Stetinensis” 2019, nr 1 (25).
- Mrożewska A., Stańczyk X., Stępień-Dąbrowska A., *Pięć lat ustawy krajobrazowej. Raport z monitoringu*, 2020, https://issuu.com/miastomojeawnim/docs/piec_lat_ustawy_krajobrazowej_raport_z_monitoringu.
- Nawrocki T., *Miasta nasze a w nich... Refleksje o wpływie reklamy zewnętrznej na miejską ikonosferę*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica” 2011, nr 36.
- Niewiadomski Z., *Komentarz do art. 101*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Niewiadomski Z., w: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2013.
- Nowak M., *Gminne uchwały reklamowe – kluczowe problemy*, „Nieruchomości” 2018, nr 4.
- Parysek J.J., *Ład przestrzenny jako kategoria pojęciowa i planistyczna*, w: T. Ślęzak, Z. Ziolo (red.), *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, „Biuletyn PAN KPZK” 2003, z. 205.
- Tadych M., *Czy uchwały krajobrazowe są zgodne z Konstytucją? – cz. II*, „Nieruchomości” 2021, nr 1.

Reasons for low durability of adopted landscape resolutions

Summary

The subject of the following article is an analysis of the reasons for the low sustainability of so-called landscape resolutions. A landscape resolution is a new tool for landscape protection, introduced into the legal order in September 2015 by an act amending certain acts in connection with the strengthening of landscape protection tools. It can be adopted by the municipal council on the basis of 37a of the Acts of Parliament, which includes the authorization to determine, by way of a resolution — constituting an act of local law — the principles and conditions for the location of small architectural objects, billboards and advertising devices and fences, as well as their dimensions, quality standards and types of construction materials of which they can be made. Landscape resolutions adopted to date are very often the subject of supervisory and administrative court reviews, as a result of which about 25% of all adopted resolutions have been invalidated. The main grounds for invalidating landscape resolutions are doubts about the scope of normalization of the resolutions and the issue of the lack of compensation mechanisms in the case of violations of property rights by landscape resolutions. The article analyzes the aforementioned premises and evaluates the existing case law on landscape resolutions. As a result of the research, it was shown what the key reasons for the low sustainability of landscape resolutions are.

This article was developed on the basis of the current legal regulations contained in the Law on Spatial Planning and Development, particularly in its Article 37a. In doing so, the existing body of literature and case law was used.

Keywords: landscape resolution, advertising resolution, spatial order, landscape act, landscape protection, spatial planning and development, court-administrative control

CYTOWANIE

Grobelny P., *Przyczyny niskiej trwałości podejmowanych uchwał krajobrazowych*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 5 (vol. 46), 71–83, DOI: 10.18276/ais.2023.46-05.



Waldemar Jagodziński
dr
Uniwersytet Łódzki
e-mail: waldek_jagodzinski@wp.pl
ORCID: 0000-0002-6148-8703



Budżet obywatelski jako instrument zarządzania publicznego. Perspektywa aksjologiczna

Streszczenie

Budżet obywatelski to zagadnienie multidyscyplinarne, które przyciąga m.in. uwagę prawników, administratywistów, socjologów, a nawet ekonomistów. Ze względu na tkwiący w tej instytucji potencjał partycypacyjny stanowi ona współcześnie jeden z ważniejszych instrumentów zarządzania publicznego. Warto zatem przyjrzeć się jej z perspektywy aksjologicznej, by móc udzielić odpowiedzi na pytanie, czy budżet obywatelski posiada wyłącznie wartość relacyjną, czy również cechuje go wartość autonomiczna. Celem niniejszego artykułu jest więc dyskusja nad aksjologicznym charakterem instytucji budżetu partycypacyjnego.

Do realizacji tak sformułowanego celu posłużono się metodą dogmatycznoprawną, która umożliwiła dokonanie analizy obowiązującego stanu prawnego oraz poglądów doktryny, jak również metodą analizy i krytyki piśmiennictwa, która pozwoliła nie tylko wyjaśnić istotę partycypacji społecznej na gruncie wybranych nauk, lecz także sformułować odpowiedź na pytanie, czy instytucja budżetu obywatelskiego posiada wartość relacyjną, czy autonomiczną.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że z punktu widzenia władz samorządowych budżet obywatelski ma zarówno wartość relacyjną, gdyż recypuje wartości doktrynalno-polityczno-prawne, jak i autonomiczną, ponieważ stosowanie tego narzędzia przez władze samorządowe może wpływać na ewolucję wartości kulturowo-społecznych wspólnot lokalnych.

Słowa kluczowe: aksjologia lokalnych społeczności, aksjologia ustawodawcy, budżet obywatelski, partycypacja publiczna, redystrybucja władzy

Wprowadzenie

Budżet obywatelski jako przejaw idei udziału obywateli w procesie realizacji zadań państwa to zagadnienie o charakterze multidyscyplinarnym, znajdujące się na pograniczu dyskursu administracyjnoprawnego, politologicznego, socjologicznego, nauk o administracji, nauk o zarządzaniu czy geografii społeczno-ekonomicznej. Próba holistycznego ujęcia tytułowej instytucji prawa administracyjnego podsygnalizowała wybór metod badawczych, umożliwiających realizację celu niniejszego artykułu, którym jest dyskusja nad aksjologicznym charakterem instytucji budżetu partycypacyjnego stanowiącego instrument zarządzania publicznego. Efektem tej dyskusji ma być odpowiedź na pytanie, czy budżet obywatelski ma wyłącznie wartość relacyjną, czy także wartość autonomiczną. Ze względu na tak sformułowany cel zastosowano metodę analizy i krytyki piśmiennictwa oraz metodę dogmatycznoprawną. Celem takiego zabiegu metodologicznego miało być osadzenie procesu badawczego „w globalnym systemie społeczno-poznawczym i w dorobku teoretycznym”¹ wybranych dziedzin, co z kolei miało zagwarantować obiektywizację procesu badawczego.

Istota budżetu obywatelskiego

Jedną z tendencji współczesnego prawa administracyjnego jest dążenie do zaangażowania społeczeństwa w proces podejmowania decyzji przez władze publiczne. Innymi słowy, chodzi o rozwój idei partycypacji społecznej (choć właściwsze byłoby określenie „idea partycypacji publicznej”; ta kwestia terminologiczna zostanie wyjaśniona w dalszej części tekstu). Przejawem takiego działania jest budżet obywatelski.

W celu wyjaśnienia istoty budżetu obywatelskiego zastosowana zostanie metoda dogmatycznoprawna, natomiast głównym przedmiotem analizy będzie art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym² (dalej: *usg*). Należy jednak podkreślić, że budżet obywatelski może być realizowany we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, natomiast w przypadku gmin będących miastami na prawach powiatu jego utworzenie jest obligatoryjne.

Ustawodawca nie podał w przywołanej ustawie definicji legalnej omawianego pojęcia, dlatego też liczne definicje opracowała doktryna. Przykładowo A. Rytel-Warzocho uważa, że

1 K. Kuciński, *Zmagania z niewiedzą*, Warszawa 2021, s. 116.

2 Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 ze zm.

głównym celem budżetu obywatelskiego jest uspołecznienie procesu budżetowania na poziomie lokalnym. Całoroczny plan finansowy jest w dalszym ciągu formalnie przyjmowany w drodze uchwały organu stanowiącego danej jednostki lokalnej, jednakże mieszkańcy mają wpływ na to, jakie inwestycje publiczne powinny być traktowane priorytetowo³.

Zgodnie natomiast z art. 5a ust. 3 usg budżet obywatelski stanowi szczególną formę konsultacji społecznych. Zgodnie z ust. 4 przytoczonego artykułu mieszkańcy w ramach budżetu obywatelskiego w bezpośrednim głosowaniu corocznie podejmują decyzję w zakresie wydatkowania części budżetu gminy. Szczególnie ważne jest podkreślenie, że ustawodawca postanowił uregulować rozstrzygający, a nie tylko doradczo-opiniujący charakter budżetu obywatelskiego w ten sposób, że zadania wybrane w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Ponadto ustawodawca podkreślił, że w toku prac nad projektem ustawy budżetowej rada gminy nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań, które zostały wybrane w ramach budżetu obywatelskiego.

Słusznie w literaturze przedmiotu podkreśla się, że budżet partycypacyjny nie stanowi szczególnego rodzaju konsultacji, które cechują się doradczo opiniującym charakterem. Z tego też względu M. Mączyński postuluje, by budżet obywatelski postrzegać jako szczególny proces decyzyjny wpisujący się „w mechanizmy współrzędzenia wywodzące się z idei rządzenia publicznego (*public governance*) zakładające rządy prowadzone we współpracy z partnerami społecznymi albo mieszkańcami”⁴.

W literaturze przedmiotu opracowano minimalny zestaw cech, którymi powinien odznaczać się budżet partycypacyjny. Są to:

- a) „dyskusja na temat przeznaczenia środków budżetowych;
- b) zasięg miasta lub innej zdecentralizowanej jednostki, posiadającej wybieralne organy uchwałodawcze, określone zasoby finansowe oraz własną administrację;
- c) powtarzający się corocznie charakter;
- d) istnienie określonych form deliberacji publicznej w postaci spotkań/forów;
- e) przynajmniej minimalny stopień odpowiedzialności za efekty procesu BP”⁵.

3 A. Rytel-Warzocho, *Budżet obywatelski jako nowa forma społecznej partycypacji*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2013, nr 1, s. 67, cyt. za R. Kęszczyk, *Wspólne dobro naszą przyszłością – czyli innowacyjny mechanizm budżetu obywatelskiego na przykładzie miasta Gdańska*, „Młody Jurysta” 2018, nr 4, s. 28, <https://czasopisma.uksw.edu.pl/index.php/mj/article/view/2989/2726> (dostęp 25.11.2022).

4 M. Mączyński, *Komentarz do art. 5a*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 195.

5 J.E. Kulikowska-Kulesza, M.H. Ziemblicki, *Budżet partycypacyjny po reformie*, w: B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 267.

Budżet obywatelski a partycypacja publiczna

Już na tym etapie rozważań warto podkreślić, że partycypacja jako zjawisko wielowymiarowe jest odmiennie rozumiana w różnych naukach. W przypadku prawa administracyjnego stanowi ona przejaw rosnącej roli prawa podmiotowego, w tym m.in. prawa obywateli do współdecydowania o wydatkowaniu środków publicznych. W politologii partycypację postrzega się z jednej strony jako redystrybucję władzy, dzięki czemu jednostki wykluczone z procesów decyzyjnych mogą brać w nich udział, z drugiej zaś jako istotny element społeczeństwa obywatelskiego podejmującego inicjatywy oddolne. Interesujące jest w tym aspekcie spostrzeżenie M. Radziszewskiego, zdaniem którego udział w życiu społeczno-politycznym pozwala obywatelom „artykułować i realizować swoje interesy, jednakże nie w wymiarze rywalizacji, lecz partnerstwa i wspólnoty”⁶. Zgodzić się należy, że dzięki zaangażowaniu w prace nad budżetem obywatelskim wszyscy członkowie wspólnot lokalnych mają szansę na wyartykułowanie swoich interesów, ze względu jednak na ograniczone środki finansowe nie wszystkie interesy zostaną zrealizowane, co z kolei oznacza, że wymiar rywalizacji odgrywa ważną rolę w procesie współdecydowania o ostatecznym kształcie budżetu obywatelskiego.

Łącząc perspektywę administracyjnoprawną i politologiczną, można zauważyć, że proces redystrybucji władzy dokonywany jest za pośrednictwem różnych regulacji prawnych, instrumentów i procedur prawnych. Jak słusznie podkreślają J. Kmieciak oraz E. Łętowska, jedną z takich procedur jest szeroko rozumiane postępowanie administracyjne, chociaż autorzy ci wyrażają wątpliwość, „czy obowiązujący w polskiej procedurze administracyjnej prawny reżim partycypacji jest koncepcją aktualną i najlepszą”⁷. W perspektywie prawnoporównawczej polska procedura administracyjna pozostaje wciąż w opozycji do tzw. procedury trzeciej generacji, która dokonuje podziału ról na rozkazującego suwerena i podporządkowanego jego woli obywatela. Istotą procedury trzeciej generacji jest bowiem tworzenie sieci komunikacji, „opartej raczej na zasadzie horyzontalnej komunikacji aniżeli na wertykalnym procesie *command and control*”⁸. Antycypując nieco dalsze rozważania (dotyczące styku socjologii i politologii) i dbając o jednolitość terminologiczną, należy zauważyć, że w przypadku budżetu obywatelskiego mamy do

6 M. Radziszewski, *Dynamika partycypacji społecznej w wymiarze funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Łodzi*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 1–2, s. 123.

7 Z. Kmieciak, E. Łętowska, *Wstęp*, w: Z. Kmieciak (red.), *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, Warszawa 2017, s. 10.

8 M. Podhalicz, *Administracja III generacji i partycypacja społeczna – rozwój pojęcia uczestnictwa w procesie administracyjnym*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2019, nr 40, s. 115.

czynienia z komunikacją wertykalną z osłabionym elementem władztwa i kontroli (które jednak występują, ponieważ „gospodarzem” procesu tworzenia budżetu obywatelskiego jest organ administracji publicznej).

Kwestię partycypacji zgłębia również geografia społeczno-ekonomiczna, akcentując związki budżetu obywatelskiego ze sformułowaną przez H. Lefebvre’a koncepcją „prawa do miasta”, w myśl której mieszkańcy powinni być odpowiedzialni za swoje najbliższe otoczenie. W koncepcji tej chodzi zatem o promowanie oddolnych, społecznych inicjatyw, jak również ponoszenie konsekwencji podjętych decyzji⁹.

Zagadnienie partycypacji stanowi również obszar dociekań naukowych socjologów, którzy w swoich badaniach analizują wpływ partycypacji w życiu społeczno-politycznym na rozwój kapitału społecznego¹⁰. Na styku socjologii i politologii można natomiast dokonać podziału partycypacji, przyjmując za kryterium klasyfikacji skalę zaangażowania jednostki w działania oraz charakter tych działań. Wyróżnia się zatem partycypację indywidualną, społeczną oraz publiczną. Szczegółowe definicje tych pojęć wraz z przykładami przedstawiono w tabeli 1.

Jak wynika z dokonanej klasyfikacji form partycypacji, budżet obywatelski nie jest instytucją partycypacji społecznej, jak z reguły podaje się w polskich opracowaniach¹¹, lecz stanowi instytucję partycypacji publicznej, ponieważ polega na zaangażowaniu obywateli w działania organów administracji publicznej. Jeżeli natomiast za kryterium klasyfikacji partycypacji publicznej przyjmie się stopień jej natężenia po stronie decydentów politycznych (ponieważ to od nich zależy stopień zaangażowania w kontakt z lokalną społecznością), wówczas wyróżnia się cztery formy partycypacji publicznej, które przedstawiono na rysunku 1.

9 B. Pytlik, *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 1, s. 105.

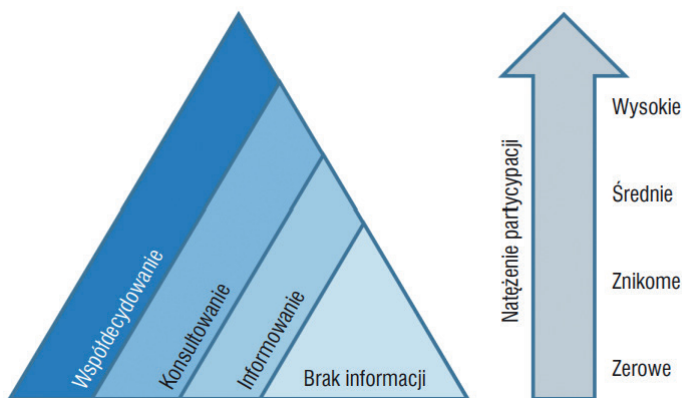
10 Zob. np. M. Radziszewski, *Budżet obywatelski instrumentem rozwoju kapitału społecznego*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2016, nr 51, s. 131–154.

11 Por. np. M. Brol, *Wrocławski budżet obywatelski jako przejaw partycypacji społecznej*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 1 (91), s. 239–250; P. Dubicki, *Budżet obywatelski jako element partycypacji społecznej*, „Studia z Polityki Publicznej” 2021, nr 8 (1), s. 91–105; A. Jachowicz, *Budżet obywatelski w powiecie olkuskim przykładem bezpośredniego zaangażowania społeczności w rozwój lokalny*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 56, s. 360–368; K. Leśniewska-Napierała, *Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2019, nr 53, s. 77–93; M. Wiśniewska, *Budżet obywatelski w polskich miastach – doświadczenia w województwie łódzkim*, „Studia Miejskie” 2018, nr 29, s. 91–99.

Tabela 1. Klasyfikacja partycypacji według skali zaangażowania jednostki w działania oraz ich charakteru

Partycypacja indywidualna <i>Individual participation</i> („everyday politics”)	Partycypacja społeczna <i>Social participation</i> (horizontal, community participation, associational life, collective action)	Partycypacja publiczna <i>Public participation (vertical, political, civic, participation, participatory governance)</i>
Związana jest z codziennymi działaniami podejmowanymi przez jednostkę, określającymi jej oczekiwania co do charakteru i rodzaju społeczeństwa, w którym chce żyć. Przykładem partycypacji indywidualnej jest m.in. społecznie odpowiedzialna konsumpcja, wspieranie działań dobroczynnych, uczestnictwo w kampaniach społecznych, stałe lub okazjonalne podejmowanie się roli wolontariusza	Inaczej nazywana horyzontalną, wspólnotową, stowarzyszeniową czy kolektywną. Dotyczy udziału jednostek w działaniach kolektywnych, podejmowanych w najbliższym środowisku życia. Do tej grupy działań można zaliczyć m.in. członkostwo w różnego rodzaju organizacjach pozarządowych, grupach społecznych, gospodarczych, a także aktywny udział w ich rozwoju i funkcjonowaniu własnego środowiska zamieszkania	Zamiennie nazywana wertykalną, polityczną, obywatelską. Partycypacja publiczna wyraża się w zaangażowaniu jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa, m.in. poprzez uczestnictwo w wyborach, referendach, konsultacjach prowadzonych przez władze publiczne. Ten rodzaj partycypacji przejawia się także poprzez pełnienie funkcji publicznych, np. radnego miejskiego, osiedlowego, oraz aktywną działalność w partiach politycznych

Źródło: M. Wójcicki, *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2018, nr 24, s. 173.



Rysunek 1. Formy partycypacji publicznej w zależności od stopnia natężenia partycypacji

Źródło: P. Dubicki, *Budżet...*, s. 94.

Gdy zjawisko partycypacji nie występuje na danym obszarze, nie dochodzi do wymiany informacji między samorządem lokalnym i lokalną społecznością. Jeżeli mieszkańcy otrzymują od władz samorządowych informacje o podejmowanych decyzjach, jednak nie mają na ich treść żadnego wpływu, wówczas mamy do czynienia z informowaniem. Można zastanowić się, czy ta forma działania nie przynależy jednak do sfery braku partycypacji – wszak mieszkańcy w dwóch pierwszych przypadkach (tj. braku informacji i informowania) w żaden sposób nie uczestniczą w ustalaniu treści decyzji. Jak bowiem wynika z czysto językowej wykładni pojęcia partycypacji, proces ten implikuje aktywne, dwustronne uczestnictwo w realizacji zadań państwa, a informowanie rozumiane jako przekazanie treści decyzji jest działaniem jednostronnym. Kolejne dwa przypadki stanowią faktycznie różny stopień natężenia partycypacji publicznej. W procesie konsultowania bierze się pod uwagę opinię mieszkańców, chociaż nie ma ona charakteru wiążącego, tym samym nie motywuje zbytnio obywateli do angażowania się w ten proces. Dla ustroju demokratycznego najważniejszą formą partycypacji publicznej jest współdecydowanie, ponieważ aktywuje ono „mechanizmy sprzyjające efektywności i racjonalizacji wydatków publicznych dzięki społecznemu nadzorowi wykorzystania środków publicznych i związanej z tym odpowiedzialności publicznej liderów samorządowych”¹².

Budżet partycypacyjny wobec aksjologii ustawodawcy i lokalnych społeczności

Reformowanie administracji to proces, który ciągle trwając, nigdy się nie kończy¹³. Dzieje się tak, ponieważ w otaczającej nas rzeczywistości zachodzą cały czas zmiany, które wywierają wpływ na twórców oraz aktorów życia społecznego. Tempo tych zmian jest tak istotne, że w naukach o zarządzaniu podejmowane są próby przekształcenia koncepcji turbulentnego otoczenia w paradygmat hiperdynamiki¹⁴. Biorąc pod uwagę wpływ różnego rodzaju zmian na kształt prawa administracyjnego w Polsce, być może w stronę tego paradygmatu zwróci się również nauka prawa administracyjnego, która wywiera istotny wpływ na tworzenie, zmianę oraz usuwanie regulacji prawnych, stanowiących ramy normatywne dla procesu zarządzania publicznego. Ponieważ kreowane w prawie administracyjnym instytucje

¹² P. Dubicki, *Budżet...*, s. 95.

¹³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 329.

¹⁴ P. Tomski, *Paradygmat hiperdynamiki otoczenia a współdziałanie gospodarcze współczesnych przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2011, nr 1, s. 7–18.

recypują wartości wyznawane w społeczeństwie, warto przeanalizować tę instytucję, stosując funkcjonalną perspektywę analizy normy prawnej, która pozwala zrozumieć moment przekształcenia się wartości w normę prawną. Przyjmując tę perspektywę badawczą, należy wyjść z założenia, że „struktura działania prawa stanowi (...) dwuskładnikowy kompleks środków i celów”¹⁵. Środkami działania są m.in. normy prawne, natomiast celami uznanymi przez społeczeństwo są określone wartości. W tym kontekście pojawia się pytanie, która wartość jest ważniejsza – środka czy celu. Tak sformułowane pytanie każe zastanowić się, czy norma prawna jako realizator wartości społecznych posiada jedynie wartość relacyjną (instrumentalną) w stosunku do recypowanych wartości społecznych, czy też posiada wartość autonomiczną (wsobną) ze względu na własne istnienie. W odniesieniu do budżetu obywatelskiego można zatem zapytać, czy instytucja ta jest wartością instrumentalną, czy autonomiczną. A jeżeli stanowi ona wartość instrumentalną, to w odniesieniu do jakich wartości, skoro w społeczeństwie istnieją różne ich kategorie, na co wskazuje koncepcja trójmianu aksjologicznego.

Na trójmian aksjologiczny składają się wartości uniwersalne, wartości kulturowo-społeczne oraz wartości doktrynalno-polityczno-prawne. Wartości uniwersalne stanowią pochodną człowieczeństwa oraz praw naturalnych, wartości kulturowo-społeczne to wartości wyznawane przez społeczność w określonym miejscu i czasie, natomiast wartości doktrynalno-polityczno-prawne są wynikiem porozumień zawartych przez partie polityczne, a recypowane są do porządku prawnego wolą ustawodawcy¹⁶. Trójmian aksjologiczny to punkt oparcia dla dalszych rozważań, ponieważ pozwala zrozumieć, że w przypadku analizy instytucji prawnych trudno mówić o jednolitym, spójnym systemie wartości wyznawanych w społeczeństwie. Na przykładzie budżetu obywatelskiego w Polsce można zaobserwować, że rzeczywista chęć wprowadzenia zmiany, dokonana na podstawie wartości doktrynalno-polityczno-prawnych, może nie odnieść zamierzonego efektu, gdy nie będzie zgodna z wartościami kulturowo-społecznymi wyznawanymi i pielęgnowanymi przez lokalne społeczności. Warto jednak podkreślić, że nawet w przypadku konfliktu wartości kulturowo-społecznych oraz doktrynalno-polityczno-prawnych wprowadzane zmiany instytucjonalne (tj. zmiany na poziomie regulacji prawnych wprowadzających do porządku prawnego nowe instytucje) mogą w istotny sposób wpływać na zmianę (ewolucję) wartości kulturowo-społecznych, jeżeli kierunek zmian wytyczony przez ustawodawcę jest

15 T. Barankiewicz, *Aksjologiczna problematyka prawa*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2004, t. XIV, z. 1, s. 54.

16 A. Szołtysek, *O etyce nauczycielstwa*, „Nauczyciel i Szkoła” 2010, nr 1–2 (46–47), s. 29.

zgodny z oczekiwaniami obywateli. Taka sytuacja jest charakterystyczna dla reform z poziomu transformacji ustrojowej¹⁷.

Budżet obywatelski ma zatem wartość instrumentalną związaną z recepcją wartości doktrynalno-polityczno-prawnych. Wartości te wynikają z idei partycypacji publicznej i należy do nich zaliczyć: realizowanie przez mieszkańców „prawa do miasta”, zwiększanie poziomu identyfikacji mieszkańców z miejscem zamieszkania, angażowanie społeczności lokalnych do oddolnego przeprowadzania społecznych zmian poprzez kształtowanie proaktywnych postaw w społeczeństwie obywatelskim, promowanie innowacyjności i inicjatywności wśród społeczności lokalnych, integrację społeczności lokalnej, zapewnienie transparentności działań lokalnej administracji publicznej, rozwój dialogu między mieszkańcami i urzędnikami. Ponadto instytucja budżetu obywatelskiego może „służyć jako narzędzie rozwiązywania konfliktów lub potencjalnych konfliktów poprzez pozwolenie mieszkańcom na opowiedzenie się za którymś z alternatywnych rozwiązań”¹⁸. Jeżeli natomiast jako instytucja prawa samorządowego budżet obywatelski będzie *de facto* wpływał na ewolucję wartości kulturowo-społecznych, to wówczas niewątpliwie będzie miał również wartość autonomiczną.

Budżet obywatelski jest instytucją, która wymaga współdziałania władz samorządowych z członkami wspólnoty samorządowej. Nierzadko współpraca ta jest utrudniona ze względu na dysfunkcjonalne uwarunkowania społeczno-kulturowe występujące zarówno po stronie władz samorządowych, jak i lokalnych społeczności. Celowo używam zwrotu „uwarunkowania społeczno-kulturowe”, ponieważ obejmują one nie tylko wartości, lecz także postawy i poglądy reprezentowane przez władze samorządowe oraz społeczności lokalne. Do pierwszej grupy czynników dysfunkcjonalnych zalicza się m.in. brak doświadczeń w organizacji działań związanych z procedurą budżetu obywatelskiego, przekonanie, że spotkania z dużymi grupami osób stanowią marnotrawienie czasu, rozbieżność interesów osób sprawujących władzę z interesem społecznym, reprezentowanym przez społeczność lokalną, próby wprowadzania modelu budżetu partycypacyjnego pomijające specyficzne uwarunkowania lokalne, deficyt kompetencji zawodowych, społecznych, etycznych i emocjonalnych wśród osób sprawujących władzę, obawę przedstawicieli władz samorządowych przed utratą władzy. Z kolei do czynników dysfunkcjonalnych obejmujących uwarunkowania społeczno-kulturowe społeczności lokalnej należą m.in.: brak zaufania do władz lokalnych, niski poziom utożsamiania się

¹⁷ Na temat poziomu transformacji ustrojowej zob. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja...*, s. 336.

¹⁸ M. Mączyński, *Komentarz do art. 5a...*, s. 198.

społeczności lokalnych z regionem, w którym mieszkają, nieumiejętność współdziałania w procesie rozwiązywania konfliktów¹⁹.

Wymienione wyżej dysfunkcjonalne uwarunkowania społeczno-kulturowe są efektem historycznie ugruntowanej tradycji (a właściwie jej braku) angażowania się w życie społeczno-polityczne. Biorąc pod uwagę polskie doświadczenia w zakresie partycypacji publicznej, nie można nie dojść do wniosku, że są one bardzo skromne, dlatego instytucja budżetu obywatelskiego jest doskonałym narzędziem, by ten stan rzeczy zmienić. Oczywiście, regulacja normatywna to za mało, by wykształcić aktywność obywatelską. Dzięki właściwemu wykorzystaniu przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań prawnych w działaniach władz samorządowych można jednak spodziewać się efektu synergii w postaci wypracowania wśród społeczności lokalnych odpowiednich postaw obywatelskich (czyli, by nawiązać do terminologii użytej przez M. Radziszewskiego, odpowiedniej dyspozycji mentalnej i świadomościowej). Należy jednak pamiętać, że

wszelkie instrumenty rozwijające partycypację społeczną w samorządzie lokalnym muszą być elementem większej strategii zmieniającej mentalność mieszkańców, a nader wszystko muszą uzyskać legitymizację tej wspólnoty. To ważne, aby udział w budżecie obywatelskim (...) nie był postrzegany jako „wybryk”, hobby lub chwilowe zauroczenie, lecz jako naturalne i pożądane zachowanie członków wspólnoty²⁰.

Jeżeli taki efekt synergii zostanie osiągnięty, wówczas instytucja budżetu obywatelskiego niewątpliwie będzie miała wartość autoteliczną, ponieważ dążenie do jej realizacji na płaszczyźnie lokalnej będzie stanem pożądanym zarówno przez władze, jak i społeczności lokalne.

Wnioski

Jak wynika z przedstawionych rozważań i analiz, budżet partycypacyjny jest obecnie ważnym instrumentem zarządzania publicznego. Biorąc pod uwagę zaangażowanie władz lokalnych w udoskonalanie procesu agregacji preferencji, należy stwierdzić z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, że dla przedstawicieli administracji lokalnej budżet obywatelski ma zarówno wartość relacyjną, jako instytucja recypująca wartości doktrynalno-polityczno-prawne, jak i autonomiczną, gdyż

¹⁹ J. Dębczyński, *Rola partycypacji społecznej w tworzeniu wieloletnich planów inwestycyjnych przez samorządy*, 2022, www.resmanagement.pl/artykuly.htm (dostęp 25.11.2022); P. Śwital, *Dysfunkcje w zakresie współdziałania obywateli na rzecz dobra wspólnoty samorządowej*, w: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018, s. 693–703.

²⁰ M. Radziszewski, *Dynamika...*, s. 123–124.

wpływa na ewolucję wartości kulturowo-społecznych wspólnot lokalnych. Władze lokalne korzystające z tego narzędzia zarządzania publicznego czerpią wiele korzyści, które wzbogacają przestrzeń aksjologiczną dialogu prowadzonego na płaszczyźnie władza samorządowa – społeczność lokalna. Po pierwsze, dochodzi do interakcji między lokalną społecznością i lokalną administracją. Po drugie, władze lokalne dzięki komunikacji z obywatelami zbierają cenne informacje odnośnie do oczekiwań społeczności lokalnej. Nawet niezrealizowane projekty kryją w sobie ogromny potencjał informacyjny. Po trzecie, dzięki realizacji wybranych projektów mieszkańcy mają poczucie faktycznego sprawstwa i wpływu na decyzje kształtujące wybrane fragmenty ich przestrzeni życiowej. Po czwarte, w szczególności autorzy zrealizowanych projektów mogą dość szybko odczuć indywidualne korzyści wynikające z angażowania się w życie społeczno-polityczne. Po piąte, w toku prac nad budżetem obywatelskim zaobserwować można współpracę członków lokalnej społeczności.

Bibliografia

- Barankiewicz T., *Aksjologiczna problematyka prawa*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2004, t. XIV, z. 1.
- Brol M., *Wrocławski budżet obywatelski jako przejaw partycypacji społecznej*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 1 (91).
- Dębczyński J., *Rola partycypacji społecznej w tworzeniu wieloletnich planów inwestycyjnych przez samorządy*, 2022, www.resmanagement.pl/artykuly.htm.
- Dubicki P., *Budżet obywatelski jako element partycypacji społecznej*, „Studia z Polityki Publicznej” 2021, nr 8 (1).
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jachowicz A., *Budżet obywatelski w powiecie olkuskim przykładem bezpośredniego zaangażowania społeczności w rozwój lokalny*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2018, nr 56.
- Kęszczyk R., *Wspólne dobro naszą przyszłością – czyli innowacyjny mechanizm budżetu obywatelskiego na przykładzie miasta Gdańska*, „Młody Jurysta” 2018, nr 4, <https://czasopisma.uksw.edu.pl/index.php/mj/article/view/2989/2726>.
- Kmieciak Z., Łętowska E., *Wstęp*, w: Z. Kmiecik (red.), *Partycypacja w postępowaniu administracyjnym. W kierunku uspołecznienia interesu prawnego*, Warszawa 2017.
- Kuciński K., *Zmagania z niewiedzą*, Warszawa 2021.
- Kulikowska-Kulesza J.E., Ziemblicki M.H., *Budżet partycypacyjny po reformie*, w: B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019.

- Leśniewska-Napierała K., *Budżet obywatelski jako nowy instrument partycypacji społecznej na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2019, nr 53.
- Mączyński M., *Komentarz do art. 5a*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Podhalicz M., *Administracja III generacji i partycypacja społeczna – rozwój pojęcia uczestnictwa w procesie administracyjnym*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2019, nr 40.
- Pytlik B., *Budżet partycypacyjny w Polsce. Ewolucja i dylematy*, „Studia z Polityki Publicznej” 2017, nr 1.
- Radziszewski M., *Budżet obywatelski instrumentem rozwoju kapitału społecznego*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2016, nr 51.
- Radziszewski M., *Dynamika partycypacji społecznej w wymiarze funkcjonowania budżetu obywatelskiego w Łodzi*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 1–2.
- Szoltyssek A., *O etyce nauczycielstwa*, „Nauczyciel i Szkoła” 2010, nr 1–2 (46–47).
- Śwital P., *Dysfunkcje w zakresie współdziałania obywateli na rzecz dobra wspólnoty samorządowej*, w: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne dziś i jutro*, Warszawa 2018.
- Tomski P., *Paradygmat hiperdynamiki otoczenia a współdziałanie gospodarcze współczesnych przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2011, nr 1.
- Wiśniewska M., *Budżet obywatelski w polskich miastach – doświadczenia w województwie łódzkim*, „Studia Miejskie” 2018, nr 29.
- Wójcicki M., *Pojęcie, istota i formy partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2018, nr 24.

The civic budget as an instrument of public management. An axiological perspective

Summary

Participatory budgeting is a multidisciplinary issue that attracts attention of various professionals, including lawyers, administrators, sociologists, and even economists. Due to the participatory potential inherent in this institution, it is currently one of the most important instruments of public management. Therefore, it is worth looking at it from an axiological perspective to answer the question of whether the participatory budget has only a relational value or is also characterized by an autonomous value. The aim of this article is, therefore, to discuss the axiological nature of the participatory budget institution.

To achieve the goal formulated in this way, the dogmatic and legal method was used, which made it possible to analyze the current legal status and views of the doctrine. Additionally,

the method involved analysis and criticism of the literature, which allowed not only to explain the essence of social participation on the basis of selected sciences but also to formulate an answer to the question whether the participatory budget institution has a relational or autonomous value.

The analysis shows that, from the point of view of local government, the participatory budget has both a relational value, because it receives doctrinal, political and legal values, and an autonomous one. This is because the use of this tool by local government can affect the evolution of cultural and social values of local communities.

Keywords: legislator axiology, local community axiology, civic budget, public participation, redistribution of power

CYTOWANIE

Jagodziński W., *Budżet obywatelski jako instrument zarządzania publicznego. Perspektywa aksjologiczna*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 5 (vol. 46), 85–97, DOI: 10.18276/ais.2023.46-06.



Acta Juris Stetinensis

2023, nr 5 (vol. 46), 99-113
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2023.46-07



Michał Michalski
mgr
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: michal.michalski@phd.usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-7159-1755



Ochrona interesu prawnego pacjenta w dostępie do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych wykonywana za pomocą uprawnień kontrolnych Narodowego Funduszu Zdrowia

Streszczenie

Celem pracy było zbadanie ochrony prawa pacjenta do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych zapewnianej przez uprawnienia kontrolne NFZ realizujące określone standardy konstytucyjne zawarte w treści art. 68 ust. 2 Konstytucji. Przy opracowaniu artykułu zastosowano metodologię doktrynalną, tj. opartą na analizie stanowisk przedstawicieli doktryny prawniczej prezentowanych w literaturze przedmiotu, oraz metodologię jurejrydyczną polegającą na analizie orzecznictwa polskich sądów, w tym Trybunału Konstytucyjnego. W celu wykazania wpływu praktycznego uprawnień kontrolnych NFZ przeprowadzono również analizę sprawozdań z działalności NFZ za lata 2020 i 2021 oraz strategii NFZ. Przeprowadzone rozważania wykazały, że uprawnienia kontrolne NFZ realizują standardy konstytucyjne NFZ poprzez zapewnienie pacjentom równego dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, umożliwiając bezpośrednią reakcję na wykryte nieprawidłowości i przywrócenie prawidłowej realizacji standardów i norm zakodowanych w treści art. 68 ust. 2 Konstytucji.

Słowa kluczowe: NFZ, kontrola, art. 68 ust. 2 Konstytucji, standardy kontrolne świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, prawa pacjenta

Wprowadzenie

Wydawać by się mogło, że ochrona interesu pacjenta została uregulowana kompleksowo jedynie w ustawie z dnia 6 listopada 2008 roku o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta¹. Nic bardziej mylnego. Oczywiście przepisy wskazanej wyżej ustawy określają wiele praw pacjenta oraz obowiązki podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych związanych z prawami pacjenta, w tym m.in.: prawo do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej², prawo do informacji³, prawo do dokumentacji medycznej⁴ czy też prawo do tajemnicy informacji⁵. Prawa te nie są jedynymi gwarantowanymi pacjentowi. W rozumieniu ustawy pacjentem jest osoba zwracająca się o świadczenia zdrowotne lub korzystająca ze świadczeń zdrowotnych udzielanych przez podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych lub osobę wykonującą zawód medyczny (art. 3 pkt 4 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta). Pacjentem jest zatem każda osoba fizyczna zwracająca się lub zgłaszająca się o udzielenie świadczenia zdrowotnego, bez względu na to, czy jest ona chora, czy też nie⁶.

Prawo pacjenta do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych

Prawa pacjenta są również gwarantowane na poziomie konstytucyjnym⁷. Jako przykład można wskazać prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1 Konstytucji), które dotyczy każdej osoby. Ponadto w ust. 2 art. 68 Konstytucji wskazuje się, że obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej, finansowanej ze środków publicznych, przy czym warunki i zakres udzielania owych świadczeń określa odrębna

1 Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. z 2020 r., poz. 849, z 2022 r., poz. 64, 974).

2 J. Zajdel-Calkowska, *Prawo medyczne*, Warszawa 2019, s. 27–37.

3 D. Hajdukiewicz, *Odpowiedzialność karna lekarza za błąd informacyjny*, Warszawa 2019, s. 56–75.

4 A. Klich, *Wybrane zagadnienia prawne elektronicznej dokumentacji medycznej*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2017, nr 1, s. 351–360. DOI: 10.18276/epu.2017.126/2-35 (dostęp 27.11.2022).

5 A. Fiutak, *Prawo medyczne*, Warszawa 2016, s. 49–52.

6 M. Czerwińska, *Specyfika zachowań e-pacjenta w Internecie*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2015 nr 38, s. 343–344, YADDA: bwmeta1.element.ekon-element-000171405403 (dostęp 27.11.2022).

7 T. Rek, D. Hajdukiewicz, *Lekarz a prawa pacjenta. Poradnik prawny*, Warszawa 2016, s. 1.

ustawa⁸. W przypadku dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych ustawodawca zdecydował się jednak na zapewnienie dostępu do nich jedynie obywatelom, tym samym nie gwarantując tego prawa obcokrajowcom czy apatrydom⁹. Przepisy te nie stoją względem siebie w sprzeczności, albowiem przestrzeganie prawa do ochrony zdrowia nie oznacza jednocześnie tego, że każda osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego będzie uprawniona do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych.

Powyższe uregulowania nie oznaczają również, że takie prawo nie jest zapewniane wcale żadnej osobie nieposiadającej obywatelstwa polskiego. Ustawodawca zdecydował się bowiem na uregulowanie kwestii świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. W treści art. 2 wskazuje się, że do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych na zasadach określonych w przedmiotowej ustawie mają prawo m.in. osoby, które uzyskały status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą na pobyt czasowy, spełniające kryterium dochodowe oraz osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego, posiadające uprawnienia udzielone na zasadach określonych odrębnymi przepisami i umowami międzynarodowymi. Świadczeniobiorcami są zatem nie tylko obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, lecz także osoby nieposiadające takiego obywatelstwa. Powyższe rozważania wykraczają jednak znacząco poza ramy tematyczne niniejszej pracy, w związku z tym w artykule przyjęto, że definicja „pacjenta” zostanie ograniczona do osoby posiadającej obywatelstwo polskie, uprawnionej do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Pojęcie pacjenta będzie używane zamiennie ze „świadczeniobiorcą”.

Utożsamiając pacjenta posiadającego polskie obywatelstwo z obywatelem, o którym mowa w treści art. 68 ust. 2 Konstytucji, należy wskazać, że jednym z głównych praw pacjenta jest prawo dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Adresatem normy zakodowanej w treści przepisu art. 68 ust. 2 Konstytucji jest z kolei władza publiczna¹⁰. To na niej spoczywa obowiązek stworzenia systemu zapewniającego każdemu obywatelowi równy dostęp do świadczeń

8 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1285, 1292, 1559, 1773, 1834, 1981, 2105, 2120, 2232, 2270, 2427, 2469, z 2022 r., poz. 64, 91, 526, 583, 655, 807, 974, 1002, 1079, 1265, 1352, 1700, 1855, 2140).

9 A. Stosur, *Artykuł 68 ust. 2 Konstytucji RP jako podstawa prawna zasady równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych – wprowadzenie do tematyki*, w: A. Goździalska, J. Jaśkiewicz (red.), *Troska o zdrowie w aspekcie społecznym*, Kraków 2015, s. 13.

10 J. Węgrzyn, *Realizacja normy programowej wynikającej art. 68 ust. 4 Konstytucji RP w stanie epidemii COVID-19 (uwagi ogólne)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3, s. 148–158, DOI: <https://doi.org/10.15804/ppk.2021.03.09> (dostęp 27.11.2022).

zdrowotnych, finansowanych ze środków publicznych. Władza publiczna ma co do zasady dowolność w kształtowaniu systemu. Jest ona jednak ograniczona przez określone konstytucyjne standardy, które muszą być spełnione, aby zapewnić ochronę interesu prawnego pacjentów w dostępie do przedmiotowych świadczeń. W wyroku z dnia 7 stycznia 2004 roku (sygn. akt K 14/03)¹¹ Trybunał Konstytucyjny określił następujące standardy:

- konieczność zapewnienia istnienia mechanizmów pozwalających na gromadzenie i wydatkowanie świadczeń zdrowotnych ze środków publicznych (standard 1),
- świadczenie zdrowotne finansowane ze środków publicznych ma być dostępne dla obywateli, przy czym dostępność ta ma mieć charakter rzeczywisty, a nie jedynie deklarowany przez ustawodawcę (standard 2),
- dostęp do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych musi być równy dla wszystkich obywateli, niezależnie od ich sytuacji materialnej (standard 3),
- precyzyjne, jednoznaczne oraz funkcjonalne skonstruowanie systemu ochrony zdrowia (standard 4),
- zapewnienie skutecznej kontroli podmiotów, które będą udzielać świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych (standard 5),
- tworzenie pewności beneficjentów systemu opieki zdrowotnej (standard 6),
- zapewnienie związanej z formą ustawy stabilności katalogu świadczeń finansowanych ze środków publicznych (standard 7),
- niedopuszczalność wykreowania całkowicie rynkowego systemu ochrony zdrowia (standard 8),
- tworzenie systemu opieki zdrowotnej w drodze ustawy (standard 9)¹².

W doktrynie prawa wyróżnić można różne modele funkcjonowania systemu finansowania świadczeń zdrowotnych ze środków publicznych, z czego najbardziej wyróżniającymi są: model ubezpieczeniowy, model budżetowy oraz model mieszany¹³. Model ubezpieczeniowy, nazywany również modelem Bismarcka, zakłada, że system opieki zdrowotnej finansowany będzie ze składek płaconych przez pracownika lub pracodawcę poprzez uiszczenie określonych składek z uzyskanych

¹¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 stycznia 2004 r., Lex nr 82910.

¹² L. Bosek, J. Raszkievicz, *Konstytucyjne uwarunkowania systemu udzielania świadczeń zdrowotnych*, w: D. Bach-Golecka, R. Stankiewicz (red.), *Organizacja systemu ochrony zdrowia. System prawa medycznego. Tom 3*, Warszawa 2020, <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damrvhe3tanzomfrxilrsgq4tgmjooobqxalrsgu4tenq#> (dostęp 27.11.2022).

¹³ P. Białynicki-Birula, *Funkcjonowanie współczesnych modeli ochrony zdrowia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2007, nr 759, s. 5–21, YADDA: bwmeta1.element.ekon-element-000157029888 (dostęp 27.11.2022).

dochodów¹⁴. Podmiot pobierający składki nie ma być nastawiony na osiągnięcie zysków, ale ma gromadzić i opłacać składki, zapewniając dostęp do realizowanych świadczeń. Zakłada się przy tym istnienie więcej niż jednego podmiotu dysponującego finansami publicznymi z uwzględnieniem konkurencyjności tych podmiotów¹⁵.

Model budżetowy, zwany również modelem Beveridge'a, zakłada pozyskiwanie środków na świadczenia publiczne z podatków lub innych danin. W tym modelu podmiotem odpowiedzialnym za gromadzenie funduszy jest instytucja władzy publicznej, przeznaczająca z budżetu odpowiednią kwotę na finansowanie świadczeń zdrowotnych, z których może skorzystać każdy obywatel¹⁶.

Model przyjęty przez polskiego ustawodawcę łączy z kolei oba te modele, albowiem ustawodawca zdecydował się na powołanie tylko jednego podmiotu, tj. Narodowego Funduszu Zdrowia, który rozdysponowuje środki zgromadzone na podstawie umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych zawartych ze świadczeniodawcami. Nie można jednak uznać, że jest to dokładne przełożenie założeń modelu Bismarcka, który zakładał przecież funkcjonowanie więcej niż jednego podmiotu dysponującego świadczeniami publicznymi, a podmioty te miały ze sobą konkurować. Brak innego podmiotu i tym samym wyeliminowanie ewentualnej konkurencyjności jest zgodne z treścią standardu 8 wskazanego przez Trybunał Konstytucyjny (art. 96 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych).

Drugi sposób finansowania polega na tym, że władza publiczna w postaci władzy rządowej lub samorządowej przeznacza część swojego budżetu na wsparcie lub całkowite sfinansowanie świadczeń zdrowotnych, również w formie dotacji, subwencji lub też odpowiednich programów zdrowotnych.

Obecnie polski model funkcjonowania świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych opiera się na trójkącie łańcuchów stosunków zobowiązaniowych¹⁷, tj. między Narodowym Funduszem Zdrowia a świadczeniodawcami (stosunek pokrycia), między Narodowym Funduszem Zdrowia a świadczeniobiorcami (stosunek waluty) oraz między świadczeniodawcami a świadczeniobiorcami

14 M. Paszkowska, *Polski system ochrony zdrowia*, Warszawa 2020, s. 12–27.

15 R. Lewandowski, *Modele systemów opieki zdrowotnej na świecie*, w: M. Kautsch (red.), *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Nowe wyzwania*, Warszawa 2015, s. 62.

16 Ibidem.

17 W. Borysiak, *Czynność prawna jako podstawowe źródło stosunku prawa medycznego*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogizdkmjsha2tsmroobqxalrsqu4tenq#tabs-metrical-info> (dostęp 27.11.2022).

(stosunek zapłaty)¹⁸. Stosunek między NFZ a świadczeniodawcami (stosunek pokrycia) jest to stosunek prawny, który zostaje zawarty na podstawie umowy o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Na jego podstawie NFZ finansuje świadczenia zdrowotne, zobowiązuje jednocześnie świadczeniodawców do dokonywania świadczeń na rzecz osoby trzeciej, z kolei świadczeniodawca zobowiązuje się takich świadczeń dokonać. Tym sposobem NFZ *de facto* pokrywa finansowanie świadczeń zdrowotnych przez świadczeniodawców¹⁹. Stosunek między NFZ a ubezpieczonymi (stosunek waluty) nie jest *expressis verbis* wyrażony w umowie, wskazuje jednakże na uzasadnienie istnienia korzyści na rzecz osoby trzeciej. W przedmiotowym przypadku taki stosunek stanowi realizację normy zakodowanej w art. 68 ust. 2 Konstytucji, albowiem NFZ zawierając przedmiotowe umowy, tworzy właśnie swoisty system publicznej ochrony zdrowia²⁰. Ponadto ogólnym celem *pactum in favorem tertii* jest ułatwienie obrotu i dokonanie przez jedno świadczenie dwóch przysporzeń, pomiędzy dłużnikiem i wierzycielem (świadczeniodawcami i NFZ) oraz między wierzycielem i osobą trzecią (NFZ i świadczeniobiorcami)²¹. Stosunek między świadczeniodawcami a świadczeniobiorcami (stosunek zapłaty) jest to stosunek zobowiązaniowy polegający na tym, że świadczeniobiorca, mimo że nie jest pierwotnym wierzycielem świadczeniodawcy albowiem nie zawarł z nim stosunku, to posiada uprawnienie do żądania spełnienia na jego rzecz świadczenia z tytułu umowy łączącej świadczeniodawców z NFZ²². Niezależnie od powyższego polski ustawodawca zobligowany jest do takiego uregulowania systemu opieki zdrowotnej, który będzie przestrzegać określonych wyżej standardów konstytucyjnych.

Zadanie władzy publicznej zakodowane w normie art. 68 ust. 2 Konstytucji zostało w znacznej części delegowane na Narodowy Fundusz Zdrowia. Fundusz został bowiem przez ustawodawcę wyposażony w wiele uprawnień kontrolnych odnoszących się zarówno do świadczeniodawców, z którymi zawiera umowy o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej, jak i podwykonawców. Uprawnienia kontrolne NFZ stanowią gwarancję ochrony interesów pacjentów korzystających ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych lub współfinansowanych ze środków publicznych NFZ. Polskiemu ustawodawcy zależało, by w przypadku kontraktowania świadczeń zdrowotnych NFZ miał silną pozycję, która pomimo podstawowego

18 Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2016, s. 187.

19 Ibidem, s. 187.

20 Ibidem, s. 187.

21 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 20 kwietnia 2016 r. sygn. akt I ACa 1115/15, Legalis nr 1456627.

22 Ibidem, s. 187.

założenia równości stron przy zawieraniu umów cywilnoprawnych w kontraktach między Funduszem a świadczeniodawcami ukazuje *de facto* dominującą i silniejszą pozycję NFZ. Świadczy o tym m.in. to, że Fundusz posiada monopol na zawieranie umów ze świadczeniodawcami²³. Sama procedura zawarcia umowy nie może odbywać się w sposób dowolny. Może być dokonywana przez procedurę konkursową lub negocjacyjną (art. 136 i następne ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych), *nota bene* zwolnioną z obwarowań właściwych do zamówień publicznych²⁴. Z kolei w przypadku negatywnej decyzji komisji konkursowej świadczeniodawca biorący udział w postępowaniu może wnieść do Prezesa NFZ odwołanie dotyczące rozstrzygnięcia postępowania. Prezes Funduszu wydaje decyzję administracyjną uwzględniającą lub oddalającą odwołanie, przy czym jego decyzja jest ostateczna (art. 154 ust. 1–4 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych). Silniejsza pozycja NFZ widoczna jest również w ogólnych warunkach umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej stanowiących załącznik do Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 8 września 2015 roku w sprawie ogólnych warunków umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej²⁵. Uregulowanie ogólnych warunków umów w formie normatywnej bezpośrednio obrazuje silniejszą pozycję NFZ. Postanowienia zawartych umów między NFZ a poszczególnymi świadczeniodawcami nie mogą być bowiem mniej korzystne dla NFZ, niż wynika to z ogólnych warunków umów.

Należy wskazać, że Fundusz to podmiot, na którego rzecz ustawodawca zdecydował się delegować zadania związane z przestrzeganiem standardów zakodowanych w art. 68 ust. 2 Konstytucji. NFZ jest bowiem uprawniony do zawierania umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej (w tym umowy o udzielenie świadczeń zdrowotnych – gwarantowanych, a także świadczeń towarzyszących oraz świadczeń rzeczowych), jak i dokonywania kontroli, w tym: czynności sprawdzających oraz monitorujących podmioty, z którymi zawarto przedmiotowe umowy, jak i podwykonawców w zakresie, w jakim wykonują umowę o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej. Kompetencje te zgodne są nie tylko z treścią standardu piątego, lecz także z głównym celem strategii Funduszu²⁶.

23 Por. wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 7 września 2015 r., sygn. akt XVII AmA 50/14, Lex nr 2155601.

24 G. Głanowski, *Umowa o świadczenie zdrowotne*, Warszawa 2019, s. 184–185.

25 Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 8 września 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej (Dz.U. z 2022 r., poz. 787).

26 *Strategia Narodowego Funduszu Zdrowia na lata 2019–2023*, s. 8, www.nfz.gov.pl/aktualnosci/aktualnosci-centrali/narodowy-fundusz-zdrowia-ze-strategia-rozwoju,7327.html (dostęp 27.11.2022).

Uprawnienia kontrolne NFZ zostały uregulowane w dziale IIIa, art. 61a i następnie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Celem kontroli jest przeprowadzenie i ustalenie stanu faktycznego w zakresie objętym kontrolą, udokumentowanie oraz dokonanie oceny czynności podejmowanych przez podmiot kontrolowany. Kontrola gwarantuje bowiem zapewnienie i zwiększenie transparentności w realizacji udzielanych świadczeń zdrowotnych przez świadczeniodawców, tym samym umożliwiając realizację prawa pacjenta określoną w art. 68 ust. 2 Konstytucji. Kontrola spełnia tym samym założenia określone w treści pkt 4–6 standardów konstytucyjnych. Gdyby bowiem nie doszło do zrealizowania świadczenia zdrowotnego przez świadczeniodawcę wobec beneficjentów publicznego systemu ochrony zdrowia lub jego realizacja nastąpiłaby w sposób niezgodny z treścią art. 68 ust. 2 Konstytucji, doszłoby do naruszania prawa pacjenta w dostępie do owych świadczeń ze względu na ich ograniczenie. Z kolei wykryte nieprawidłowości pozwalają na natychmiastową interwencję Funduszu mającą w założeniu skutkować usunięciem tych nieprawidłowości i zaprzestanie naruszenia prawa pacjenta zakodowanego w treści art. 68 ust. 2 Konstytucji. Takie uregulowanie umożliwia tym samym realizację drugiego standardu Trybunału Konstytucyjnego – rzeczywistego dostępu pacjenta do publicznych świadczeń zdrowotnych.

Narodowy Fundusz Zdrowia jest osobą prawną składającą się z centrali i 16 wojewódzkich oddziałów NFZ (art. 96 i następnie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych). Pełni on funkcję płatnika składek²⁷ oraz podmiotu kontrolnego procesu ich udzielania²⁸. Kontrola przewidziana w treści przepisów art. 61a i następnych ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych dokonywana jest na poziomie centrali NFZ. Jej celem jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie objętym kontrolą, rzetelne udokumentowanie oraz dokonanie oceny (art. 61d ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych). Prezes Funduszu również jest uprawniony do przeprowadzenia kontroli realizacji umowy o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie: organizacji, sposobu i jakości udzielania świadczeń oraz ich dostępności, udzielania świadczeń pod względem zgodności z obowiązującymi przepisami i wymogami określonymi w umowie, posiadania uprawnień do udzielania świadczeń przez osoby wykonujące zawody medyczne, przestrzegania zasad wystawiania recept, a także zasadności wyboru leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego lub wyrobów medycznych stosowanych

27 P. Lenio, *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, Warszawa 2018, s. 141–158.

28 J. Król-Całkowska, *Prawo medyczne w ochronie zdrowia. Meritum*, Warszawa 2021, s. 360–361.

w profilaktyce, leczeniu, rehabilitacji i badaniach diagnostycznych oraz wykonywania innych obowiązków nałożonych na świadczeniodawców (art. 61a ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych). Wachlarz uprawnień kontrolnych Prezesa NFZ ma zatem otwarty charakter. Prezes NFZ planuje kontrolę i przeprowadza ją po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości. W ramach kontroli Prezes NFZ może pozyskiwać informacje od organów administracji rządowej i samorządowej, państwowych i samorządowych osób prawnych oraz państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych. Jednostki te zobowiązane są do współdziałania z Prezesem Funduszu i nieodpłatnego udzielania mu informacji oraz pomagania w wykonywaniu zadań. Prezes NFZ może również żądać zaświadczeń i dokumentów na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, chyba że może stany te ustalić na podstawie posiadanych ewidencji, rejestrów lub danych, rejestrów publicznych prowadzonych przez inne podmioty publiczne, do których NFZ ma dostęp elektroniczny, na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne czy wymiany informacji z innymi podmiotami publicznymi na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujące zadania publiczne. Informacje pozyskane w toku kontroli są objęte tajemnicą i nie mogą być udostępnione osobom nieuprawnionym (art. 61b ust. 1–4 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych). W zakresie objętym kontrolą Prezes NFZ może również zwrócić się do organów kontroli i inspekcji działających w ramach administracji rządowej i samorządu terytorialnego o udostępnienie wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy u świadczeniodawcy (art. 61c ust. 1 i 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych). Maksymalny czas trwania wszystkich kontroli NFZ uzależniony jest od wysokości udzielonych świadczeń i nie może przekroczyć odpowiednio w roku kalendarzowym: 12, 18, 24 lub 48 dni roboczych. Szczegóły zostały określone w przepisie art. 61d ust. 2 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Wobec podmiotu kontrolowanego można podejmować i prowadzić, co do zasady, nie więcej niż jedną kontrolę, a kolejne nie mogą dotyczyć zakresu przedmiotowego kontroli objętego uprzednio zakończoną kontrolą. Podmiot kontrolowany może wnieść sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania przez Prezesa NFZ kontroli, jeśli uzna, że naruszył on przepisy art. 61d ust. 2–5 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Sprzeciw wnosi się w terminie dwóch dni roboczych, a jego wniesienie nie powoduje wstrzymania czynności kontrolnych, jednakże w terminie dwóch dni roboczych od dnia otrzymania sprzeciwu kierownik komórki organizacyjnej Funduszu wyda postanowienie o odstąpieniu albo kontynuowaniu czynności kontrolnych. Upływ dwudniowego

terminu na rozpatrzenie uznawany jest z kolei za odstąpienie od czynności kontrolnych. Na postanowienie przysługuje zażalenie do Prezesa NFZ za pośrednictwem kierownika komórki organizacyjnej Funduszu. Prezes NFZ rozpatruje zażalenie w terminie siedmiu dni.

Prezes NFZ nie dokonuje kontroli osobiście, a przez działający przy nim korpus kontrolerski składający się z kontrolerów oraz pracowników niebędących kontrolerami, ale mogących wykonywać poszczególne czynności kontrolne. Kontrole przeprowadzone są przez te osoby na podstawie upoważnienia do jej przeprowadzenia. Kontrolerom oraz pracownikom niebędącym kontrolerami, a wykonującymi poszczególne czynności kontrolne podczas przeprowadzania kontroli albo poszczególnych czynności, przysługuje ochrona jak dla funkcjonariuszy publicznych (art. 61e ust. 1–5). Kontrolerzy oraz pracownicy wykonujący czynności kontrolne, niebędący kontrolerami, w czasie przeprowadzania kontroli uprawnieni są m.in. do badania i oceny wszelkich informacji związanych z zakresem kontroli, zawartych w dokumentach oraz innych nośnikach informacji (w tym dokumentach medycznych i finansowo-księgowych), pobierania i zabezpieczania dokumentów i innych nośników informacji; dokonywania oględzin w celu ustalenia stanu faktycznego obiektów budowlanych lub rzeczy albo przebiegu określonych czynności. Kontrolerzy mogą również żądać wyjaśnień od kierownika podmiotu kontrolowanego lub jego pracowników i innych osób biorących udział w czynnościach objętych zakresem kontroli. Badanie i ocena dokumentacji medycznej przeprowadzana jest przez osobę posiadającą wykształcenie medyczne lub wykonującą zawód medyczny.

Kontroler lub osoba upoważniona mogą swobodnie poruszać się po terenie podmiotu kontrolowanego z wyłączeniem stref objętych reżimem sanitarnym. Przy poruszaniu się muszą przestrzegać praw pacjentów. Kontroler może również zażądać od kierownika podmiotu kontrolowanego nieodpłatnego sporządzenia w terminie wyznaczonym przez kontrolera odwzorowań cyfrowych, zestawień i obliczeń na podstawie dokumentów, elektronicznych baz danych lub w postaci papierowej, jeśli nie ma ku temu możliwości technicznych. Musi to być jednak niezbędne dla osiągnięcia celów kontroli. Kontroler dokumentuje ustalenia kontroli w aktach kontroli, z których kierownik podmiotu kontrolowanego lub upoważniona przez niego osoba mogą sporządzić odpisy lub fotokopie (art. 61l ust. 1–4).

Co do zasady, podmiot kontrolowany musi zostać zawiadomiony o kontroli co najmniej 7 dni przed jej rozpoczęciem, jednak nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia (art. 61g ust. 1 i 2). Kontrola może być przeprowadzona w siedzibie podmiotu kontrolowanego, miejscach prowadzenia działalności, miejsca udzielenia świadczenia, jak również w miejscu prowadzenia działalności przez podwykonawcę w zakresie, w jakim realizuje on umowę o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej, lub w miejscu udzielenia świadczeń czy prowadzenia

działalności przez osobę trzecią wykonującą zawód medyczny w związku z powierzeniem tej osobie niektórych czynności na podstawie umów lub porozumień zawartych z podmiotem kontrolowanym, jak i w siedzibie NFZ. Kontrola prowadzona jest w godzinach pracy lub w godzinach określonych w umowie o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, z wyjątkiem sytuacji gdy przeprowadzenie kontroli uzasadnione jest bezpośrednim zagrożeniem życia lub zdrowia, jest niezbędne do przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, lub też zabezpieczenia dowodów ich popełnienia. Wtedy też możliwe będzie przeprowadzenie kontroli poza godzinami pracy obowiązującymi w podmiotach kontrolowanych, jak również poza godzinami określonymi w umowie o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnych, w tym w dniu ustawowo wolnym od pracy i w porze nocnej (art. 61l ust. 1–3 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych).

Ustawodawca dokonał na podstawie ustawy z dnia 21 lutego 2019 roku o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych i niektórych innych ustaw²⁹ zmiany polegającej na centralizacji kontroli NFZ. Celem zmiany było bowiem stworzenie korpusu kontrolerskiego, który miał za zadanie profesjonalizowanie procesu kontroli umożliwiającej weryfikację stopnia pozyskania umiejętności kontrolerów. Utworzenie korpusu kontrolerskiego i skupienie uprawnień kontrolnych na poziomie Prezesa Funduszu ma również na celu wzmocnienie roli kontroli w działalności Funduszu oraz ujednoczenie trybu kontroli dla wszystkich podmiotów kontrolowanych³⁰. Korpus podlega bezpośrednio Prezesowi NFZ i jest uprawniony m.in. do badania i oceny wszystkich informacji związanych z wynikiem kontroli zawartych w dokumentach i nośnikach czy też dokonywania oględzin lub korzystania z opinii biegłego przy dokonywaniu kontroli.

W sytuacji wystąpienia wątpliwości dotyczących prawidłowości postępowania, w szczególności na skutek przetwarzania posiadanych danych lub informacji, Fundusz może przeprowadzić czynności sprawdzające, obejmujące wezwanie świadczeniodawcy, osoby uprawnionej w rozumieniu ustawy o refundacji lub apteki do udzielenia wyjaśnień lub przekazania dokumentów niezbędnych do ustalenia stanu faktycznego w tym zakresie. Udzielenie wyjaśnień lub przekazanie dokumentów następuje nieodpłatnie w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania (art. 61w ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych).

29 Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 399).

30 Druk 399 – projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych i niektórych innych ustaw, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190000399> (dostęp 27.11.2022).

Z kolei do kompetencji dyrektorów wojewódzkich oddziałów NFZ należy m.in. monitorowanie realizacji umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych lub też celowości świadczeń opieki zdrowotnej w ramach udzielanych umów. Monitorowanie ma za zadanie sprawdzenie realizacji umów zgodnie z treścią oferty złożonej przez świadczeniodawców w czasie postępowania konkursowego/negocjacyjnego. Stwierdzenie nieprawidłowości związanej z monitorowaniem przez właściwego wojewódzkiego dyrektora NFZ powinno spowodować rozpoczęcie procedury kontroli. Monitorowanie należy do zadań dyrektora wojewódzkiego oddziału NFZ (art. 107 ust. 1 pkt 8 ustawy)³¹.

W praktyce nie jest możliwe ocenienie skuteczności zmiany wprowadzonej do ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w 2019 roku, albowiem utworzenie korpusu kontrolerskiego zostało zakłócone przez pandemię koronawirusa SARS-CoV-2. Zmianie uległy tym samym zadania realizowane przez Fundusz w ramach kontroli, co z kolei spowodowało zmniejszenie liczby przeprowadzonych kontroli w 2020 roku. Skupiono się zaś na kontrolach udzielenia świadczeń związanych z COVID-19 oraz podjęto działania w postaci czynności sprawdzających, które były mniej angażujące dla podmiotów ochrony zdrowia, a w zakresie kontroli wykorzystano w większym niż dotychczas stopniu możliwość realizacji kontroli w siedzibie Funduszu, co również miało na celu zmniejszenie angażowania podmiotu kontrolowanego w proces kontroli³². Sam korpus kontrolerski utworzono dopiero w 2021 roku. W tym czasie przeprowadzono również łącznie 3645 kontroli i czynności sprawdzających m.in. w ramach realizacji umów (1321 kontroli) czy aptek (581 kontroli)³³.

Wnioski

Kontrole NFZ są *de facto* zadaniem delegowanym przez władze państwowe na Fundusz w zakresie realizacji zadania określonego w art. 68 ust 2 Konstytucji (potwierdza to nawet standard nr 5 Trybunału Konstytucyjnego). Ustawodawca ma co do zasady dowolność w kształtowaniu systemu świadczeń opieki zdrowotnej

31 M. Urbaniak, *Uprawnienia Narodowego Funduszu Zdrowia wobec podmiotu leczniczego*, w: J. Król-Całkowska (red.), *Prawo medyczne w ochronie zdrowia*, Warszawa 2021, s. 426–428.

32 *Sprawozdanie z działalności NFZ z 2020 r.*, Warszawa 2021, s. 59–60, https://www.nfz.gov.pl/gfx/nfz/userfiles/_public/bip/dzialalnosc_nfz/sprawozdania_z_dzialalnosci_nfz/zalacznik_do_uchwaly_nr_12_-sprawozdanie_z_dzialalnosci_nfz_2020_rok-sig.pdf (dostęp 27.11.2022).

33 *Sprawozdanie z działalności NFZ 2021 r.*, Warszawa 2022, s. 67–68, https://www.nfz.gov.pl/gfx/nfz/userfiles/_public/zarzadzenia_prezesa/uchwaly_rady_nfz/2022/zal._do_uchwaly_nr_11_sprawozdanie_z_dzialalnosci_nfz_2021_rok-sig.pdf (dostęp 27.11.2022).

finansowanych ze środków publicznych, jest ona jednak ograniczona przez określone standardy konstytucyjne, które muszą być przestrzegane. Fundusz wykonuje swoje zadania przez uprawnienia kontrole stosowane wobec świadczeniodawców, zapewniając tym samym ochronę interesu pacjentów w dostępie do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Wprowadzoną w 2019 roku nowelizację ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych dokonującą centralizacji kontroli, ujenolicenia metod kontrolnych, profesjonalizacji kontrolerów oraz utworzenia korpusu kontrolerskiego *prima facie* należy przyjąć z aprobatą. Obecnie trudno jest jednak ocenić skuteczność działania kontroli, albowiem ze względu na stosunkowo niedawne wprowadzenie zmian, jak i konieczność zmierzenia się z pandemią koronawirusa SARS-CoV-2 ich liczba została znacząco ograniczona, co z kolei uniemożliwiało sprawdzenie skuteczności wprowadzonych zmian w warunkach normalnego funkcjonowania. Mając powyższe na uwadze, należy powstrzymać się od jednoznacznego dokonania przedmiotowej oceny. Sama jednak inicjatywa związana z pochyleniem się przez ustawodawcę nad problematyką kontroli powinna być przyjęta z aprobatą, albowiem skuteczna kontrola oraz jej działanie ma bezpośrednie przełożenie na przestrzeganie prawa pacjenta w dostępie do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, a także realizację standardów 2, 3, 5, oraz 6 określonych przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 stycznia 2004 roku o sygn. akt K 14/03. Tym samym uprawnienia kontrolne NFZ stosowane wobec świadczeniodawców w warunkach obecnie funkcjonującego systemu zdrowia zapewniają ochronę interesu pacjentów w dostępie do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych.

Bibliografia

- Białynicki-Birula P., *Funkcjonowanie współczesnych modeli ochrony zdrowia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2007, nr 759, YADDA: bwmeta1.element.ekon-element-000157029888.
- Borysiak W., *Czynność prawna jako podstawowe źródło stosunku prawa medycznego*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogizdkmjsha2tsmroobqxalrsgu4tenq#tabs-metrical-info>.
- Bosek L., Raszkievicz J., *Konstytucyjne uwarunkowania systemu udzielania świadczeń zdrowotnych*, w: D. Bach-Golecka, R. Stankiewicz (red.), *Organizacja systemu ochrony zdrowia. System prawa medycznego. Tom 3*, Warszawa 2020, <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damrvhe3tanzomfrxilrsgq4tgmjooqxalrsgu4tenq#>.

- Czerwińska M., *Specyfika zachowań e-pacjenta w Internecie*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2015, nr 38, YADDA: bwmeta1.element.ekon-element-000171405403.
- Fiutak, A., *Prawo medyczne*, Warszawa 2016.
- Glanowski G., *Umowa o świadczenie zdrowotne*, Warszawa 2019.
- Hajdukiewicz D., *Odpowiedzialność karna lekarza za błąd informacyjny*, Warszawa 2019.
- Klich A., *Wybrane zagadnienia prawne elektronicznej dokumentacji medycznej*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2017, nr 1, DOI: 10.18276/epu.2017.126/2-35.
- Król-Całkowska J., *Prawo medyczne w ochronie zdrowia. Meritum*, Warszawa 2021.
- Lenio P., *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, Warszawa 2018.
- Lewandowski R., *Modele systemów opieki zdrowotnej na świecie*, w: M. Kautsch (red.), *Zarządzanie w opiece zdrowotnej. Nowe wyzwania*, Warszawa 2015.
- Paszkowska M., *Polski system ochrony zdrowia*, Warszawa 2020.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2016.
- Rek T., Hajdukiewicz D., *Lekarz a prawa pacjenta. Poradnik prawny*, Warszawa 2016.
- Stosur A., *Artykuł 68 ust. 2 Konstytucji RP jako podstawa prawna zasady równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych – wprowadzenie do tematyki*, w: A. Goździalska, J. Jaśkiewicz (red.), *Troska o zdrowie w aspekcie społecznym*, Kraków 2015.
- Węgrzyn J., *Realizacja normy programowej wynikającej art. 68 ust. 4 Konstytucji RP w stanie epidemii COVID-19 (uwagi ogólne)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 3.
- Urbaniak M., *Uprawnienia Narodowego Funduszu Zdrowia wobec podmiotu leczniczego*, w: Król-Całkowska J. (red.) *Prawo medyczne w ochronie zdrowia. Meritum*, Warszawa 2021.
- Zajdel-Całkowska J., *Prawo medyczne*, Warszawa 2019.

Protection of the patient’s legal interest in accessing publicly funded health services – exercised through the inspection powers of the National Health Fund

Abstract

The aim of the paper is to demonstrate the realisation of the patient’s right to health care services financed from public funds through the control powers of the National Health Fund (NFZ) in line with certain constitutional standards, specifically within the freedom of the legislator to construct the health care system, as outlined in Article 68(2) of the Constitution.

In developing the article, a doctrinal methodology was applied, involving the analysis of the positions of the representatives of legal doctrine in the literature on the subject. Additionally, a juridical methodology was employed, consisting in the analysis of the jurisprudence of Polish courts, including the Constitutional Tribunal. In order to demonstrate the impact of the practical exercise of the NFZ's control powers, an analysis of the NFZ activity reports for 2020 and 2021, as well as the NFZ strategy, was also carried out. The considerations carried out in the article showed that the NFZ's control powers realise the NFZ's constitutional standards by ensuring that patients have equal access to health services financed from public funds. These powers enable a direct response to the detected irregularities and restoring the correct implementation of the standards and norms encoded in the content of Article 68(2) of the Constitution.

Keywords: NFZ, control, Article 68(2) of the Constitution, inspection standards for publicly funded health services, patient's right

CYTOWANIE

Michalski M., *Ochrona interesu prawnego pacjenta w dostępie do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych wykonywana za pomocą uprawnień kontrolnych Narodowego Funduszu Zdrowia*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 5 (vol. 46), 99–113, DOI: 10.18276/ais.2023.46-07.



Piotr Ostrowski

mgr

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

e-mail: piotr.ostrowski@amu.edu.pl

ORCID: 0000-0003-4226-7259

OPEN ACCESS



Wniosek o wykładnię wyroku i skarga kasacyjna jako środki usuwania niejasności uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego¹

Streszczenie

Celem artykułu jest ustalenie, czy wniosek o wykładnię wyroku i skarga kasacyjna stanowią *de lege lata* skuteczne środki usuwania niejasności pisemnych uzasadnień wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych. Instytucje te przeanalizowano za pomocą metody dogmatycznej oraz metody analizy i krytyki piśmiennictwa. Z kolei zdadność tych środków prawnych do realizacji ww. celu oceniono za pomocą metody analizy i konstrukcji logicznej, tj. 1) skuteczność wniosku o wykładnię wyroku oceniono, zestawiając przesłanki jego zasadności z wybranymi sytuacjami, w których strona mogłaby nie zrozumieć otrzymanego wyroku, oraz 2) skuteczność skargi kasacyjnej przeanalizowano z punktu widzenia przydatności tej instytucji do eliminowania wyroków, których uzasadnienia zostały sporządzone w sposób nieczytelny. Badanie wykazało, że żadna z tych instytucji nie stanowi *de lege lata* skutecznego środka usuwania wątpliwości strony co do treści otrzymanego uzasadnienia. Celem wniosku o wykładnię wyroku nie jest usuwanie subiektywnych wątpliwości strony odnośnie do treści wyroku, a jedynie pewnej kategorii wątpliwości określanych w orzecznictwie mianem „rzeczywistych”. Orzecznictwo ani doktryna nie wyjaśniają jednak, jak należy

¹ Praca naukowa finansowana ze środków ID-UB jako projekt badawczy w ramach programu „Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza UAM”.

rozumieć to pojęcie. W ocenie autora, środek ten służy przede wszystkim osobom biegłym w języku prawniczym, a nie szerokiemu gronu obywateli. Z kolei zarzut kasacyjny naruszenia przez WSA art. 141 § 4 p.p.s.a. ma ograniczone zastosowanie z uwagi na treść art. 174 pkt 2 p.p.s.a., tj. konieczność wykazania, że naruszenie uniemożliwia przeprowadzenie kontroli instancyjnej. Aktualna wykładnia tych przepisów prowadzi do faktycznego ograniczenia konstytucyjnych funkcji uzasadnień do funkcji formalnej i kontrolnej. Ponadto, zgodnie z aktualnym orzecnictwem, okoliczność, że strona nie rozumie otrzymanego orzeczenia, nie uzasadnia jeszcze konieczności jego uchylecia.

Słowa kluczowe: niezrozumiałość uzasadnienia, strona postępowania, wykładnia wyroku, skarga kasacyjna

Wprowadzenie

Działalność orzecznicza sądów ma wymiar komunikacyjny. Nie działają one w próżni, a pozostają w kontakcie z domagającymi się ochrony własnych interesów uczestnikami obrotu prawnego. Ważne jest zatem, aby obie strony dbały o zrozumiałość swoich wypowiedzi. W relacji sąd–strona postępowania zagadnienie to nabiera jednak nowego wymiaru, tzn. zostaje wzbogacone o aspekt (nie)równości partnerów komunikacyjnych, która przejawia się w przysługującej im wobec niejasnego komunikatu drugiej strony prawnej możliwości działania. Intuicyjnie wydaje się, że sytuacja sądu jest bardziej uprzywilejowana od sytuacji strony postępowania. Ma on władzę nad stroną i dysponuje prawną możliwością usuwania pojawiających się w jej piśmie niejasności², a w skrajnych przypadkach odrzucenia wniesionego środka prawnego z uwagi na niezrozumiałość pisma. Z kolei prawne możliwości działania strony są znacznie bardziej ograniczone. Otrzymałszy niezrozumiałe uzasadnienie pisemne wyroku, ma ona zasadniczo dwa rozwiązania, tj. może złożyć wniosek o jego wykładnię lub wnieść skargę kasacyjną³. Należy jednak zastanowić się, czy te środki prawne są w stanie odpowiedzieć na potrzeby komunikacyjne obywateli.

2 Dotyczy to np. przyjęcia odmiennej kwalifikacji pisma strony aniżeli sugerowałoby jego oznaczenie (zob. postanowienie NSA z dnia 25 października 2010 r., II FZ 530/10, CBOSA).

3 W skrajnej sytuacji uzasadnienie wyroku może być niezrozumiałe także dla profesjonalisty (W. Mastor, *L'Art de la motivation. Substance du droit. Mieux motiver pour mieux juger*, Paryż 2020, s. 117), w tym pełnomocnika sporządzającego skargę kasacyjną. Jaskrawe przejawy lekceważenia przez sąd kompetencji odbiorców uzasadnienia są określane mianem „przemocy symbolicznej”; P. Nowak, P. Zdanikowski, J. Konecki, *Uzasadnienie orzeczenia sądu powszechnego. Język, struktura, metodyka*, Warszawa 2022, s. 33.

W związku z powyższym celem niniejszego artykułu jest ustalenie, czy wniosek o wykładnię wyroku i skarga kasacyjna stanowią *de lege lata* skuteczne środki usuwania niejasności pisemnych uzasadnień wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych. Instytucje te zostały zbadane za pomocą metody dogmatycznej oraz metody analizy i krytyki piśmiennictwa⁴. Z kolei badanie ich zdadności do realizacji wyżej wymienionego celu przeprowadziłem za pomocą metody analizy i konstrukcji logicznej⁵. Skuteczność wniosku o wykładnię wyroku oceniłem, zestawiając przesłanki jego zasadności z wybranymi sytuacjami, w których strona mogłaby nie rozumieć otrzymanego wyroku. Z kolei skuteczność skargi kasacyjnej przeanalizowałem z punktu widzenia przydatności tej instytucji do eliminowania wyroków, których uzasadnienia zostały sporządzone w sposób nieczytelny. W pierwszym wypadku skupiłem się zatem na chronionych prawem potrzebach stron postępowania, a w drugim na orzeczniczych kryteriach uchylecia wyroku WSA ze względu na wady uzasadnienia.

Swój wywód zacznę od prawnych wymogów w zakresie zrozumiałości uzasadnień. Następnie scharakteryzuję najistotniejsze z punktu widzenia zarysowanej problematyki elementy wniosku o wykładnię wyroku i zarzutu kasacyjnego naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. oraz przeprowadzę analizę ich skuteczności. W ostatniej części artykułu przedstawię wnioski dotyczące obu analizowanych instytucji prawnych, jak i ogólnej sytuacji prawnej strony postępowania wobec niezrozumiałego wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Prawo wobec zrozumiałości uzasadnień

Zgodnie z art. 27 zd. 1 Konstytucji⁶ w Rzeczypospolitej Polskiej językiem urzędowym jest język polski. Artykuł 4 pkt 1 ustawy o języku polskim⁷ doprecyzowuje, że język polski jest językiem urzędowym konstytucyjnych organów państwa. Jako

4 Zob. J. Pieter, *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Wrocław 1967, s. 153.

5 Metodę tę rozumiem za J. Apanowiczem jako „myślowy eksperyment”, polegający na rozbiciu badanego zagadnienia na mniejsze elementy, analizie tych wyodrębnionych części i syntezie; J. Apanowicz, *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002, s. 73–74. W niniejszej pracy polega ona na rozbiciu zagadnienia środków prawnych mogących potencjalnie służyć usuwaniu niejasności uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego na dwa środki prawne, tj. wniosek o wykładnię wyroku i skargę kasacyjną, omówienie ich oraz ocenę ich zdadności do realizacji ww. celu, a także wysunięciu wniosków dotyczących zarówno tych instytucji prawnych, jak i ogólnej sytuacji strony postępowania wobec niezrozumiałego uzasadnienia wyroku.

6 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, z 2001 r., nr 28, poz. 319, z 2006 r., nr 200, poz. 1471, z 2009 r., nr 114, poz. 946; dalej: Konstytucja).

7 Ustawa z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 672).

konstytucyjne organy państwa sądy muszą zatem posługiwać się językiem polskim. Sam język jest definiowany w językoznawstwie jako „zespół społecznie wytworzonych i obowiązujących znaków dźwiękowych (...) oraz reguł określających ich użycie, a funkcjonujących jako narzędzie komunikacji społecznej (...)”⁸. Jest to zatem „pewien system norm będący tworem abstrakcyjnym i społecznym”⁹. Skoro język jest pewnego rodzaju systemem, to każde użycie języka odstępujące od reguł tego języka jest niezgodne z jego systemowymi założeniami, co kwalifikuje się jako błąd językowy. W sferze prawnej oznacza to, że skoro sądy mają obowiązek posługiwać się językiem polskim, to powinna być to polszczyzna wzorcowa, tj. zgodna z regułami języka polskiego¹⁰.

Należy zwrócić uwagę na prawo do uzasadnienia orzeczenia sądowego, które jest jedną z gwarancji konstytucyjnego prawa do sądu¹¹ (art. 45 Konstytucji) i jego „decydującym komponentem”¹². W orzecznictwie TK ujmuje się je jako istotę sprawiedliwości proceduralnej. Wynika to z tego, że „[uzasadnianie] polega na ujawnianiu w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu (...), a więc unikania dowolności, czy wręcz arbitralności w działaniu sądu”¹³. Uzasadnienia nie są zatem rozumiane w Konstytucji w sposób formalistyczny jako teksty sporządzone przez sąd w odpowiednim trybie, wyjaśniające motywy podjęcia rozstrzygnięcia, lecz traktuje się je z uwzględnieniem pewnych wymogów materialnych, tj. funkcji, które te teksty powinny pełnić. Niektóre funkcje są wprost nastawione na komunikację z obywatelem i społeczeństwem (np. funkcja opisowa¹⁴, edukacyjna¹⁵ czy perswazyjna¹⁶), podczas gdy pozostałe dotyczą innych aspektów działalności sądowej, w szczególności prawnego wymogu sporządzenia uzasadnienia i jego zgodności z prawem (funkcja formalna¹⁷) oraz konieczności umożliwienia sądowi wyższej instancji

8 Z. Gołąb, A. Heinz, K. Polański, *Słownik terminologii językoznawczej*, Warszawa 1970, s. 271–272.

9 Ibidem, s. 272.

10 Zob. także S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Uzasadnienie orzeczeń sądowych*, „Przegląd Sądowy” 2012, nr 3, s. 31.

11 P. Grzegorzcyk, K. Weitz, *Art. 45*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis.

12 Postanowienie TK z dnia 11 kwietnia 2005 r., SK 48/04, OTK-A 2005/4, poz. 45.

13 Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK-A 2006/1/2.

14 I. Rzucidło, 2.2. *Funkcja opisowa (informacyjno-dokumentacyjna)*, w: I. Rzucidło, *Uzasadnienie orzeczenia sądowego*, Warszawa 2020, LEX.

15 I. Rzucidło, 2.6. *Funkcja edukacyjna*, w: I. Rzucidło, *Uzasadnienie...*

16 S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Uzasadnienie...*, s. 20.

17 I. Rzucidło, 2.1. *Funkcja formalna*, w: I. Rzucidło, *Uzasadnienie...*

przeprowadzenia kontroli instancyjnej (funkcja kontrolna¹⁸). Funkcje uzasadnień nie są zatem jedynie komunikacyjnymi postulatami, ale koniecznym wymogiem realizacji prawa do sądu.

Powyższe regulacje mają za cel zapewnić należyty poziom zrozumiałości sądowych uzasadnień. Taki wniosek wypływa już z ich treści, która dotyka zagadnienia komunikacji sądu ze stronami postępowania, społeczeństwem oraz innymi uczestnikami życia publicznego. Społeczna krytyka sporządzanych uzasadnień oraz ustalenia badaczy¹⁹ wskazują jednak na to, że wyżej wymienione wymogi nie są wystarczające. Pojawia się zatem pytanie, czy otrzymawszy niezrozumiałe uzasadnienie wyroku, strona dysponuje odpowiednimi narzędziami prawnymi do usunięcia nasuwających jej się wątpliwości.

Usuwanie niejasności uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego w drodze wniosku o wykładnię wyroku

Pierwszym z przysługujących stronie środków prawnych jest wniosek o wykładnię wyroku. Zgodnie z art. 158 zd. 1 p.p.s.a. sąd, który wydał wyrok, rozstrzyga postanowieniem wątpliwości co do jego treści. Pojęcie „treść wyroku” należy rozumieć szeroko, tj. obejmuje ono sentencję wyroku i uzasadnienie²⁰. Jak wskazuje NSA:

Konieczność dokonania wykładni konkretnego rozstrzygnięcia zachodzi wówczas, gdy jego treść jest sformułowana w sposób niejasny, a więc taki który może budzić wątpliwości co do samego rozstrzygnięcia, zakresu powagi rzeczy osądzonej, a także sposobu jego wykonania. Wykładnia orzeczenia powinna zmierzać do usunięcia wątpliwości dotyczących treści rozstrzygnięcia, ale i skutków jakie orzeczenie to ma wywołać²¹.

18 I. Rzucidło, 2.7. *Funkcja kontrolna*, w: I. Rzucidło, *Uzasadnienie...*

19 S. Dąbrowski, A. Łazarska, *Uzasadnienie...*, s. 26, 28–29; *Uzasadnienia orzeczeń sądowych a efektywność wymiaru sprawiedliwości*, 8.10.2013 r., Sąd Najwyższy, www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/INPRIS_THEMIS_Uzasadnienia_Konferencja_2013_w_SN.pdf (dostęp 4.11.2022); P. Rojek-Socha, *Uzasadnienia wyroków wciąż długie i zawile – opracowano wzór jak je pisać*, 21.09.2021 r., www.prawo.pl/prawnicy-sady/uzasadnienie-wyroku-jakie-powinno-byc-model-opracowany-przez,510730.html (dostęp 27.10.2022); J. Konecki, P. Zdanikowski, 2.3.3. *Komunikatywność*, w: J. Konecki, P. Nowak, P. Zdanikowski (red.), *Uzasadnienie...*

20 M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, *Art. 158*, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.

21 Postanowienia NSA z dnia 27 listopada 2018 r., I OZ 1153/18, CBOSA; z dnia 11 września 2012 r., I OSK 698/12, CBOSA; z dnia 13 marca 2012 r., II GSK 1121/11, CBOSA.

Nie chodzi przy tym o subiektywną wątpliwość co do treści wyroku, ale o tzw. rzeczywistą wątpliwość²². Orzecznictwo nie wskazuje jednak definicji albo chociaż ogólnego opisu tego pojęcia. NSA doprecyzowuje jedynie, że

wniosek o wykładnię nie może (...) zmierzać do wyjaśnienia zawartych w uzasadnieniu wyrażen prawniczych i znaczenia słów, nie może też służyć do polemiki ze stanowiskiem sądu, uzupełnienia uzasadnienia poprzez poszerzenie go o inne elementy istotne zdaniem wnioskodawcy, a także jego reinterpretacji, innym niezwiązanym z wyjaśnieniem zakresu rozstrzygnięcia, powagi rzeczy osądzonej, czy sposobu wykonania potrzebom²³.

Jego celem nie może też być „udzielanie odpowiedzi na kreowane przez stronę pytania”²⁴.

Oparcie zasadności wniosku na wykładni wyroku na koncepcji „rzeczywistej wątpliwości” prowadzi do przyjęcia pewnego standardu czytelności uzasadnień, który stanowi punkt wyjścia do oceny zasadności wniosku. Obecne rozwiązanie ma jednak dwa mankamenty. Z jednej strony NSA nie wskazuje, jakie kryteria muszą spełniać podnoszone przez stronę wątpliwości, aby zostały uznane za „rzeczywiste”, albo też kim jest modelowy odbiorca wyroku, podług którego możliwości należy oceniać stopień (nie)jasności wyroku. Również doktryna nie udziela odpowiedzi na te pytania. P. Szustakiewicz ogranicza się do stwierdzenia, że

niejasność wyroku powinna budzić uzasadnione wątpliwości, a zatem powinno być obiektywn[i]e dowiedzione, że treść wyroku ze względu na swoją niejasność lub brak precyzyjności uniemożliwia jego wykonanie w całości albo części²⁵,

co ponownie odsyła do nieskonkretyzowanej obiektywnej niejasności. Z drugiej strony, B. Dauter wskazuje, że we wniosku „należy wskazać wyraźnie, który fragment uzasadnienia jest dla strony niezrozumiały bądź nasuwa określone wątpliwości i dlaczego”²⁶. Przytoczone orzecznictwo oraz wypowiedzi przedstawicieli doktryny świadczą o istnieniu nieścisłości w wykładni art. 158 p.p.s.a. Polegają one na pomieszaniu sfery ocen subiektywnych i „obiektywnych”, przy czym walor prawny mają jedynie te drugie pomimo ich niemal całkowitej niedookreśloności.

22 Postanowienia NSA z dnia 17 marca 2015 r., II GZ 896/14, CBOSA i z dnia 8 lipca 2014 r., I OSK 3043/13, CBOSA.

23 Postanowienie NSA z dnia 9 stycznia 2008 r., II OZ 1364/07, CBOSA.

24 Postanowienia NSA z dnia 8 lipca 2014 r., I OSK 3043/13, CBOSA i z dnia 10 lutego 2012 r., I OZ 78/12, CBOSA.

25 P. Szustakiewicz, *Art. 158*, w: P. Szustakiewicz, A. Skoczylas (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis.

26 B. Dauter, *Art. 158*, w: B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX.

Drugim mankamentem przyjętej koncepcji jest to, że komunikacja nie zachodzi przy udziale modeli, a zindywidualizowanych osób. Przyjęcie zobiektywizowanej koncepcji wątpliwości co do treści wyroku musi zatem nieuchronnie prowadzić do zmarginalizowania rzeczywistych potrzeb obywateli.

Praktyka stosowania art. 158 p.p.s.a. prowadzi do przekonania, że niezrozumienie przez obywatela otrzymanego wyroku nie dowodzi jeszcze zasadności wniosku o jego wykładnię. Przesłanką do dokonania wykładni nie jest bowiem wątpliwość mierzona w stosunku do możliwości językowych, kognitywnych czy intelektualnych obywatela, a pewna wątpliwość zobiektywizowana, jedynie nazywana przez sądy „rzeczywistą”. W tym kontekście samo używanie przymiotnika „rzeczywisty” wydaje się nietrafne. NSA nie odnosi się bynajmniej do pewnych aspektów rzeczywistości (wątpliwości, które nasunęły się wnioskodawcy), a do wykreowanego przez siebie abstrakcyjnego standardu czytelności albo odbiorcy modelowego. Oznacza to, że celem wniosku o wykładnię wyroku nie jest usuwanie rzeczywistych wątpliwości obywatela, a jedynie pewnej kategorii wątpliwości, które sądy uważają za „rzeczywiste” (cokolwiek to znaczy). Inną kwestią jest, że niezrozumienie wyroku może być wynikiem niezajomości specyfiki języka prawniczego przez obywatela, jego ograniczeń intelektualnych będących wynikiem np. choroby psychicznej lub niejasności wynikających z treści wyroku. Wniosek o wykładnię wyroku może, rzecz jasna, być zasadny wyłącznie w zakresie ostatniej z tych kategorii, co znacznie ogranicza jego praktyczną przydatność. Wnioskodawca musi bowiem wskazać element sentencji wyroku bądź uzasadnienia, który w jego ocenie jest niejasny, a także uzasadnić istnienie „rzeczywistej wątpliwości” w tym zakresie, chociaż same sądy zdają się posługiwać tym pojęciem intuicyjnie.

Niedookreśloność przesłanek wniosku o wykładnię wyroku nasuwa także pytanie, czy „rzeczywista wątpliwość” nie zachodzi wtedy, gdy to sąd nie rozumie treści wyroku objętego wnioskiem o wykładnię. Przyjęcie takiego stanowiska świadczyłoby w rzeczywistości o uznaniu rozstrzygnięcia wniosku o wykładnię, co byłoby nie do zaakceptowania. Czytając jednak niektóre uzasadnienia postanowień wydawanych przez sądy administracyjne w przedmiocie tychże wniosków, taki scenariusz niekiedy wydaje się prawdopodobny. Tytułem przykładu, w postanowieniu z 4 lutego 2020 roku, II SAB/Kr 225/19, CBOSA WSA w Krakowie – po wyjaśnieniu mechanizmu stosowania art. 158 p.p.s.a. – stwierdził (i jest to całość rozważań sądu nt. treści złożonego w tej sprawie wniosku o wykładnię), że

w ocenie Sądu, opisane wyżej przesłanki dokonywania wykładni wyroku w niniejszej sprawie nie zachodzą. Odnośny wyrok o oddaleniu skargi na bezczynność organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej nie może nasuwać żadnych wątpliwości, gdyż w sposób czytelny i jasny wskazano w nim przedmiot i sposób rozstrzygnięcia.

Taka argumentacja osadza się na prostym zanegowaniu twierdzeń wnioskodawcy bez podawania jakichkolwiek racji na poparcie zajmowanego stanowiska. WSA w Krakowie zdaje się wręcz twierdzić, że skoro sąd rozumie treść wydanego wyroku, to wnioskodawca nie może go nie rozumieć.

Usuwanie niejasności uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego w drodze skargi kasacyjnej

Wzorcem kontroli zgodności z prawem uzasadnienia pisemnego jest dla NSA art. 141 § 4 p.p.s.a., który wylicza obligatoryjne elementy pisemnego uzasadnienia. Tymi składnikami są: a) (zwięźle przedstawiony) stan sprawy, b) zarzuty podniesione w skardze, c) stanowiska pozostałych stron, d) podstawa prawna rozstrzygnięcia oraz e) jej wyjaśnienie. Ponadto jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi sprawa ma być ponownie rozpatrzona przez organ administracji, uzasadnienie powinno zawierać f) wskazania co do dalszego postępowania. NSA doprecyzował przy tym, że przez stan sprawy należy rozumieć „nie tylko zwięźle (krótkie, lakoniczne) przedstawienie dotychczasowego przebiegu postępowania przed organami administracji, ale także, jako wyodrębniony element, stan faktyczny sprawy przyjęty przez sąd”²⁷. Co więcej, ta część uzasadnienia nie powinna łączyć się z oceną pod względem zgodności z prawem, która „dokonywana jest już w ramach wyjaśniania podstawy prawnej rozstrzygnięcia”²⁸.

Art. 141 § 4 p.p.s.a. określa zatem minimum treściowe uzasadnień. To minimum może być w konkretnym przypadku zachowane bądź niezachowane. Dalsze rozważania na temat art. 141 § 4 p.p.s.a będą w związku z tym wymagały udzielenia odpowiedzi na pytania, co należy rozumieć przez brak jednego z obligatoryjnych elementów uzasadnienia oraz w jakich sytuacjach naruszenie tego przepisu może być przedmiotem zarzutu kasacyjnego.

W kontekście pierwszego problemu należy wskazać, że brak elementów obligatoryjnych uzasadnienia jest rozumiany nie tylko jako ich całkowite nieuwzględnienie w treści uzasadnienia, lecz także jako sytuacja

gdy będą one co prawda obecne, niemniej jednak obejmować będą treści podane w sposób niejasny, czy też nielogiczny, uniemożliwiający jednoznaczne ustalenie stanu faktycznego i prawnego, stanowiącego podstawę kontrolowanego orzeczenia sądu²⁹.

27 Uchwała NSA (7) z dnia 15 lutego 2010 r., II FPS 8/09, CBOSA.

28 Ibidem.

29 Wyrok NSA z dnia 12 marca 2015 r., I OSK 2338/13, CBOSA.

W drugim przypadku chodzi o sytuację, gdy z punktu widzenia formalnego może wydawać się, że sąd uczynił zadość wymogom z art. 141 § 4 p.p.s.a., jednak lektura uzasadnienia nasuwa w tym zakresie poważne wątpliwości, rzutujące jednocześnie na poprawność przeprowadzonego przez sąd procesu stosowania prawa. Tytułem przykładu, NSA uznał za niespełniające standardów ustawowych uzasadnienie zawierające, co prawda, wskazanie podstawy faktycznej, jednak w ramach którego WSA stwierdza w jednym miejscu, że przedmiotem kontroli jest decyzja o odmowie wznowienia postępowania administracyjnego (art. 149 § 3 KPA³⁰), a w innym, że sprawa dotyczy decyzji o odmowie uchylecia dotychczasowej decyzji (art. 151 § 1 pkt 1 KPA)³¹. Ustalenia WSA były zatem nielogiczne i wewnętrznie sprzeczne.

Odnosząc się do drugiego problemu, należy wskazać uchwałę podjętą w składzie 7 sędziów z 15 lutego 2010 roku o sygn. II FPS 8/09, w której NSA stwierdził, że art. 141 § 4 p.p.s.a.

może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną (art. 174 pkt 2 tej ustawy), jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę zaskarżonego rozstrzygnięcia.

NSA rozróżnił przy tym sytuację, gdy WSA w ogóle nie zajął stanowiska co do stanu faktycznego, od przypadku, gdy WSA to uczynił, ale strona zarzuciła mu popełnienie błędu w tym zakresie. W pierwszym wypadku podstawę kasacyjną powinien stanowić art. 174 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 141 § 4 p.p.s.a., podczas gdy w drugim art. 174 pkt 2 p.p.s.a. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. wraz z odpowiednimi przepisami KPA. Za brak uzasadnienia uchodzić będzie pierwsza ze wskazanych sytuacji.

Równoległe kształtowała się koncepcja, zgodnie z którą naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. występuje zasadniczo w dwóch przypadkach, tj. gdy uzasadnienie wyroku WSA nie zawiera któregokolwiek z elementów obligatoryjnych lub gdy nie jest w nim wskazane, jaki stan faktyczny sąd przyjął za podstawę orzekania i dlaczego³². NSA podkreślił tym samym znaczenie funkcji formalnej uzasadnień. Oprócz całkowitego braku elementów obligatoryjnych uzasadnienia za naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. uznaje się też niedostateczne uzasadnienie rozstrzygnięcia³³. Dotyczy to

30 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2000; dalej: KPA). Art. 149 § 3 KPA przewidywał w ówczesnym brzmieniu, że odmowa wznowienia postępowania następuje w drodze decyzji. W aktualnym brzmieniu ustawy odmowa wznowienia postępowania następuje w drodze postanowienia.

31 Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2010 r., II OSK 986/09, CBOSA.

32 Wyroki NSA z dnia 14 lipca 2006 r., II OSK 970/05, CBOSA i z dnia 20 sierpnia 2009 r., II FSK 568/08.

33 Wyroki NSA z dnia 14 lutego 2006 r., II FSK, 299/05, CBOSA i z dnia 9 czerwca 2022 r., I FSK 21/21, CBOSA.

w szczególności niewystarczającego przedstawienia stanu sprawy i przyjętej przez sąd podstawy faktycznej, a także niedostatecznego wyjaśnienia podstawy prawnej. Doktryna wskazuje, że omawiana podstawa kasacyjna będzie mogła znaleźć zastosowanie także wtedy, gdy „uzasadnienie obejmuje rozstrzygnięcie, którego nie ma w sentencji orzeczenia”³⁴.

Artykuł 141 § 4 p.p.s.a. jest przepisem postępowania, a zatem jego naruszenie należałoby powiązać z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. (wskazać, że zachodzi naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy). Według NSA wyżej wymieniony zarzut może stanowić samodzielną podstawę do uchylecia wyroku WSA, gdy uzasadnienie zaskarżonego wyroku uniemożliwia jego kontrolę instancyjną³⁵. Przyjęte stanowisko odwołuje się bez wątplenia do funkcji kontrolnej uzasadnień oraz znacznie zawęża możliwość skutecznego powołania wyżej wymienionego zarzutu. NSA, uzasadniając swój pogląd, stwierdził, że

funkcja uzasadnienia wyroku wyraża się (...) i w tym, że jego adresatem (...) jest także Naczelny Sąd Administracyjny. Tworzy to więc po stronie wojewódzkiego sądu administracyjnego obowiązek wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia w taki sposób, który umożliwi przeprowadzenie kontroli instancyjnej zaskarżonego orzeczenia w sytuacji, gdy strona postępowania zażąda, poprzez wniesienie skargi kasacyjnej, jego kontroli³⁶.

Niemожność przeprowadzenia kontroli instancyjnej stanowi przedmiot oceny NSA w konkretnej sprawie. Na przestrzeni lat wykrystalizowało się jednak kilka przypadków, które nie pozostawiają wątpliwości co do spełnienia tej przesłanki. Tytułem przykładu, uniemożliwia instancyjną kontrolę wyroku: a) „brak odniesienia się przez Wojewódzki Sąd Administracyjny do podniesionych przez stronę zarzutów”³⁷, b) wystąpienie „istotnych braków w wywodzie prawnym sądu lub w przedstawieniu przyjętego do tego celu stanu faktycznego kontrolowanej sprawy podatkowej”³⁸ oraz c) brak „możliwości jednoznacznej rekonstrukcji podstawy rozstrzygnięcia”³⁹. Jak podsumował NSA: „Za naruszające art. 141 § 4 p.p.s.a. [w stopniu usprawiedliwiającym uchylenie wyroku WSA] uznaje się tak dalece wadliwe

34 M. Jagielska, J. Jagielski, R. Stankiewicz, M. Grzywacz, *Art. 141*, w: R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo...*, Legalis.

35 Wyroki NSA z dnia 12 lipca 2007 r., I FSK 1030/06, CBOSA i z dnia 13 grudnia 2012 r., II OSK 1485/11, CBOSA.

36 Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2022 r., II GSK 457/19, CBOSA.

37 Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2007 r., I FSK 1030/06, CBOSA. Nie oznacza to jednak, że WSA ma obowiązek ustosunkować się z osobna do wszystkich zarzutów podniesionych przez skarżącego.

38 Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2022 r., II FSK 368/20, CBOSA.

39 Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2021 r., I OSK 349/19, CBOSA.

uzasadnienie, które nie pozwala poznać i zrozumieć motywów, jakimi kierował się sąd podejmując określonej treści rozstrzygnięcie⁴⁰.

Refleksja na temat wad uzasadnienia jako podstawy kasacyjnej ograniczała się do tej pory do art. 141 § 4 p.p.s.a., pomijając tym samym art. 45 Konstytucji. O ile obowiązująca wykładnia tego przepisu odnosi się do pisemnych uzasadnień orzeczeń, o tyle w mojej ocenie jego znaczenie w toku prowadzonej przez NSA kontroli uzasadnień jest znikome. Przytoczone powyżej orzecznictwo NSA wykazało, że w praktyce najistotniejszymi funkcjami uzasadnień są funkcja formalna i kontrolna, podczas gdy pozostałe niemal w ogóle nie stanowią przedmiotu zainteresowania NSA. Problem polega na tym, że mają one charakter mocno niedookreślony oraz dotyczą sfery pozanormatywnej, tj. komunikacji, społecznej legitymizacji i perswazji. TK powołuje się na te funkcje, stwierdzając niekonstytucyjność przepisów zwalniających sądy od obowiązku sporządzania uzasadnień, czyli całkowitego zaprzestania realizowania tych funkcji⁴¹. Taka sytuacja jest prostsza w ocenie od ustalenia, czy istniejące uzasadnienie realizuje w dostatecznym stopniu konstytucyjne funkcje uzasadnień. Z tego samego względu NSA przytacza pełniej funkcje uzasadnień (także te o wymiarze komunikacyjnym czy społecznym) nie wtedy, gdy dokonuje instancyjnej kontroli wyroku w związku z zarzutem naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a.⁴², ale wtedy, gdy bada zgodność z prawem postanowienia WSA o odmowie sporządzenia uzasadnienia⁴³.

Zarysowana praktyka orzecznicza pokazuje, że NSA właściwie nie kontroluje uzasadnień orzeczeń sądowych pod względem ich zrozumiałości. NSA bada jedynie, czy naruszenie przez WSA art. 141 § 4 p.p.s.a. uniemożliwia kontrolę wydanego wyroku. W praktyce jedynie pewna kategoria błędów komunikacyjnych – i to rażących – będzie miała taki skutek. Znamienne jest w tym kontekście uzasadnienie wyroku NSA z 27 października 2017 roku, II GSK 1765/17, CBOSA, w którym stwierdzono, że

o ile możliwa jest sytuacja, w której „jakość” uzasadnienia sądu pierwszej instancji, zwłaszcza jego język czy klarowność i prostota wyводу prawnego, może budzić wątpliwości czy niezrozumienie strony, o tyle nie oznacza to samo przez się, że orzeczenie z takim uzasadnieniem nie poddaje się instancyjnej weryfikacji i *a limine* podlega uchyleniu.

40 Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2022 r., II FSK 368/20, CBOSA.

41 Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK-A 2006/1/2.

42 Chociaż i takie przypadki się zdarzają. Zob. wyrok NSA z dnia 27 listopada 2014 r., I GSK 255/13, CBOSA.

43 Zob. postanowienia NSA z dnia 27 maja 2021 r., II GZ 163/21, CBOSA oraz z dnia 30 sierpnia 2022 r., II GZ 348/22, CBOSA.

Innymi słowy, oceniając zgodność uzasadnienia z art. 141 § 4 p.p.s.a., dla NSA nie ma znaczenia, czy uzasadnienie jest zrozumiałe dla strony, ani też jak jest napisane, o ile sam NSA będzie w stanie na jego podstawie przeprowadzić kontrolę instancyjną wyroku.

Wnioski

Omówione instytucje nie stanowią w mojej ocenie *de lege lata* skutecznych środków prawnych umożliwiających stronie usunięcie niejasności otrzymanego uzasadnienia. Przedstawione przeze mnie poglądy nie są przy tym dezaprobatą aktualnego stanu prawnego i orzecznictwa sądowego, a jedynie analizę, czy omawiane instytucje mogą przyczynić się do zaspokojenia społecznej potrzeby sporządzania przez sądy zrozumiałych uzasadnień. Odpowiedź na to pytanie jest negatywna. Zupełnie odrębnym pytaniem jest, czy strona powinna mieć stosowne instrumenty prawne w tym zakresie. Wykracza ono jednak poza ramy niniejszego artykułu. Wydaje się nawet, że dopuszczenie możliwości skutecznego domagania się przez stronę wyjaśnienia przez sąd jej subiektywnych wątpliwości co do treści uzasadnienia mogłoby sparaliżować działanie sądów. Zasadniczym wnioskiem niniejszej pracy jest zatem to, że prawo aktualnie nie stanowi (o ile w ogóle może stanowić) remedium na problem niezrozumiałych dla obywateli uzasadnień.

Wniosek o wykładnię wyroku jest niewystarczający z uwagi na to, że 1) nie służy on wyjaśnianiu subiektywnych wątpliwości strony co do treści wyroku, 2) orzecznictwo nie wskazuje, czym jest „rzeczywista wątpliwość” co do treści wyroku, 3) strona mająca trudności ze zrozumieniem całego wyroku może mieć problem ze wskazaniem konkretnego fragmentu sentencji bądź uzasadnienia, które wymagają wyjaśnienia, 4) w praktyce służy on wyjaśnianiu „punktowych” niejasności, a nie całości treści rozstrzygnięcia, oraz 5) orzecznictwo NSA wprowadziło istotne ograniczenia co do zasadności składanych wniosków o wykładnię wyroku. W mojej ocenie instytucja ta jest instrumentem do dyspozycji przede wszystkim osób biegłych w języku prawniczym, tj. potrafiących wychwycić niejasności i nieścisłości treściowe wyroków podejmowanych przez sądy administracyjne, tj. zwłaszcza pracowników administracji publicznej oraz profesjonalnych pełnomocników.

Z kolei zarzut kasacyjny naruszenia przez WSA art. 141 § 4 p.p.s.a. jest mało skuteczny z omawianego punktu widzenia przede wszystkim z uwagi na ograniczenie wynikające z art. 174 pkt 2 p.p.s.a., tj. konieczność wykazania, że zarzucane naruszenie uniemożliwia przeprowadzenie kontroli instancyjnej. Przepis ten prowadzi do faktycznego ograniczenia konstytucyjnych funkcji uzasadnień do funkcji formalnej i kontrolnej, w związku z czym ich niedochowanie nie jest wystarczającym powodem do uchylenia orzeczenia. Z drugiej strony, gdy sam NSA powołuje się na

kanwie konkretnego orzeczenia na funkcje nastawione na komunikację z obywatelem, to taki argument ma charakter uzupełniający, wzmacniający wywód sądu, a nie autonomiczny, co pokazuje ich niską doniosłość praktyczną. Ponadto art. 141 § 4 p.p.s.a. jedynie wtórnie odnosi się do kwestii czytelności uzasadnień (orzecznictwo stoi na stanowisku, że uzasadnienie nie może być niespójne lub wewnętrznie sprzeczne). Na poziomie językowym w ogóle nie reguluje on tej problematyki. Jedyłą wskazówką mógłby stanowić w tym kontekście wymóg „zwięzłego przedstawienia stanu sprawy”, jednak niezwięzłe przedstawienie stanu sprawy w mojej ocenie nie będzie miało istotnego wpływu na wynik sprawy, a zatem nie może być przedmiotem skutecznego zarzutu kasacyjnego.

Bibliografia

- Apanowicz J., *Metodologia ogólna*, Gdynia 2002.
- Dauter B., Kabat A., Niezgodka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX.
- Dąbrowski S., Łazarska A., *Uzasadnienie orzeczeń sądowych w procesie cywilnym*, „Przeгляд Sądowy” 2012, nr 3.
- Gołąb Z., Heinz A., Polański K., *Słownik terminologii językoznawczej*, Warszawa 1970.
- Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.
- Mastor W., *L'Art de la motivation. Substance du droit. Mieux motiver pour mieux juger*, Paryż 2020.
- Nowak P., Zdanikowski P., Konecki J., *Uzasadnienie orzeczenia sądu powszechnego. Język, struktura, metodyka*, Warszawa 2022.
- Pieter J., *Ogólna metodologia pracy naukowej*, Wrocław 1967.
- Rojek-Socha P., *Uzasadnienia wyroków wciąż długie i zawile – opracowano wzór jak je pisać*, 21.09.2021 r., www.prawo.pl/prawnicy-sady/uzasadnienie-wyroku-jakie-powinno-byc-model-opracowany-przez,510730.html.
- Rzucidło I., *Uzasadnienie orzeczenia sądowego*, Warszawa 2020, LEX.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis.
- Szustakiewicz P., Skoczylas A. (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, Legalis,
- Uzasadnienia orzeczeń sądowych a efektywność wymiaru sprawiedliwości*, 8.10.2013 r., Sąd Najwyższy, www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/INPRIS_THEMIS_Uzasadnienia_Konferencja_2013_w_SN.pdf.
- Zawłocki R. (red.), *Uzasadnienia wyroków sądu karnego na urzędowych formularzach. Komentarz. Wzory. Orzecznictwo*, Warszawa 2021, LEX.

Appeal in cassation and request for interpretation of a judgment as tools of removing ambiguities of grounds of the Polish voivodeship administrative court judgment

Summary

This article deals with a question of whether a request for interpretation of a judgment and an appeal in cassation are, *de lege lata*, effective legal means of resolving ambiguities in the written grounds of judgments issued by the Polish district administrative courts. I analysed these institutions applying a formal dogmatic method and a method of literary criticism. I evaluated the usefulness of these measures for the realization of the above-mentioned goal through the logical method: 1) I assessed the effectiveness of the request for interpretation of a judgment by comparing the prerequisites of its validity with selected situations in which a party might not understand the judgment received and 2) I analyzed the effectiveness of appeal in cassation from the viewpoint of its utility in eliminating judgments with unclear grounds. The study showed that these measures are not, *de lege lata*, effective means of removing a party's doubts about the content of the grounds. The purpose of a request for interpretation of a judgment is not to remove a party's subjective doubts about the content of the judgment, but only a certain category of doubts referred to in case law as "real". However, neither case law nor doctrine clarifies what it means. In my opinion, this measure was conceived to meet the needs of those who are proficient in legal language, and not the general public. On the other hand, the appeal in cassation (allegation of violation by the District Administrative Court of Article 141 § 4 of the Act on proceedings before administrative courts) is not relevant due to the restriction arising from Article 174(2) of the same Act, i.e. the need to establish that the alleged violation makes it impossible to conduct a judicial review. In fact, this provision reduces the constitutional functions of grounds to formal and control functions. In addition, according to current case law, the fact that a party does not understand the ruling does not yet justify the need to revoke it.

Keywords: incomprehensibility of grounds, legal measures, party to the proceedings, interpretation of a judgment, appeal in cassation

CYTOWANIE

Ostrowski P., *Wniosek o wykładnię wyroku i skarga kasacyjna jako środki usuwania niejasności uzasadnienia wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 5 (vol. 46), 115–128, DOI: 10.18276/ais.2023.46-08.



Paulina Pietkun

mgr

Uniwersytet Wrocławski

adres e-mail: paulina.pietkun@uwr.edu.pl

ORCID: 0000-0002-2967-0935

OPEN ACCESS



Ochrona interesu prawnego związanego z przynależnością do wspólnoty samorządowej

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu została poruszona problematyka ochrony interesu prawnego związanego z przynależnością do wspólnoty samorządowej (interesu lokowanego w płaszczyźnie ustrojowej). W pierwszej części artykułu przedstawiono konteksty uczestnictwa w samorządowych formach demokracji bezpośredniej. W kolejnej części pracy wskazano inne przykłady instytucji, które mogą służyć ochronie interesu prawnego z powołaniem się na przynależność do wspólnoty samorządowej.

Celem pracy było zidentyfikowanie i wyróżnienie przypadków, w których powołanie się na przynależność do wspólnoty samorządowej jest wystarczające do treściowego skonstruowania interesu prawnego o ustrojowym pochodzeniu czy o ustrojowym charakterze. Przeprowadzona analiza pozwoliła jednak również na zidentyfikowanie i wyróżnienie interesu ustrojowego w ujęciu formalnym, lokowanego w płaszczyźnie prawa ustrojowego, opartego na samej przynależności do wspólnoty samorządowej (przy uwzględnieniu kluczowych atrybutów samorządowego administrowania, takich jak korporacyjność i samorządność). Interes ustrojowy członka wspólnoty samorządowej już w ujęciu merytorycznym (treściowym) – podobnie jak (poprzedzający go) jego formalny odpowiednik – wywodzony jest z przynależności do wspólnoty samorządowej i dotyczy bezpośrednio tej przynależności, tyle że sprowadzony jest do oddziaływania wpływającego bezpośrednio na merytoryczne aspekty samorządowej formy działania. Prowadzone rozważania objęły swoim zakresem również publiczne prawa podmiotowe w odniesieniu do możliwości udziału mieszkańców – członków

wspólnoty samorządowej w sprawowaniu władzy publicznej oraz możliwości współdziałania z administracją publiczną w załatwianiu niektórych spraw publicznych.

W pracy została zastosowana głównie analityczno-dogmatyczna metoda badań. W artykule wykorzystano opracowania monograficzne i artykuły naukowe z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz orzeczenia sądów administracyjnych.

Słowa kluczowe: interes prawny ustrojowy w ujęciu formalnym, interes prawny ustrojowy w ujęciu materialnym, publiczne prawo podmiotowe, samorządowe formy demokracji bezpośredniej

Wprowadzenie

Wspólnota samorządowa jest szczególnym terytorialnym związkiem mieszkańców, którego wyodrębnienie następuje w sposób przymusowy¹. W takiej perspektywie wspólnota samorządowa stanowi koncept ustrojowy. Przymusowo skupia ona swoich mieszkańców na podstawie kryterium miejsca zamieszkania (w zaproponowanym ujęciu akcent położony jest więc na bierny/korporacyjny charakter tego zrzeszenia²). Mieszkańcy gminy, powiatu i województwa, tworzący z mocy prawa wspólnotę samorządową³, w określonych warunkach⁴ mogą uczestniczyć w procesie rozstrzygnięcia o niektórych sprawach dotyczących wspólnoty/korporacji⁵, stając się wówczas jednocześnie współadministrującymi⁶.

W celu zachowania precyzji terminologiczno-pojęciowej oraz stworzenia kontekstu do identyfikowania tytułowego pojęcia interesu prawnego związanego z przynależnością do wspólnoty samorządowej, prowadzone rozważania należy

1 I. Niżnik-Dobosz, *Komentarz do art. 1 u.s.g.*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, LEX/el.

2 Zob. P. Lisowski, *Istota decentralizacji samorządowej (ze szczególnym uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 465.

3 Na podstawie (odpowiednio): art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40), dalej jako: u.s.g.; art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r., poz. 1526), dalej jako: u.s.p.; art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r., poz. 2094), dalej jako: u.s.w.

4 Rozumianych jako konieczność spełnienia przez członków wspólnoty samorządowej „formalnych warunków uczestnictwa”, np. dotyczących wieku czy posiadania określonego obywatelstwa.

5 Zob. P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 233–236.

6 P. Lisowski, *Skargi korporacyjno-samorządowe a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego – kontekst samorządowych form demokracji bezpośredniej*, „*Studia Iuridica*” 2020, t. 85, s. 63.

rozpocząć od zdefiniowania pojęcia sytuacji prawnej i administracyjnoprawnej oraz stosunku administracyjnoprawnego. Przez sytuację prawną można rozumieć: „każdą sytuację społeczną określonego podmiotu, której elementy składowe zostały ukształtowane prawnie w sposób bezpośredni lub pośredni, ze względu na konkretne zdarzenie faktyczne”⁷. Jeśli sytuacja prawna jest regulowana przez przepisy prawa administracyjnego, to wówczas sytuację tę można kwalifikować jako sytuację administracyjnoprawną⁸. Stosunek administracyjnoprawny jest definiowany jako wzajemny układ zachowań między dwoma podmiotami, kwalifikowany przez prawo administracyjne, wyróżniający się spośród innych stosunków prawnych określonymi cechami⁹ (jest to węższy układ relacji niż ten wyróżniany w przypadku sytuacji administracyjnoprawnej). Stosunek administracyjnoprawny¹⁰ ogranicza się do oddziaływań o bezpośrednim charakterze i na tej płaszczyźnie osadzony jest interes/obowiązek prawny (bezpośrednie oddziaływanie dotyczy interesu/obowiązku prawnego, a nie „tylko” interesu faktycznego)¹¹.

Wacław Dawidowicz określił interes prawny jako „interes, który doznaje ochrony w obowiązującym porządku prawnym, albo inaczej – którego zaspokojenie jest przewidziane (dopuszczone) przez obowiązujące przepisy prawne”¹². Mieć interes prawny¹³ oznacza ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na podstawie którego można żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia potrzeby albo żądać zaniechania czynności organu sprzecznych z potrzebą¹⁴. Interes prawny z założenia ma charakter obiektywny, co odróżnia go od interesu faktycznego, który zasadniczo jest identyfikowany w sferze subiektywnych odczuć danego podmiotu¹⁵. Przyjmując, że uprawnienia i obowiązki jednostki mogą być

7 J. Boć, *Pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 368.

8 Ibidem, s. 369.

9 Cechy stosunku administracyjnoprawnego – zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 79–80.

10 W. Dawidowicz podkreślał, że stosunek administracyjnoprawny „powinien być wiązany nie z prawem administracyjnym, lecz raczej z poszczególnymi formami działania, które przyjmuje się za podstawę pojęcia prawa administracyjnego” – W. Dawidowicz, *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu, t. 1: Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965, s. 44.

11 M. Miemiec, *Stosunek administracyjnoprawny a sytuacja administracyjnoprawna*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne...*, Warszawa 2022, s. 126.

12 W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 25–26.

13 Por. A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 79–89.

14 Wyrok NSA z dnia 7 września 2017 r., II OSK 18/16, LEX nr 2393297.

15 A.S. Duda, *Interes...*, s. 74.

kształtowane przez każdy przepis prawa materialnego, procesowego i ustrojowego¹⁶, można dojść do wniosku, że przynależność do wspólnoty samorządowej w pewnych okolicznościach stanowi źródło interesu prawnego, a zatem możliwe jest wyróżnienie sytuacji, w których interes prawny ma wyłącznie lub zauważalnie ustrojowe pochodzenie czy ustrojowy charakter. Pojęcie interesu prawnego jest zazwyczaj przedstawiane jako kategoria administracyjnego prawa materialnego¹⁷, wydaje się jednak, że ten trudno dostrzegalny element ustrojowego pochodzenia/charakteru może w pewnych okolicznościach pozwalać na poszukiwanie źródeł interesu prawnego w prawie ustrojowym. Próbując przyporządkować pojęcie interesu prawnego o ustrojowym pochodzeniu/charakterze do podstawowych elementów stosunku administracyjnoprawnego, takich jak: podmioty, przedmiot i treść (czyli uprawnienia oraz obowiązki)¹⁸, należy wskazać, że interes prawny ustrojowy to treść stosunku administracyjnoprawnego.

Interes prawny o ustrojowym pochodzeniu/charakterze może więc dotyczyć:

- instytucji „czysto” ustrojowych (posiadających bezpośrednio/silne konotacje ustrojowe) – wśród których dominują samorządowe formy demokracji bezpośredniej¹⁹ (formy partycypacji społecznej)²⁰ związane z przynależnością do wspólnoty samorządowej;
- instytucji, które nie są „czysto” ustrojowe (nie stanowią zatem SFDB, są natomiast zauważalnie ustrojowe, ewentualnie mają charakter hybrydowy). Instytucje te mogą wykazywać się pochodzeniem z ustaw ustrojowych. Z uwagi na ich ustrojową proveniencję można uznać, że mają one niejako „ustrojowy charakter”, a powołana hybrydowość odnosi się do możliwości zidentyfikowania w ich konstrukcji elementów, które głównie służą ochronie procesowej. Jako przykłady tych instytucji należy wymienić: skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p. oraz art. 90 ust. 1 u.s.w., a także inne środki ochrony prawnej, takie jak: skarga

16 B. Adamiak przyjmuje, że „podstawę do ustalenia interesu prawnego mogą stanowić też ustawy ustrojowe” – B. Adamiak, *Legitymacja do złożenia skargi*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2020, s. 577; W. Chróścielewski, *Przedmiot postępowania administracyjnego*, w: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018, s. 514; wyrok NSA OZ we Wrocławiu z dnia 10 września 2002 r., II SA/Wr 1498/02, Legalis nr 73934.

17 M. Laskowska, *Interes prawny*, w: E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2009, s. 95–99.

18 M. Miemiec, *Stosunek...*, s. 114–117.

19 Dalej również jako: „SFDB”.

20 Zob. J. Korczak, *Samorządowe formy demokracji bezpośredniej*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 571–584.

powszechna, prawo do składania wniosków i petycji²¹, których wniesienie można dodatkowo argumentować ustrojowo (powołując się na przynależność do wspólnoty samorządowej w celu wzmocnienia przedstawionej argumentacji; chociaż możliwość skorzystania ze wskazanych instytucji/środków ochrony prawnej nie ogranicza się w każdym wymienionym przypadku pod względem podmiotowym do mieszkańców/członków wspólnoty samorządowej²²).

Interesu prawnego, a tym bardziej interesu faktycznego²³, nie należy zrównywać z publicznym prawem podmiotowym, które istnieje:

wtedy, gdy jednostka (obywatel) czy inny podmiot o podobnej sytuacji prawnej, uregulowanej przez prawo administracyjne, może skutecznie domagać się od państwa czy innego podmiotu władzy publicznej określonego zachowania się bądź w sposób niezakłócony przez te podmioty podjąć działania mające na celu realizację jego interesu prawnego²⁴.

W przeciwieństwie do publicznego prawa podmiotowego²⁵ interes prawny jednostki może nie zostać uwzględniony przez właściwy organ administracji publicznej czy też przez sąd administracyjny²⁶.

Zamierzona w niniejszej pracy analiza będzie dotyczyła instytucji (trybów, środków prawnych) ustrojowych *sensu largo*²⁷, zmierzając jednak do wskazania, czy w ich ramach możliwe jest posługiwanie się motywacją o ustrojowym pochodzeniu/charakterze (ściślej: motywacją tylko ustrojową czy motywacją ustrojową w połączeniu z materialnoprawną) pod względem merytorycznym. Docelowo będzie chodziło o analizę tego, czy treść (przedmiot sytuacji administracyjnoprawnej czy stosunku administracyjnoprawnego) może wykazywać się statusem ustrojowym (tylko statusem ustrojowym lub statusem ustrojowym także w połączeniu z moty-

21 Odpowiednio dział VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2000 i 2185) oraz ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2018 r., poz. 870).

22 Należy zauważyć, że skargi wnoszone na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p. oraz art. 90 ust. 1 u.s.w. pozwalają wykroczyć poza kryterium miejsca zamieszkania.

23 M. Kulesza, *Materiały do nauki prawa administracyjnego (z orzecznictwa sądowego)*, Warszawa 1989, s. 125.

24 Istotą publicznych praw podmiotowych są uprawnienia, a nie obowiązki – M. Miemiec, *Publiczne prawo podmiotowe*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 134.

25 „Prawo podmiotowe stanowi korelat określonego prawnie obowiązku administracji – jest to możliwość żądania od administracji oznaczonego zachowania się, przy ustalonym stanie faktycznym (władza związana)” – M. Kulesza, *Materiały...*, s. 125.

26 M. Miemiec, *Publiczne...*, s. 136.

27 Odnosząc się do zaproponowanego podziału na: „instytucje czysto ustrojowe” oraz „instytucje zauważalnie ustrojowe/instytucje o charakterze hybrydowym”.

wami materialnoprawnymi). Delimitacja między merytorycznym uzasadnieniem ustrojowym a (już) materialnym może w praktyce okazać się trudna. Dalsza część prowadzonej analizy skupi się na motywach *stricte* ustrojowych lub (przynajmniej) o przeważających motywacjach ustrojowych, incydentalnie sygnalizując przypadki o trudnej delimitacji (między *stricte* ustrojowym a materialnoprawnym uzasadnieniem). Wskazany kontekst ustrojowy będzie ukierunkowany na poszukiwanie interesu prawnego o ustrojowym pochodzeniu/charakterze, nie wykluczając z zakresu prowadzonych rozważań przypadków, w których możliwe wydaje się zidentyfikowanie publicznych praw podmiotowych osadzonych na płaszczyźnie ustrojowej²⁸.

O dopuszczalności identyfikowania interesu prawnego związanego z przynależnością do wspólnoty samorządowej w konsekwencji korzystania z SFDB

Problematyka ochrony interesu prawnego związanego z przynależnością do wspólnoty samorządowej nasuwa bezpośrednie skojarzenie z SFDB. Przy rozważaniach dotyczących SFDB należy zasygnalizować również kwestię kluczowych atrybutów samorządowego administrowania²⁹, a więc korporacyjności, samorządności i samodzielności (uzupełnianych o decentralizację i demokrację)³⁰, z których najistotniejsze znaczenie dla omawianej materii mają korporacyjność oraz samorządność.

Korzystanie z SFDB w praktyce może przybierać różne postaci. Punktem wyjścia dla prowadzonej analizy będzie więc każdorazowo sytuacja ustrojowo-prawna danego mieszkańca – członka określonej wspólnoty/korporacji³¹. Wydaje się, że w tej perspektywie nieuprawnione byłoby zrównywanie sytuacji faktycznej (i w pewnym zakresie również sytuacji prawnej) inicjatora, uczestnika oraz

28 Dla dalszej części prowadzonych rozważań istotną kwestią jest przyjęcie założenia dotyczącego możliwości kształtowania uprawnień i obowiązków jednostki również przez normy o ustrojowym pochodzeniu czy charakterze. Mając jednak na uwadze, że rzecz jest dyskusyjna, należy przytoczyć stanowisko W. Dawidowicza, który początkowo kwestionował przynależność norm ustrojowych do prawa administracyjnego, a następnie „prawo ustrojowe administracji państwowej” zaliczył do „tej samej rodziny, do której należą normy prawne stanowiące podstawę realizacji władzy publicznej w stosunku do społeczeństwa” – W. Dawidowicz, *Administratywiści a teoria prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 9, s. 49.

29 P. Lisowski, *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, w: K. Małyś-Sulińska, M. Stec (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020, s. 263.

30 P. Lisowski, *Istota decentralizacji samorządowej (ze szczególnym uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 463–466.

31 Związana również z weryfikacją spełnienia formalnych warunków uczestnictwa.

podmiotu zainteresowanego wykorzystaniem danej samorządowej formy demokracji bezpośredniej (czy też docelowo – konsekwencją/wynikiem wykorzystania tej konkretnej formy)³².

W zakresie korzystania z SFDB możliwe jest wyróżnienie formalnych aspektów czy formalnej płaszczyzny interesu (uprawnienia do korzystania i uczestniczenia w SFDB) oraz jego merytorycznego odpowiednika (w ramach którego interes nie konsumuje się w samym akcie uczestnictwa w SFDB, lecz odnosi się do treści czy ustalenia, którego dotyczy procedowanie w ramach danej SFDB). Wobec tego należy wyróżnić dwie perspektywy – inicjator referendum może domagać się, by pewna kwestia została poddana głosowaniu referendalnemu (w tym zakresie można zidentyfikować po stronie inicjatora interes³³), jednakże w przypadku, gdy przeprowadzone referendum jest ważne i rozstrzygające (wiążące), po stronie inicjatora pojawia się uprawnienie do żądania respektowania i realizacji wyniku referendum, zmierzające w stronę publicznych praw podmiotowych.

W szerszej perspektywie możliwe jest zidentyfikowanie i wyróżnienie przynajmniej czterech etapów związanych z korzystaniem z SFDB:

- inicjowanie określonych działań,
- uczestniczenie w procesie podejmowania decyzji,
- w zależności od uzyskanego wyniku procesu decyzyjnego – wykonywanie lub odstąpienie od wykonywania założeń inicjatora czy przedmiotu referendum³⁴,
- kontestowanie wyników procesu decyzyjnego (ewentualnie kwestionowanie prawidłowości przeprowadzenia któregośkolwiek innego etapu procedowania wniosku czy przebiegu procesu decyzyjnego).

W przypadku konsultacji samorządowych, przyjmujących szczególną formę budżetu obywatelskiego³⁵, można wyróżnić następujące konteksty uczestnictwa: członek wspólnoty samorządowej – zgłaszający projekt, biorący czynny udział w głosowaniu, zainteresowany realizacją określonego projektu (z zastrzeżeniem że zainteresowanie to może przybierać różną motywację³⁶, np. członek wspólnoty

32 P. Lisowski, *Skargi...*, s. 69.

33 Nie przesądzając na tym etapie o charakterze tego interesu – czy będzie on w danych okolicznościach wyłącznie faktyczny, czy może (już) prawny.

34 W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na istnienie szczególnej prawnej „gwarancji” wykonania zwycięskiego projektu, przejawiającej się w obowiązku uwzględnienia w uchwale budżetowej gminy zadań wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego zgodnie z art. 5a ust. 4 u.s.g.

35 Uregulowanych odpowiednio w: art. 5a u.s.g., art. 3d u.s.p. oraz art. 10a u.s.w.

36 Ta indywidualna motywacja/perspektywa danego członka wspólnoty samorządowej nie jest badana (nie jest istotna) podczas kolejnych etapów korzystania z SFDB. W związku z tym wydaje

jest zainteresowany powodzeniem projektu w duchu *pro publico bono*, ewentualnie wykazuje motywację o charakterze indywidualnym). Przedstawione zestawienie powinno zostać uzupełnione o kontekst uczestnictwa (a właściwie o sytuację pominięcia czy wykluczenia) członka wspólnoty samorządowej, którego projekt nie został umieszczony na liście projektów poddanych pod głosowanie, a także członka wspólnoty samorządowej niedopuszczonego do udziału w głosowaniu.

Tytuł (legitymacja) do uczestniczenia w SFDB jest tytułem ustrojowym. Wobec tego zasadna wydaje się również próba identyfikacji interesu prawnego lokowanego w płaszczyźnie prawa ustrojowego³⁷. W perspektywie prowadzonych rozważań interes prawny o ustrojowym pochodzeniu czy charakterze (interes ustrojowoprawny) lokowany jest w płaszczyźnie prawa ustrojowego (bezpośrednio wykazuje się takim pochodzeniem czy kwalifikacją – szczególnie w ujęciu formalnym). Wydaje się jednak, że może – pod względem treściowym (merytorycznym) – wykazywać się także podobnie kwalifikowanymi tytułami, argumentacją, tj. o ustrojowym charakterze (np. jeśli inicjator referendum gminnego w sprawie odwołania wójta będzie uzasadniał taką inicjatywę w duchu *pro publico bono*). Nie można jednak wykluczyć, że perspektywy stwarzane przez wykorzystywanie SFDB w niektórych przypadkach otwierają możliwość nawiązywania do kontekstów, podstaw prawnych, motywacji o ściśle już materialnoprawnej proveniencji³⁸.

Potencjalne (bierne) prawo uczestniczenia w SFDB jest swego rodzaju interesem prawnym (wyraża się w uprawnieniu do uczestniczenia w referendum lokalnym), tyle że zamyka się w samej możliwości uczestniczenia (jest swego rodzaju impulsem startowym, po weryfikacji spełnienia formalnych warunków uczestnictwa po stronie uczestnika można bowiem zidentyfikować pewnego rodzaju roszczenie, którego treścią jest dopuszczenie do udziału w głosowaniu). Nie daje ono jeszcze gwarancji merytorycznych (treściowych) w kwestii tego, która z poddanych pod głosowanie opcji zwycięży. Odnosząc się ponownie do przykładu referendum lokalnego, udział (dopuszczenie do udziału) w referendum lokalnym pozwala uprawnionemu mieszkańcowi artykułować popieraną przez niego opcję. Jeżeli mieszkaniec skorzysta z tej możliwości (oddając na karcie do głosowania głos za lub przeciw, ewentualnie oddając głos nieważny), to taka artykulacja musi zostać

się, że wówczas następuje niejako oddalenie się od koncepcji (subiektywnego) interesu faktycznego i przynajmniej zwrócenie się w stronę interesu prawnego.

37 W tym przy uwzględnieniu również regulacji art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze sprost.).

38 Jak to zostało wskazane w części wstępnej prowadzonych rozważań – delimitacja między merytorycznym uzasadnieniem ustrojowym a (już) materialnym może być trudna.

wysłuchana (stanowi prawo mieszkańca do wypowiedzenia się czy bycia wysłuchanym, a docelowo wpłynie na wynik głosowania i zostanie ujawniona w zestawieniu danych liczbowych głosowania). Mieszkaniec nie ma jednak gwarancji, że popierana przez niego opcja ostatecznie zwycięży (o tym zadecyduje wynik głosowania referendalnego). Wydaje się, że prawo wyartykułowania treści głosu stanowi już także swego rodzaju przejaw interesu prawnego. W przypadku konsultacji samorządowych nie ma formalnych gwarancji, że ich wynik będzie przestrzegany³⁹, natomiast w przypadku referendum wiążącego⁴⁰ taką formalną gwarancję stanowi np. art. 65 ustawy o referendum lokalnym. W razie przyjęcia, że interes uczestników referendum lokalnego (głosujących za zwycięską opcją) ma także walory treściowe, wówczas interes ten może skłaniać się w stronę publicznego prawa podmiotowego (wyróżnianego w ramach zwycięskiej zbiorowości roszczenia o respektowanie wyniku referendum przez wszystkich członków wspólnoty samorządowej – w tym także przez mieszkańców głosujących za opcją, która przegrała). Należy zauważyć, że M. Kulesza w przedstawionym katalogu praw podmiotowych wskazał prawo podmiotowe do współdziałania z administracją w rozstrzyganiu spraw publicznych⁴¹. Natomiast W. Jakimowicz pośród szczególnych regulacji publicznych praw podmiotowych o treści pozytywnej wyróżnił roszczenia obywateli o uczestnictwo we władczej działalności państwa (tzw. polityczne publiczne prawa podmiotowe obywateli)⁴². M. Masternak-Kubiak i P. Kuczma pod pojęciem publicznych praw podmiotowych rozumieją sprawy z zakresu udziału obywatela w sprawowaniu władzy publicznej oraz współdziałanie obywateli z administracją publiczną w załatwianiu spraw publicznych z zakresu jej zadań⁴³.

Samorządowe formy demokracji bezpośredniej mają zbiorowy/grupowy charakter, wydaje się jednak, że w ich ramach możliwe jest wyodrębnienie (czasem skonfliktowanych) interesów poszczególnych członków wspólnoty samorządowej. Rozpatrując indywidualną sytuację danego członka wspólnoty samorządowej czy uczestnika, można zaobserwować zbieżne interesy (ewentualnie wystąpienie

39 Wobec tego po stronie głosujących, którzy opowiedzieli się za zwycięską opcją, można ewentualnie podjąć próbę identyfikacji swego rodzaju uprawnionych oczekiwań. Respektowanie wyniku konsultacji samorządowych jest działaniem budującym zaufanie obywateli (członków wspólnoty samorządowej), a podejmowanie przez uprawnione organy JST działań sprzecznych z wynikami konsultacji samorządowych w oczywisty sposób to zaufanie narusza.

40 Podobnie w przypadku wyników wyborów samorządowych.

41 M. Kulesza, *Materiały...*, s. 138.

42 W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 353.

43 M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)*, w: R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015, s. 259–281.

podwójnego interesu) co do prawa uczestnictwa w danej SFDB (w ujęciu formalnym) oraz prawa do oddania głosu czy głosu o określonej treści (w ujęciu merytorycznym). Przykładem jest sytuacja uczestnika referendum gminnego w przedmiocie samoopodatkowania⁴⁴ (realizującego prawo do uczestniczenia w samorządowej formie demokracji bezpośredniej), który głosuje przeciwko samoopodatkowaniu (realizującego prawo do oddania głosu o określonej treści, ponieważ nie chce zostać obciążony obowiązkiem uiszczania daniny, czy też nie zgadza się z wydatkowaniem przyszłych środków na określone zadanie/cel publiczny). Zgodnie z art. 9 ust. 3 u.r.l. wpływy z samoopodatkowania muszą zostać bezpośrednio powiązane z konkretnym zadaniem/celem publicznym, który ma zostać osiągnięty⁴⁵. Mieszkańcy – członkowie wspólnoty samorządowej w referendum lokalnym, w drodze głosowania, wyrażają swoją wolę odnośnie do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty⁴⁶ (tj., czy wyrażają wolę wydatkowania przyszłych wpływów na określone zadanie/cel publiczny). Wpływy z samoopodatkowania mieszkańców stanowią fakultatywne źródło dochodu gminy, w przypadku jednak, gdy określona większość głosujących opowie się za samoopodatkowaniem, to płacona danina nie ma charakteru dobrowolnego i obciąża wszystkich mieszkańców – członków wspólnoty samorządowej, w tym również tych, którzy głosowali przeciwko samoopodatkowaniu na określone zadanie/cel publiczny⁴⁷. Przyjmując założenie, że wpływy z samoopodatkowania w danej gminie zostałyby faktycznie wydatkowane na realizację innego zadania/celu publicznego niż ten określony w uchwale, to wydaje się, że każdy mieszkaniec – członek wspólnoty samorządowej ma interes prawny o ustrojowym pochodzeniu czy charakterze w kwestionowaniu prawidłowości realizacji referendalnego wyniku procesu decyzyjnego, bez względu na treść głosu oddanego w referendum.

Należy wskazać, że zasadniczo sama tylko przynależność do wspólnoty samorządowej (z uwagi na bierny charakter korporacyjności⁴⁸) nie przesądza jeszcze o treści artykułowanego w danym przypadku interesu – ten będzie wyznaczany *ad hoc* (nie przekłada się jeszcze na możliwość konsumowania w warunkach interesu

44 Art. 54 ust. 2 u.s.g.

45 P. Kryczko, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 54*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, LEX/el.

46 J. Glumińska-Pawlic, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 54*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2021, LEX/el.

47 Por. J. Glumińska-Pawlic, L. Zacharko, *Samoopodatkowanie jako szczególna forma władztwa finansowego gminy*, w: Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 362–373.

48 Korporacyjnie motywowana perspektywa „z” + „dla” – tak: P. Lisowski, *Skargi...*, s. 63.

prawnego, ale daje do tego legitymację⁴⁹; w niektórych przypadkach konieczne jest dołączenie, uzupełnienie, a nawet zmiana kwalifikacji ustrojowej na materialnoprawną). Możliwe jest natomiast zidentyfikowanie i wyróżnienie przypadków, w których powoływanie się na samą przynależność do wspólnoty samorządowej wystarcza do treściowego skonstruowania interesu prawnego (związanego z tą przynależnością; interes treściowy członka wspólnoty samorządowej wywodzi się wówczas z przynależności do wspólnoty samorządowej i tej przynależności bezpośrednio dotyczy). Powołanie się na przynależność do wspólnoty może stanowić niezbędny początkowy warunek formalny, natomiast nie gwarantuje jeszcze (a przynajmniej nie w każdym przypadku) udzielenia ochrony interesowi prawnemu danego członka wspólnoty⁵⁰.

Wydaje się również, że w niektórych przypadkach sama ekspektatywa uczestnictwa w SFDB czy w głosowaniu warunkuje istnienie kwalifikowanego interesu po stronie członka wspólnoty samorządowej. Przykładem może być ekspektatywa udziału w debacie nad raportem o stanie gminy⁵¹. Zainteresowany członek wspólnoty samorządowej może kwestionować w takich okolicznościach zarówno uchwałę określającą szczegółowe zasady udziału w debacie nad raportem o stanie gminy (jeśli taka uchwała w sposób nieuprawniony ograniczałaby mieszkańcom możliwość zabrania głosu w debacie), jak również przypadki faktycznego niedopuszczenia go do udziału w debacie (np. z uwagi na nastanie późnej pory w dniu obrad, w którym to przewidziano jego udział w debacie).

Inne przykłady instytucji, które mogą służyć ochronie interesu prawnego z powołaniem się na przynależność do wspólnoty samorządowej

Nie ulega wątpliwości, że SFDB są szczególnie predysponowane do analizowania tytułowej materii, nie muszą jednak wyczerpywać tej listy. Interes o ustrojowym pochodzeniu czy charakterze to interes związany z przynależnością do wspólnoty samorządowej. Niezależnie od wymienionych instrumentów jako pozostałe przykłady środków ochrony interesu prawnego członków wspólnoty samorządowej

⁴⁹ W niektórych przypadkach warunkowaną również spełnieniem dodatkowych wymagań uczestniczenia w SFDB.

⁵⁰ Por. wyrok NSA OZ w Katowicach z dnia 1 lipca 1999 r., II SA/Ka 2458/98, LEX nr 39413. Należy jednocześnie wskazać, że w perspektywie ustrojowej niewątpliwie preferowane są przypadki interakcji wewnątrzsamorządowych – przykładem mogą być „potyczki” z komisarzem wyborczym – zob. P. Lisowski, *Skargi...*, s. 70–71.

⁵¹ Art. 28aa u.s.g.

należy wskazać również: skargi wnoszone na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p. oraz art. 90 ust. 1 u.s.w., skargę powszechną, prawo do składania wniosków i petycji⁵², a także instytucje służące ochronie interesu prawnego udziału w wyborach samorządowych przewidziane w Kodeksie wyborczym.

Mając na uwadze przedstawione dotychczas cztery etapy, w odniesieniu do których możliwe jest zidentyfikowanie interesu o ustrojowym pochodzeniu/charakterze z perspektywy mieszkańców – członków wspólnoty samorządowej, należy wskazać, że prawnie irrelevantny pozostaje sam fakt uczestnictwa (ewentualnego braku uczestnictwa) w SFDB. Badaniu nie podlega również treść np. oddanego głosu. Bez znaczenia pozostaje przyczyna, dla której członek wspólnoty samorządowej, uprawniony do udziału w referendum przykładowo w przedmiocie likwidacji szkoły publicznej, głosuje przeciwko tej likwidacji. Opowiedzenie się „przeciw” motywuje tym, że jego dzieci uczęszczają do tej placówki – wówczas przeważają „motywy indywidualne”. Jest zwolennikiem edukacji dzieci w mniejszych grupach, ponieważ taka forma zapewnia wyższy ogólny poziom świadczonych usług edukacyjnych (motywacja w duchu *pro publico bono*).

Wydaje się natomiast, że mieszkaniec – członek wspólnoty samorządowej, spełniający wszystkie kryteria formalne, któremu bezzasadnie odmówiono/uniemożliwiono/ograniczono możliwość wykorzystania SFDB czy też udziału w głosowaniu, przy zastosowaniu odpowiedniego ciągu argumentacyjnego będzie mógł wykazać naruszenie jego interesu prawnego o ustrojowym pochodzeniu czy charakterze, a nawet będzie legitymował się interesem prawnym w zaskarżeniu aktu prawa miejscowego. Mając na uwadze przedstawione koncepcje dotyczące objęcia pojęciem publicznych praw podmiotowych spraw z zakresu udziału obywatela w sprawowaniu władzy publicznej, wydaje się, że sam udział w SFDB (czy nawet szerzej – etap inicjatywny oraz etap uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji) można rozważać w kategoriach publicznych praw podmiotowych. Mieszkaniec – członek wspólnoty samorządowej nie może zostać pozbawiony tego prawa, a jedynie może zdecydować, że (samodzielnie lub w grupie osób uprawnionych) nie przedstawi inicjatywy referendalnej czy nie weźmie udziału w głosowaniu. W zależności od okoliczności faktycznych danego przypadku wykluczonemu mieszkańcowi będą przysługiwały różne tryby w zakresie zaskarżenia aktu prawa miejscowego

52 M. Masternak-Kubiak, P. Kuczma, *Prawo...*, s. 259–281. W kontekście trudności kwalifikacyjnych, a zwłaszcza w kontekście wnoszenia petycji – prawo do petycji jest publicznym prawem podmiotowym, to składającemu petycję zależy przecież na uzyskaniużądanego zachowania podmiotu administrującego o charakterze pozytywnym bądź negatywnym (przychylając się tym samym do identyfikacji środka służącego ochronie interesu faktycznego) – zob. K. Burski, *Prawne instrumenty partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2021, s. 109–118.

(należy jednocześnie zauważyć, że część środków zaskarżenia będzie miała charakter grupowy). W przypadku podjęcia uchwały w sprawie zmiany granic okręgów wyborczych, która to następnie uniemożliwi części mieszkańców oddanie głosu w wyborach samorządowych, środek zaskarżenia przysługuje grupie co najmniej piętnastu wyborców, którzy mogą zaskarżyć taką uchwałę do komisarza wyborczego⁵³. W przypadku decyzji w sprawie odmowy wpisania do rejestru wyborców zainteresowanemu mieszkańcowi przysługuje już indywidualne prawo do wniesienia skargi do właściwego miejscowo sądu rejonowego. Podobna ocena może obejmować przypadek nieuzasadnionego ograniczenia kręgu mieszkańców biorących udział w konsultacjach dotyczących wydzielenia z określonej miejscowości jej części w celu utworzenia innej (nowej) miejscowości poprzez przyjęcie, że osoby, które zamieszkują w części miejscowości, której obszar zostanie zmniejszony poprzez wydzielenie części do nowej miejscowości, nie są zainteresowane tą kwestią, a więc nie mają interesu w uczestniczeniu w procesie decyzyjnym⁵⁴. Z pełną świadomością należy stwierdzić, że istnieje znaczna kategoria spraw, w których motywacja ustrojowa nie stanowi samoistnej podstawy do stwierdzenia istnienia interesu prawnego po stronie skarżącego⁵⁵.

Wnioski

Poszukując odpowiedzi na zasygnalizowany problem badawczy, czy można mówić o ochronie interesu prawnego związanego z przynależnością do wspólnoty samorządowej, wydaje się, że możliwe jest zidentyfikowanie interesu prawnego o ustrojowym pochodzeniu czy charakterze. O ile sama tylko przynależność do wspólnoty samorządowej nie stanowi w każdym przypadku samodzielnego lub wystarczającego źródła interesu prawnego⁵⁶, to wydaje się, że możliwe jest przedstawienie pewnej sekwencji argumentacyjnej, w której to budowane jest uprawnienie o ran-

53 Art. 13 k.w.

54 „Negowanie w późniejszych procedurach podejmowania ważnych dla mieszkańców uchwał obowiązku przeprowadzania konsultacji, stanowi deprecjonowanie uprawnień wspólnoty samorządowej, godząc w istotę samorządu. Tworząc samorząd terytorialny dokonało się upodmiotowienie jego mieszkańców, a co za tym idzie, mieszkańcy ci muszą być wyposażeni w określone uprawnienia przysługujące im *in corpore*” – zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 listopada 2018 r., III SA/Kr 823/18, LEX nr 2585946.

55 Por. postanowienie NSA z dnia 14 stycznia 2022 r., III OSK 4896/21, LEX nr 3347412; wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., II OSK 474/18, LEX nr 2456681; wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 marca 2014 r., III SA/Lu 691/13, LEX nr 1522917.

56 Tak np. W. Kisiel, *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 3, s. 43.

dze interesu prawnego ustrojowego (z zastrzeżeniem że w perspektywie ustrojowej niewątpliwie preferowane są interakcje wewnątrzsamorządowe).

Wydaje się, że możliwe jest zidentyfikowanie i wyróżnienie przypadków, w których powoływanie się na samą przynależność do wspólnoty samorządowej wystarcza do treściowego skonstruowania interesu prawnego (związanego z tą przynależnością; interes treściowy członka wspólnoty samorządowej wywodzi się z przynależności do wspólnoty samorządowej i tej przynależności bezpośrednio dotyczy – obejmuje wskazane instytucje czysto ustrojowe). W niektórych przypadkach przynależność do wspólnoty samorządowej może stanowić punkt odniesienia dla konstruowania interesu prawnego w ujęciu formalnym/materialnym (być pewnego rodzaju punktem wyjścia, impulsem startowym, ewentualnie służyć wzmocnieniu argumentacji). W razie skorzystania z instytucji, które wykazują się pochodzeniem z ustaw ustrojowych⁵⁷, ewentualnie z innych środków ochrony prawnej (biorąc pod uwagę ich zróżnicowanie na podstawie kryterium skuteczności w zapewnieniu ochrony prawnej), konieczne będzie uzupełnienie przedstawianej argumentacji o treść materialnoprawną (pamiętając, że motywy materialnoprawne mogą niejako przeważać w docelowej konstrukcji interesu prawnego).

W części podsumowującej należy również zwrócić uwagę na kontekst publicznych praw podmiotowych mieszkańca – członka wspólnoty samorządowej. Jeśli uprawnione jest przyjęcie, że udział w sprawowaniu władzy publicznej oraz współdziałanie obywateli z administracją publiczną w załatwianiu spraw publicznych z zakresu jej zadań stanowi kategorię publicznych praw podmiotowych, to wydaje się, że w kontekście przynależności do wspólnoty samorządowej możliwe jest zidentyfikowanie przejawów publicznych praw podmiotowych, które mogą zostać w sposób niezakłócony zrealizowane przez mieszkańca – członka wspólnoty samorządowej.

Bibliografia

- Adamiak B., *Legitymacja do złożenia skargi*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2020.
- Boć J., *Pojęcie sytuacji administracyjnoprawnej*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Burski K., *Prawne instrumenty partycypacji społecznej w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2021.

⁵⁷ Np. skarg wnoszonych na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g., art. 87 ust. 1 u.s.p. oraz art. 90 ust. 1 u.s.w.

- Chróścielewski W., *Przedmiot postępowania administracyjnego*, w: W. Chróścielewski, J.P. Tarno, P. Dańczak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2018.
- Dawidowicz W., *Administratywiści a teoria prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo”, 1992, nr 9 (559).
- Dawidowicz W., *Nauka prawa administracyjnego. Zarys wykładu, t. 1: Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1965.
- Dawidowicz W., *Pisma wybrane. Gdańska koncepcja prawa administracyjnego*, wybór: T. Bąkowski, E. Bojanowski, wstęp E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa–Gdańsk 2022.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Glumińska-Pawlic J., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 54*, w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2021.
- Glumińska-Pawlic J., Zacharko L., *Samoopodatkowanie jako szczególna forma władztwa finansowego gminy*, w: Z. Duniewska, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Władza w przestrzeni administracji publicznej*, Warszawa 2020.
- Kisiel W., *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 3.
- Korczak J., *Samorządowe formy demokracji bezpośredniej*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.
- Kryczko P., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 54*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022.
- Kucharska A., *Przedmiot interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym*, „Przełęcz Prawa Publicznego” 2009, nr 6.
- Kulesza M., *Materiały do nauki prawa administracyjnego (z orzecznictwa sądowego)*, Warszawa 1989.
- Laskowska M., *Interes prawny*, w: E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Lisowski P., *Istota decentralizacji samorządowej (ze szczególnym uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Lisowski P., *Skargi korporacyjno-samorządowe a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego – kontekst samorządowych form demokracji bezpośredniej*, „Studia Iuridica” 2020, t. 85.
- Lisowski P., *Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej*, w: K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*, Warszawa 2020.

- Masternak-Kubiak M., Kuczma P., *Prawo petycji jako publiczne prawo podmiotowe (aspekt podmiotowy i przedmiotowy)*, w: R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, Wrocław 2015.
- Miemiec M., *Publiczne prawo podmiotowe*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.
- Miemiec M., *Stosunek administracyjnoprawny a sytuacja administracyjnoprawna*, w: J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.
- Niżnik-Dobosz I., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 1*, w: P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

Protection of the legal interest related to membership in a self-government community

Summary

This study addresses the protection of the legal interest related to membership in a self-government community. The first part of the article discusses the contexts of participation in self-government forms of direct democracy. The next section of the article provides other examples of institutions that can protect the legal interest arising from membership in a territorial self-government community.

Ultimately, the aim of the study has been to identify and distinguish cases in which membership in a self-government community is sufficient for formulating the content of a legal interest of systemic origin/systemic nature. The analysis has also allowed for the “prior” identification and distinction of a systemic interest in formal terms, located at the level of systemic law, based on the membership in a self-government community (considering the key attributes of self-governing administration, such as corporateness and self-governance). The systemic interest of a member of a self-government community in substantive (content-related) terms, just like its (preceding) formal counterpart, is derived from and directly concerns membership in a self-government community, with the proviso that it is understood in terms of an influence directly affecting the substantive aspects of the self-governing form of action. The discussion also covers public subjective rights in the context of the possibility of participation of residents – members of the self-governing community – in the exercise of public authority and the possibility of interaction with the public administration in settling certain public matters.

The article uses primarily an analytical-dogmatic research method. It draws on monographs and scholarly articles on the studies of administrative law and administrative court judgments.

Keywords: legal interest, public subjective rights, self-government forms of direct democracy

CYTOWANIE

Pietkun P., *Ochrona interesu prawnego związanego z przynależnością do wspólnoty samorządowej*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 5 (vol. 46), 129–145, DOI: 10.18276/ais.2023.46-09.



Weronika Woźna-Burdziak

mgr

Uniwersytet Szczeciński

e-mail: weronika.wozna-burdziak@usz.edu.pl

ORCID: 0000-0002-1271-6028

OPEN ACCESS



Reklama produktów leczniczych a ochrona interesu konsumenta

Streszczenie

W niniejszym artykule poruszono problematykę reklamy produktów leczniczych w perspektywie ochrony interesu konsumenta. Jako problem badawczy artykułu obrano zrekonstruowanie normatywnego wzorca pośredniej ochrony konsumenta przed niezgodną z przepisami ustawy Prawo farmaceutyczne reklamą produktów leczniczych kierowaną do publicznej wiadomości.

W pracy posłużono się metodą dogmatycznoprawną. Do rozwiązania postawionego problemu badawczego konieczne było przeprowadzenie analizy obowiązującego stanu prawnego z odwołaniem do doktryny i orzecznictwa. Wybrana metoda badawcza pozwoliła na udzielenie odpowiedzi na postawione w opracowaniu pytania dotyczące między innymi tego, czy obecna forma nadzoru nad reklamą produktów leczniczych (a ściślej: nadzoru nad legalnością reklamy produktów leczniczych) jest wystarczająca oraz czy pacjent/konsument jest w sposób efektywny chroniony przed niezgodną z ustawą Prawo Farmaceutyczne reklamą produktów leczniczych kierowaną do publicznej wiadomości.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że obecnie obowiązujące regulacje dotyczące nadzoru nad reklamą produktów leczniczych kierowaną do publicznej wiadomości nie są wystarczająco skuteczne, bowiem nie chronią w sposób dostateczny interesu konsumenta. Powyższe pozwoliło na zaproponowanie zmian w obowiązujących w przepisach w postaci wprowadzenia kontroli *ex ante* reklam produktów leczniczych kierowanych do publicznej wiadomości.

Słowa kluczowe: reklama, produkty lecznicze, konsument

Wprowadzenie

Reklama to jedno z najstarszych działań o charakterze marketingowym. Z jej pierwszymi przejawami ludzkość zetknęła się już w starożytnym Egipcie¹. Oczywiście, obecną reklamę niewiele wiąże z tą ze starożytności, jednakże pomimo kulturowej rewolucji tego zjawiska w dalszym ciągu jest ono uznawane za jedno z najstarszych działań gospodarczych².

Reklama w najprostszym ujęciu jest działaniem pozwalającym ukazać dany produkt czy usługę jak najszerzszemu gronu odbiorców bez konieczności obecności klienta i sprzedawcy czy producenta, w jednym miejscu i jednym czasie³. To ujęcie treści reklamy należy odróżnić od jej celu. Nie ulega wątpliwości, że ma ona przede wszystkim za zadanie napędzić konkurencję, a tym samym zachęcić do zakupu. W nawiązaniu do powyższego należy wskazać, że celem reklamy jest, po pierwsze, zaprezentowanie produktu na rynku, po drugie, zachęcenie klienta do kupna, a więc szeroko rozumiana perswazja⁴.

Ze względu na obecny bardzo wysoki poziom konkurencji, jak również niepoahamowany rozwój gospodarczy reklama stała się w zasadzie nieodłącznym działaniem profesjonalnych uczestników obrotu gospodarczego. Powyższe zjawisko jest jak najbardziej zrozumiałe, ponieważ reklama z jednej strony daje możliwość wywarcia wpływu na klienta, z drugiej zaś pozwala mu rozeznac się w rynku bez konieczności prowadzenia własnych badań w tym zakresie. Obecnie trudno jest wymienić dostępne w wolnym obrocie rynkowym kategorie produktów czy usług, które nie byłyby chociaż w minimalnym stopniu reklamowane. Poza swoistą powszechnością reklamy, charakterystyczne dla niej jest to, że jej formy ulegają ewolucji. Dzieje się tak, by stale dostosowywać się do potrzeb potencjalnych konsumentów i jednocześnie rozwijać się wraz z postępem nowych technologii.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że reklama przynosi wiele korzyści zarówno dla rozwoju konkurencji i gospodarki, jak również dla potencjalnych konsumentów, pod względem zapewniania im wyboru i możliwości poznania produktów. Istnieją jednak takie kategorie produktów, które ze względu na ich wpływ na ludzkie zdrowie, a często nawet życie, wymagają ingerencji ustawodawcy

1 J. Wiszniewska, *Zakaz reklamy aptek i ich działalności*, Warszawa 2019, s. 1.

2 S. Marcinkowski, A. Mazur, *Reklama w kształtowaniu konsumpcji*, Warszawa 1977, s. 50.

3 S. Frolova, *The role of advertising in promoting a product*, „Centria University of Applied Sciences Degree Programme in Industrial Management” 2014, s. 5.

4 K. Nagody-Mrozowicz, P. Halemba, K. Grala, *Wywieranie wpływu społecznego na przykładzie reklamy w świetle badań*, „Modern Management Review” 2017, vol. XXII, nr 24 (4), s. 83.

odnośnie do zakresu ich reklamowania⁵. Są to m.in. produkty lecznicze, zamiennie określane w niniejszym opracowaniu jako leki.

Zgodnie z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku Prawo farmaceutyczne⁶ (dalej: PrFarm) „reklamą produktu leczniczego jest działalność polegająca na informowaniu lub zachęcaniu do stosowania produktu leczniczego, mająca na celu zwiększenie: liczby przepisywanych recept, dostarczania, sprzedaży lub konsumpcji produktów leczniczych”. Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), reklama, również produktów leczniczych, oznacza każde przedstawienie, niezależnie od formy, dokonane w ramach działalności handlowej, gospodarczej, rzemieślniczej czy wolnych zawodów, którego celem jest wsparcie zbytu towarów. Dodatkowo sąd podkreślił, że reklamę należy odróżnić od informacji, wskazując, że „podstawowym wyznacznikiem przekazu reklamowego jest nie tylko mniej lub bardziej wyraźna zachęta do kupna towaru, ale i faktyczne intencje podmiotu dokonującego przekazu oraz odbiór przekazu przez podmioty, do których jest kierowany”, co więcej, w reklamie nad informacją przeważa zachęta do zakupu towaru⁷.

Według danych Starcomu reklamy produktów leczniczych emitowane w Polsce w 2021 roku zajęły drugie miejsce na rynku reklamowym, plasując się w ten sposób zaraz za sektorem handlowym⁸. Z całą pewnością jest to imponujący wynik. Należy jednak mieć na względzie, że leki to szczególna kategoria produktów, których obecnością na rynku państwo powinno być i jest szczególnie zainteresowane. Owa „koncentracja uwagi” państwa w tym przypadku ma silne uzasadnienie aksjologiczne i jest podyktowana zasadą ochrony zdrowia publicznego⁹. Jak wskazuje doktryna „zasada ochrony zdrowia publicznego nakazuje podejmować wszelkie działania sprzyjające tej ochronie, ale także przeciwdziałać tym, które w efekcie doprowadzić mogłyby do niepożądanych skutków”¹⁰. Niepożądane skutki, o których mowa, mogą zaistnieć właśnie poprzez niezgodną z prawem reklamę farmaceutyczną, kiedy będzie ona ukazywać lek jako kosmetyk bądź produkt konsumpcyjny, tym samym wywołując wrażenie, jakby zażywanie leku nie wymagało

5 A. Zimmermann, L. Pawłowski, R. Zimmermann, *Reklama produktów leczniczych*, „Farmacja Polska” 2009, nr 65, s. 536.

6 Dz.U. z 2022 r., poz. 2301.

7 Wyrok NSA z dnia 21 października 2014 r., II GSK 1336/13, Legalis nr 1162159.

8 <https://oohmagazine.pl/2022/03/01/rynek-reklamowy-w-polsce-w-2021-r-przekroczył-historyczna-wartosc-105-mln-zl-wzrost-o-162/> (dostęp 25.01.2023).

9 K. Grzybczyk, *Art. 52 PrFarm*, w: L. Ogiegło (red.), *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2018, Legalis.

10 Ibidem.

zachowania szczególnej ostrożności¹¹, albo też będzie nakłaniała do zażywania leku niezależnie od stanu zdrowia, ukazując go jako niezbędny element diety. To tylko dwa przykłady, które odpowiadają zakazom i ograniczeniom z rozdziału 4 PrFarm.

W przywołanym rozdziale ustawodawca dokonał podziału reklamy produktów leczniczych na skierowaną do wiadomości publicznej oraz na skierowaną do podmiotów profesjonalnych, takich jak lekarze czy farmaceuci, wskazując jednocześnie na zakazy i ograniczenia dotyczące zarówno jednego, jak i drugiego rodzaju przekazów. Ponadto ustawodawca w PrFarm uregulował również kwestie związane z nadzorem nad reklamą produktów leczniczych, przyznając w tym zakresie stosowne kompetencje organom władzy.

Z perspektywy metodologicznej niniejsze opracowanie koncentrować się będzie na przedmiotowym nadzorze sprawowanym nad reklamami produktów leczniczych kierowanymi do publicznej wiadomości. Celem badawczym jest zrekonstruowanie normatywnego wzorca pośredniej ochrony konsumenta przed niezgodną z przepisami PrFarm reklamą produktów leczniczych kierowaną do publicznej wiadomości. Postawiono następujące pytania badawcze:

1. Czy nadzór sprawowany nad reklamą produktów leczniczych jest wystarczający, aby eliminować z przestrzeni reklamy leków niezgodne z prawem i aby skutecznie chronić konsumenta?
 2. Czy pacjent/konsument jest w sposób efektywny chroniony przed niezgodną z PrFarm reklamą produktów leczniczych kierowaną do publicznej wiadomości?
- W przypadku negatywnej odpowiedzi na pierwsze i drugie pytanie, należy postawić pytanie trzecie, a mianowicie co należy zrobić i jakie regulacje wprowadzić, aby interes konsumenta mógł być efektywnie chroniony przed niezgodną z prawem reklamą produktów leczniczych.

Badania przeprowadzone były z wykorzystaniem metody formalno-dogmatycznej. Wybrana metoda pozwala na badanie prawa obowiązującego, jej celem jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o obowiązujące normy prawne i sformułowanie w tym zakresie wniosków *de lege ferenda*. Problem postawiony w niniejszej pracy wymaga analizy obowiązujących w Polsce regulacji prawnych wynikających z PrFarm, dotyczących reklamy produktów leczniczych, co uzasadnia wybranie ww. metody. Konieczne jest więc przeprowadzenie analizy obowiązującego stanu prawnego, aby wskazać, czy potrzebna jest w zakresie ochrony interesu pacjenta/konsumenta interwencja ustawodawcy i zmiana dotychczas obowiązującego prawa.

11 J. Haberko, *Art. 52 SPM*, w: J. Haberko (red.), *Prawo farmaceutyczne. T. 4*, wyd. 1, Warszawa 2019, Legalis.

Pacjent/konsument jako odbiorca reklamy produktów leczniczych

Jak już wspomniano, ustawodawca wprowadził wiele ograniczeń dotyczących reklamy leków kierowanej do publicznej wiadomości tak, aby w jak najwyższym stopniu wyeliminować niebezpieczeństwo związane z reklamą produktów leczniczych, choć – jak wskazuje Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej WSA) – przesłanki przemawiające za koniecznością uznania danej reklamy produktów leczniczych za niedopuszczalną są nieostre i sformułowane w sposób ocenny¹². Nie sposób nie zgodzić się powyższym stanowiskiem sądu, należy jednak zwrócić uwagę, że takie określenie ograniczeń ma na celu umożliwienie zastosowania ich do konkretnej, stanowiącej przedmiot badania reklamy, która nie musi przecież posiadać z góry określonej formy ani tym bardziej treści, przez co bez dodania elementu ocenego uznanie danej reklamy za niegodną z prawem byłoby bardzo utrudnione.

Przechodząc do konkretnych ograniczeń, należy wskazać, że zgodnie z art. 53 PrFarm reklama produktu leczniczego rozumiana ogólnie nie może m.in. wprowadzać w błąd, oferować bądź obiecywać jakichkolwiek korzyści w zamian za nabycie produktu leczniczego, czy też nie może być kierowana do dzieci. Kwestie związane wprost z reklamą produktów leczniczych kierowaną do publicznej wiadomości reguluje natomiast art. 55 PrFarm, który wprowadza wiele ograniczeń odnoszących się do tego rodzaju reklamy. Jak wynika z przywołanej regulacji, reklama produktów leczniczych kierowana do publicznej wiadomości nie może np. polegać na prezentowaniu produktu leczniczego przez osoby znane publicznie, naukowców, osoby posiadające wykształcenie medyczne lub farmaceutyczne lub sugerujące posiadanie takiego wykształcenia czy na odwoływaniu się do zaleceń osób znanych publicznie, naukowców, osób posiadających wykształcenie medyczne lub farmaceutyczne lub sugerujących posiadanie takiego wykształcenia. Ponadto taka reklama nie może sugerować, że możliwe jest uniknięcie porady lekarskiej lub zabiegu chirurgicznego, że nawet osoba zdrowa przyjmująca produkt leczniczy poprawi swój stan zdrowia, czy że produkt leczniczy jest środkiem spożywczym, produktem kosmetycznym lub innym artykułem konsumpcyjnym.

Należy zwrócić uwagę, że wprowadzone ograniczenia są dość restrykcyjne i ingerują w cały scenariusz reklamy. Takie działanie prawodawcy nie powinno jednak dziwić, bowiem odbiorcami tych reklam kierowanych do publicznej wiadomości nie są osoby mające wyspecjalizowaną wiedzę na temat medycyny i farmacji¹³, ale w zdecydowanej większości potencjalni konsumenci, którzy wiedzę na temat

12 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 lipca 2008 r., VII SA/Wa 643/08, Legalis nr 838213.

13 Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2009 r., II GSK 962/08, Legalis nr 231562.

leków i ich działania czerpią m.in. od lekarzy i właśnie z reklam. Osoby nieposiadające wyspecjalizowanej wiedzy z zakresu farmacji dużo łatwiej ulegają przekazom o charakterze perswazyjnym, których przedmiotem są produkty lecznicze¹⁴. Nie mają bowiem szansy na zweryfikowanie informacji, które są w reklamie przekazywane. Co więcej, liczba reklam jest obecnie tak wysoka, że nie sposób zweryfikować danych czy informacji w nich zawartych. Ze względu na to, że leki to szczególnie rodzaj produktów, mogących rodzić poważne negatywne konsekwencje związane z ich zażywaniem bądź niezażywaniem, odbiorców reklam leków określa się mianem pacjentów/konsumentów szczególnych¹⁵. Powyższe określenie wskazuje, że osoba, do której kierowana jest reklama leku, nie jest zwykłym konsumentem, ale konsumentem/pacjentem, którego bezpieczeństwo wymaga szczególnej ochrony.

Powyższe potwierdza stanowisko NSA, w którym wskazano, że z uwagi na to, że reklama produktów leczniczych ma wpływ na zdrowie i życie ludzi, a więc na wartości chronione konstytucyjnie, niezbędna jest ochrona wspomnianych konsumentów szczególnych reklamy, zwłaszcza przed ich wprowadzeniem w błąd¹⁶. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na to, że ustawa PrFarm należy do gałęzi prawa publicznego, a co za tym idzie – nie przyznaje odbiorcom reklam możliwości bezpośredniego dochodzenia swoich praw w przypadku naruszenia jej przepisów. Odbiorca reklamy leku, kierowanej do publicznej wiadomości, nie ma zatem możliwości indywidualnej ochrony swojego interesu w przypadku naruszenia przez reklamę np. art. 55 PrFarm. Oczywiście, konsument może w takim przypadku dochodzić swoich praw na podstawie ustaw *stricte* konsumenckich, takich jak chociażby ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 roku o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym¹⁷ (dalej: PNPR), należy jednak mieć na uwadze, że ustawa ta ma zupełnie inny zakres zastosowania aniżeli PrFarm i jej regulacje nie odnoszą się w sposób bezpośredni do reklamy produktów leczniczych, a więc nie każdy rodzaj naruszeń wskazany w PrFarm znajdzie odzwierciedlenie w PNPR (np. zakaz prezentowania produktu leczniczego przez osoby znane publicznie). Ponadto reklamy

14 D. Kraszkiewicz, P. Waniowski, *Postrzeganie reklamy telewizyjnej produktów farmaceutycznych w świetle wyników badań bezpośrednich*, „Ekonomia – Wrocław Economic Review” 2020, nr 26/24, s. 13–14.

15 M. Rajca, *Problematyka reklamy produktów leczniczych w Internecie – krytyczna analiza*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2016, nr 8 (5), s. 35; M. Ganczar, M. Szewczak, *Pacjent jako konsument usług zdrowotnych – wybrane aspekty prawne, internetowy*, „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 3 (6), s. 92 za E. Łętowska, *Pacjent staje się konsumentem usług medycznych*, „Rzeczpospolita” z dnia 25 listopada 1998 r., <https://www.rp.pl> (dostęp 25.01.2023).

16 Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2008 r., II GSK 201/08, ONSAiWSA 2009, nr 5, poz. 93.

17 Dz.U. z 2017 r., poz. 2070 ze zm.

leków mogą podlegać kontroli ze strony Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jednak nie na podstawie ustawy PrFarm¹⁸.

Ochrona interesu konsumenta nie byłaby efektywna, gdyby ustawodawca nie przyznał określonym organom kompetencji nadzorczych. W przypadku reklamy produktów leczniczych takie kompetencje ma Główny Inspektor Farmaceutyczny (dalej: GIF). W tym miejscu pojawia się jednak pytanie, czy wspomniane kompetencje nadzorcze przyznane GIF-owi są wystarczające do ochrony interesu konsumenta przed niezgodną z prawem reklamą produktów leczniczych kierowaną do publicznej wiadomości.

Nadzór nad reklamą produktów leczniczych kierowaną do publicznej wiadomości

Zgodnie z art. 62 ust. 1 PrFarm Główny Inspektor Farmaceutyczny sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przepisów ustawy w zakresie reklamy. W myśl ust. 2 przywołanego artykułu GIF może

w drodze decyzji nakazać zaprzestania ukazywania się lub prowadzenia reklamy produktów leczniczych sprzecznej z obowiązującymi przepisami, publikację wydanej decyzji w miejscach, w których ukazała się reklama sprzeczna z obowiązującymi przepisami, oraz publikację sprostowania błędnej reklamy, usunięcie stwierdzonych naruszeń.

Przywołany powyżej przepis daje GIF-owi kompetencję do tego, aby w przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia o naruszeniu przez daną reklamę przepisów PrFarm wszcząć postępowanie administracyjne. Wszczęcie przedmiotowego postępowania może być spowodowane inicjatywą organu, jak również wynikiem zgłoszenia naruszeń przez podmiot trzeci¹⁹. Nadzór ze strony GIF-u ma charakter administracyjny i może dotyczyć jedynie naruszeń przepisów zawartych w PrFarm. Należy zwrócić uwagę, że powyższe kompetencje przyznane GIF-owi mają zastosowanie nie tylko do reklam kierowanych do publicznej wiadomości, lecz także do reklam kierowanych do profesjonalistów, takich jak np. lekarze.

Artykuł 62 ust. 3 PrFarm wskazuje, że decyzje w sprawie zaprzestania ukazywania się lub prowadzenia reklamy produktów leczniczych sprzecznej z obowiązującymi przepisami oraz decyzje w sprawie usunięcia stwierdzonych naruszeń mają

¹⁸ Szerzej na ten temat zob. M. Mądry, 3.1.5. *Nadzór nad reklamą produktów leczniczych*, w: R. Stankiewicz (red.), *Instytucje rynku farmaceutycznego*, Warszawa 2016, LEX.

¹⁹ K. Czyżewska, J. Dziurawicz, K. Łoś, N. Łukawska, K. Piekarczyk, *Komentarz do art. 62*, w: K. Czyżewska, J. Dziurawicz, K. Łoś, N. Łukawska, K. Piekarczyk (red.), *Reklama produktów leczniczych. Komentarz do art. 52–64 ustawy – Prawo farmaceutyczne*, Warszawa 2020, LEX.

rygor natychmiastowej wykonalności. Pozwala to, jak wskazuje M. Świerczewski, „na szybkie usuwanie z obrotu niedozwolonych reklam i zniwelowanie tym samym ich niekorzystnego skutku dla odbiorców i uczciwej konkurencji”²⁰. Z całą pewnością rygor natychmiastowej wykonalności przyspiesza proces wyeliminowania z obrotu reklamy naruszającej przepisy PrFarm, należy jednak pamiętać, że taka reklama i tak zostanie wcześniej upubliczniona, a zatem potencjalni pacjenci/konsumenci mogą się z nią zetknąć i dokonać decyzji zakupowej z niewłaściwych pobudek.

Powyższe wynika z treści art. 62 PrFarm, w którym mowa o zaprzestaniu ukazywania bądź prowadzenia reklamy sprzecznej z obowiązującymi przepisami. Trudno mówić o prowadzeniu bądź ukazywaniu reklamy, jeżeli nie została ona upubliczniona. Decyzje GIF-u nie odnoszą się do reklam, które dopiero mają zostać ukazane bądź prowadzone. Jak wynika ze stanowiska NSA, „reklama materializuje się przez ukazanie. Innymi słowy, bez ukazania nie można mówić o prowadzeniu reklamy” i „za prowadzenie reklamy produktu leczniczego sprzecznej z obowiązującymi przepisami przewidziano między innymi sankcje: zaprzestanie ukazywania się reklamy oraz zaprzestanie prowadzenia reklamy”²¹. Wskazane powyżej sankcje stanowią zakaz, a więc nie mogą dotyczyć sytuacji, które jeszcze się nie wydarzyły, co w przypadku reklamy oznacza np. brak jej emisji. Znajduje to odzwierciedlenie w innym wyroku NSA, w którym wskazano, że skoro przepis art. 62 ust. 2 pkt 1 PrFarm przewiduje, że organ w drodze decyzji może nakazać zaprzestania ukazywania się lub prowadzenia reklamy produktów leczniczych sprzecznej z obowiązującymi przepisami, to tym samym określona tym przepisem sankcja przyjmując formę zakazu, nie może zostać zastosowana wobec reklamy, która nie jest już ukazywana²².

Powyższe potwierdza zatem, że GIF nie ma kompetencji do wydawania decyzji dotyczących zaprzestania ukazywania się lub prowadzenia reklamy produktów leczniczych, sprzecznej z obowiązującymi przepisami, których ukazywanie zostało zaprzestane, jak również do wydawania decyzji dotyczących reklam, których ukazanie nie zostało jeszcze rozpoczęte, co potwierdza jednoznacznie WSA, wskazując, że organ nabywa kompetencję do ingerencji w trybie ustawy dopiero od momentu pierwszej publikacji reklamy²³.

20 M. Świerczyński, 6.7.7. *Uprawnienia GIF oraz GLW w zakresie reklamy produktów leczniczych*, w: M. Krekora, E. Traple (red.), *Prawo farmaceutyczne*, Warszawa 2020, LEX.

21 Wyrok NSA z dnia 25 marca 2009 r., II GSK 834/08, LEX nr 570290.

22 Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2021 r., II GSK 669/18, LEX nr 3184903.

23 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 czerwca 2008 r., VII SA/Wa 556/08, LEX nr 459257.

Najczęściej wydawanymi decyzjami przez GIF są te dotyczące zaprzestania ukazywania się lub prowadzenia reklamy produktów leczniczych sprzecznej z obowiązującymi przepisami. Najbardziej kontrowersyjna jest jednak regulacja dotycząca możliwości wydania decyzji odnośnie do usunięcia stwierdzonych naruszeń. Jak w jednym z wyroków wskazał WSA, wprowadzenie materiałów reklamowych do obrotu oznacza, że nie ma żadnej pewności, że skutki działania takich reklam zostały wyeliminowane, co oznacza, że zaprzestanie działalności reklamowej nie jest równoznaczne z usunięciem jej skutków²⁴. Spostrzeżenie to jest jak najbardziej zasadne, należy bowiem zauważyć, że negatywnym skutkiem działania reklamy nie jest jej wyemitowanie, a naruszenie przez nią interesu konsumenta poprzez np. wprowadzenie go w błąd. Jeżeli reklama już dotarła do konsumentów, to usunięcie naruszeń jest w takim przypadku niemalże niemożliwe, ponieważ konsumenci, którzy ulegli wpływowi reklamy, zdążyli już zakupić reklamowany produkt, a nawet go zażyć, zatem interes konsumenta w takim przypadku już został naruszony. Sankcje natomiast, jakie może w tym zakresie nałożyć GIF, nie są w stanie tego naruszenia cofnąć, samo bowiem zaprzestanie emisji reklamy nie spowoduje cofnięcia wprowadzenia konsumenta w błąd, w wyniku czego z niewłaściwych pobudek dokonał zakupu leku. Co więcej, decyzje GIF-u wiążą się z konsekwencjami finansowymi głównie wówczas²⁵, gdy GIF w drodze decyzji np. nakaze publikację wydanej decyzji bądź sprostowanie reklamy, w pozostałych przypadkach poprzez łamanie zapisów PrFarm podmiot odpowiedzialny naraża jedynie na szwank swoje dobre imię, a warto w tym miejscu podkreślić, że zakup leku wynikający z nieuczciwej reklamy może rodzić poważne konsekwencje zdrowotne dla konsumenta.

W tym miejscu należy oczywiście zaznaczyć, że według art. 63 PrFarm „podmiot odpowiedzialny obowiązany jest na żądanie organów Inspekcji Farmaceutycznej udostępnić wzór każdej reklamy skierowanej do publicznej wiadomości, wraz z informacją o sposobie i dacie jej rozpowszechnienia”. Powyższe obciążuje podmiot odpowiedzialny do skrupulatnego ewidencjonowania zarówno reklam, jak też informacji dotyczących ich rozpowszechniania. Obowiązek ten nie wywiera jednak większego wpływu na skalę naruszeń, reklama bowiem została rozpowszechniona, a pacjenci/konsumenci mogli pod jej wpływem dokonać zakupu. Ponadto, jak wskazuje NSA, sankcja, o której mowa w art. 62 ust. 2 pkt 1 PrFarm, nie ma zastosowania do reklam, które nie są już emitowane²⁶.

24 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2005 r., I SA/Wa 2084/04, LEX nr 192648.

25 Należy w tym miejscu mieć dodatkowo na uwadze ewentualną karę grzywny, o której mowa w art. 129 PrFarm.

26 Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2022 r., II GSK 348/19, LEX nr 3396126; wyrok WSA w Warszawie z 8 listopada 2007 r., VII SA/Wa 1433/07, LEX nr 452365.

W przypadku wydania decyzji nakazujących usunięcie stwierdzonych naruszeń, zasadne jest natomiast uznanie, że GIF może taką decyzję wydać również w odniesieniu do reklam, które przestały być prowadzone czy ukazywane²⁷. Samo zaprzestanie reklamy nie sprawia oczywiście, że skutki jej oddziaływania również przestały występować, problemem jest jednak to, że jeżeli pacjent/konsument zakupił lek w wyniku oddziaływania niezgodnej z prawem reklamy, zażył go, na czym ucierpiało jego zdrowie bądź życie, to skutków takiego działania reklamy nie sposób usunąć i nie jest w stanie tego zmienić nawet decyzja GIF-u.

Przez wzgląd na powyższe należy wskazać, że obecnie obowiązujący system nadzoru nad reklamami produktów leczniczych kierowanych do publicznej wiadomości nie chroni w pełni i efektywnie interesu pacjenta/konsumenta. Należy po raz kolejny podkreślić, że na mocy PrFarm konsument nie może samodzielnie dochodzić swoich praw, a zatem jedynym sposobem, aby zapewnić mu bezpieczeństwo i chronić jego interesy przed niezgodną z prawem reklamą leków, jest nadzór ze strony GIF-u, który powinien, zdaniem autorki, działać prewencyjnie, a który, jak to powyżej wykazano, nie chroni interesu pacjenta/konsumenta w sposób skuteczny.

Kontrola reklamy produktów leczniczych *ex ante*

Rozwiązaniem powyższych problemów i jednocześnie realnych zagrożeń dla życia i zdrowia pacjentów/konsumentów mogłoby być wprowadzenie nadzoru reklamy leków przed jej emisją. Taki sposób może się wydać zbyt daleko idący i jednocześnie całkowicie nowy, jednak został on przewidziany przez ustawodawcę europejskiego. W dyrektywie 2006/114/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 roku dotyczącej reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej²⁸ w motywie 17 wskazano, że

sądy lub organy administracyjne muszą posiadać uprawnienia umożliwiające im zarządzenie lub uzyskanie zaprzestania reklamy wprowadzającej w błąd i niedozwolonej reklamy porównawczej. W niektórych przypadkach może być pożądane zakazanie reklamy wprowadzającej w błąd i niedozwolonej reklamie porównawczej nawet przed jej publikacją. Jednakże nie oznacza to, że Państwa Członkowskie są zobowiązane do wprowadzenia przepisów przewidujących wcześniejsze systematyczne sprawdzanie reklamy.

27 K. Grzybczyk, *II. Formy nadzoru Głównego Inspektora Farmaceutycznego*, w: L. Ogiełto (red.), *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.

28 Dz. Urz. UE. L. z 2006 r., poz. 376 nr 21.

Powyższy motyw skupia się na reklamie wprowadzającej w błąd oraz reklamie porównawczej, nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby odnieść go do regulacji dotyczących PrFarm, w jej zapisach bowiem również wyrażony został bezwzględny zakaz wprowadzania konsumentów w błąd. Dodatkowo ustawodawca polski mógłby wskazać na inne naruszenia wynikające z PrFarm, tak aby system przeprowadzania kontroli odpowiadał ograniczeniom i zakazom wynikającym z przedmiotowej ustawy.

W tym miejscu może pojawić się pytanie, czy taki system jest prewencją, czy cenzurą. Nie jest to jednak cenzura, a ochrona pacjenta/konsumenta, który potrzebuje w tym przypadku pomocy organu, bowiem sam nie jest w stanie w pełni chronić się przed działaniem nieuczciwej reklamy leków. Powyższe rozwiązanie wymagałoby poważnej zmiany regulacji wskazanych w PrFarm, w tym znacznego rozszerzenia kompetencji przyznanych GIF-owi. Z całą pewnością zmiany te wymagałyby czasu i jednocześnie przynajmniej na początku rodziłyby wiele problemów proceduralnych. Nie znaczy to jednak, że ich wprowadzenie jest niemożliwe, a tym bardziej niezasadne. Leki nie są zwykłymi produktami konsumpcyjnymi i ich zażywanie ma bezpośredni wpływ na ludzkie zdrowie, a często nawet życie, co stanowi uzasadnienie dla wprowadzenia nadzoru *ex ante*. Dodatkowym argumentem przemawiającym za wprowadzeniem takiego systemu nadzoru byłoby również równe traktowanie podmiotów odpowiedzialnych. Jak już bowiem wspomniano, GIF nie ma możliwości nadzorowania wszystkich reklam, w wyniku czego jeden podmiot odpowiedzialny może ponieść konsekwencje łamania prawa, a inny nie, mimo że również działa niezgodnie z prawem. Wprowadzenie kontroli reklam przed ich emisją znacznie ograniczyłoby, o ile nie zminimalizowałoby do zera, niezgodnego z prawem oddziaływania na pacjenta/konsumenta oraz doprowadziłoby do sytuacji, w której każdy podmiot odpowiedzialny byłby traktowany na równi przed rozpoczęciem ukazywania czy prowadzenia reklamy produktów leczniczych kierowanej do publicznej wiadomości.

Wnioski

Odpowiadając kolejno na postawione w niniejszej pracy pytania badawcze, należy stwierdzić, że nadzór sprawowany nad reklamą produktów leczniczych nie jest wystarczający i nie ma charakteru prewencyjnego. Nadzór ten, w obecnym jego kształcie, nie pozwala na zweryfikowanie wszystkich reklam pojawiających się w przestrzeni publicznej. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że większość emitowanych reklam pozostaje bez nadzoru organu. Co więcej, nadzór GIF-u odbywa się już po ukazaniu czy prowadzeniu reklamy albo w trakcie, co sprawia, że pacjent/

konsument niezależnie od wydanej przez GIF decyzji jest narażony na oddziaływanie niezgodnej z prawem reklamy.

Nadzór reklam leków przed ich ukazaniem czy prowadzeniem zapewniłby bardziej efektywną ochronę interesu konsumenta, która stanowi obowiązek władz publicznych wskazany w art. 76 ustawy zasadniczej. Artykuł ten jasno wskazuje, że władze publiczne chronią konsumentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu. Reklama produktów leczniczych naruszająca regulacje zawarte w PrFarm z całą pewnością zagraża zdrowiu konsumenta, co, zdaniem autorki, stanowi uzasadnienie do wprowadzenia systemu kontroli *ex ante*.

Oczywiście, należy zaznaczyć, że prewencyjna kontrola powinna być stosowana tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach, a nie jako system obowiązujący do każdego rodzaju reklam, bez względu na ich ewentualny wpływ na konsumenta. Powyższe znajduje uzasadnienie również w rozwiązaniu proponowanym przez ustawodawcę europejskiego, w którym podkreślono, że kontrola reklam przed publikacją może zostać wprowadzona w niektórych tylko przypadkach.

Kontrola *ex ante* w odniesieniu do reklam produktów leczniczych ma uzasadnienie aksjologiczne, co podkreślano w niniejszym opracowaniu, wskazując, że reklamy produktów leczniczych wpływają na decyzje zakupowe pacjenta/konsumenta, które mogą przełożyć się na pogorszenie jego zdrowia, a nawet utratę życia. Reklamy leków są zatem szczególnie uzasadnianymi przypadkami motywującymi do wprowadzenia w stosunku do nich kontroli przed publikacją. Ten rodzaj kontroli pozwoli bowiem na skuteczną i efektywną ochronę wartości najwyższego rzędu, jakimi są ludzkie życie i zdrowie.

Bibliografia

- Czyżewska K., Dziurawicz J., Łoś K., Łukawska N., Piekarczyk K., *Komentarz do art. 62*, w: K. Czyżewska, J. Dziurawicz, K. Łoś, N. Łukawska, K. Piekarczyk (red.), *Reklama produktów leczniczych. Komentarz do art. 52–64 ustawy – Prawo farmaceutyczne*, Warszawa 2020, LEX.
- Frolova S., *The role of advertising in promoting a product*, „Centria University of Applied Sciences Degree Programme in Industrial Management” 2014.
- Ganczar M., Szewczak M., *Pacjent jako konsument usług zdrowotnych – wybrane aspekty prawne, internetowy*, „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 3 (6).
- Grzybczyk K., *Art. 52 PrFarm*, w: L. Ogiegło (red.), *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2018, Legalis.
- Grzybczyk K., *II. Formy nadzoru Głównego Inspektora Farmaceutycznego*, w: L. Ogiegło (red.), *Prawo farmaceutyczne. Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis.

- Haberko J., *Art. 52 SPM*, w: J. Haberko (red.), *Prawo farmaceutyczne. T. 4*, wyd. 1, Warszawa 2019, Legalis.
- Kraszkievicz D., Waniowski P., *Postrzeżenie reklamy telewizyjnej produktów farmaceutycznych w świetle wyników badań bezpośrednich*, „*Ekonomia – Wrocław Economic Review*” 2020, nr 26/24.
- Łętowska E., *Pacjent staje się konsumentem usług medycznych*, „*Rzeczpospolita*”, 25.11.1998.
- Marcinkowski S., Mazur A., *Reklama w kształtowaniu konsumpcji*, Warszawa 1977.
- Mądry M., 3.1.5. *Nadzór nad reklamą produktów leczniczych*, w: R. Stankiewicz (red.), *Institucje rynku farmaceutycznego*, Warszawa 2016.
- Nagody-Mrozowicz K., Halemba P., Grala K., *Wywieranie wpływu społecznego na przykładzie reklamy w świetle badań*, „*Modern Management Review*” 2017, vol. XXII, 24 (4).
- Rajca M., *Problematyka reklamy produktów leczniczych w Internecie – krytyczna analiza*, „*Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*” 2016, nr 8 (5).
- Świerczyński M., 6.7.7. *Uprawnienia GIF oraz GLW w zakresie reklamy produktów leczniczych*, w: M. Krekora, E. Traple (red.), *Prawo farmaceutyczne*, Warszawa 2020, LEX.
- Wiszniewska J., *Zakaz reklamy aptek i ich działalności*, Warszawa 2019.
- Zimmermann A., Pawłowski L., Zimmermann R., *Reklama produktów leczniczych*, „*Farmacja Polska*” 2009, nr 65.

Advertising of medicinal products and protection of consumer interest

Summary

This article addresses the issue of advertising of medicinal products from the perspective of protecting the consumer's interest. As the research problem of the article was chosen to reconstruct the normative pattern of indirect consumer protection against incompatible with the provisions of PrFarm advertising of medicinal products directed to the public.

The paper uses the dogmatic-legal method. In order to be able to solve the research problem posed, it was necessary to analyze the current state of the law with reference to doctrine and case law. The chosen research method made it possible to answer the research questions posed in the study concerning, among other things, whether the current form of supervision of advertising of medicinal products (or more precisely: supervision of the legality of advertising of medicinal products) is sufficient, and whether the patient/consumer is effectively protected from inconsistent PrFarm advertising of medicinal products directed to the public.

As a result of the study, it was concluded that the current regulations on supervision of advertising of medicinal products to the public are not sufficiently effective, as they do not sufficiently protect the interests of the consumer. The above made it possible to propose

changes to the current regulations in the form of introducing ex ante control of advertising of medicinal products to the public.

Keywords: advertising, medicinal products, consumer

CYTOWANIE

Woźna-Burdziak W., *Reklama produktów leczniczych a ochrona interesu konsumenta*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 5 (vol. 46), 147–160, DOI: 10.18276/ais.2023.46-10.