
ACTA IURIDICA

— *Resoviensia* —

NR 3(50)/2025

pod redakcją naukową
Piotra Sowińskiego

„Acta Iuridica Resoviensia” są kontynuacją
„Zeszytów Naukowych Uniwersytetu Rzeszowskiego.
Seria Prawnicza. Prawo”



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU RZESZOWSKIEGO
RZESZÓW 2025

Redaktor naczelny
dr hab. PIOTR SOWIŃSKI, prof. UR

Z-cy redaktora naczelnego
dr hab. JAKUB M. ŁUKASIEWICZ, prof. UR
dr KATARZYNA SZWED

Redaktorzy tematyczni
dr hab. ELŻBIETA FERET, prof. UR; dr hab. ANETA ARKUSZEWSKA, prof. UR;
dr hab. VIKTORIYA SERZHANOVA, prof. UR; dr hab. PIOTR SOWIŃSKI, prof. UR

Redaktor statystyczny
AGATA JANAS

Sekretarz redakcji
dr JUSTYNA CIECHANOWSKA

Asystent redakcji
mgr MARTA GOŁOWSKA
mgr KONRAD KAMIŃSKI

Rada naukowa

Prof. dr hab. Stanisław Pieprzny (Uniwersytet Rzeszowski) – Przewodniczący; Prof. dr hab. Elżbieta Ura (Uniwersytet Rzeszowski); Prof. dr hab. Stanisław Sagan (Uniwersytet Rzeszowski); Dr hab. Renata Świrgoń-Skok, prof. UR (Uniwersytet Rzeszowski); Dr hab. Maciej Rzewuski, prof. UWM (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski);
Doc. JUDr. Dobrovičová Gabriela, CSc. (Pavol Jozef Šafárik University in Košice – Slovakia);
Prof. h.c.doc. JUDr. Mária Bujňáková (Pavol Jozef Šafárik University in Košice – Slovakia); Doc. JUDr. Mária Kiovská, CSc. (Pavol Jozef Šafárik University in Košice – Slovakia); Prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Masaryk University – Czech Republic); Prof. Francesco Lucrezi (Università degli Studi di Salerno – Italy); dr doc. Marian Bedrii (Ivan Franko National University of Lviv – Ukraine); Prof. univ. dr. Ioan Leș (Lucian Blaga University of Sibiu – Romania); Assoc. Prof. PhD. Ioan Ganfalean (University „1 Decembrie 1918” of Alba Iulia – Romania); Lect. PhD. Miruna Mihaela Tudorascu (University „1 Decembrie 1918” of Alba Iulia – Romania); Víctor Hugo Ramírez Lavalle (Universidad Iberoamericana Puebla – Mexico); Professor Dr. Lecturer Irene Bajo Garcia (Universidad de Alicante – Spain); Prof. Ph.D. Evhen Tsybulenko (Tallinn University of Technology – Estonia); Prof. Ph.D. Tanel Kerikmäe (Tallinn University of Technology – Estonia); Prof. Angelo Viglianisi Ferraro (University “Mediterranea” of Reggio Calabria – Italy)

Opracowanie redakcyjne i korekta
BERNADETA LEKACZ

Korekta techniczna
ELŻBIETA KOT

Łamanie
BARBARA DRAŻEK-OCZOŚ

Projekt okładki
JULIA SOŃSKA-LAMPART

© Copyright by
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2025

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons
(CC BY-NC-ND 4.0 International)



ISSN 2720-0574; DOI: 10.15584/actaires

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja drukowana

2229

WYDAWNICTWO UNIwersYTETU RZESZOWSKIEGO

35-959 Rzeszów, ul. prof. Stanisława Pigionia 6, tel. 17 872 13 69, tel./faks 17 872 14 26

e-mail: wydawnictwo@ur.edu.pl; <https://wydawnictwo.ur.edu.pl>

wydanie I; format B5; ark. wyd. 12,7; ark. druk. 11,9; zlec. 88/2025

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

SPIS TREŚCI**ARTYKUŁY****ŁUKASZ BUCZKOWSKI**

- Uwagi w sprawie zmian wielkości okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin
w latach 1990–2011 9

PRZEMYSŁAW CHARZEWSKI

- Status osób neuroróżnorodnych w prawie administracyjnym 24

KRZYSZTOF CHOCHOWSKI

- Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej jako przejaw zmian w prawie
administracyjnym i administracji publicznej 50

STANISŁAW DZIWISZ

- Biegły w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Najwyższą Izbę Kontroli .. 71

TOMASZ GOŁĄBEK

- Status sekretarza gminy 85

MACIEJ JURZYŃSKI

- Ogłędziny jako dowód w postępowaniach administracyjnych w sprawach mel-
dunkowych 99

PATRYK MASŁOWSKI, ARITA MASŁOWSKA

- Selected aspects of recording the course of a mass event in the context of en-
suring safety during mass sports events 114

DOMINIK TYRAWA

- Gminny program mieszkaniowy – pojęcie, realizacja, adresaci 123

KRYSTIAN WASILEWSKI

- Powołanie Ministerstwa Przemysłu jako zmiana struktury wykonawczej –
implikacje dla systemu działów administracji rządowej 138

SŁAWOMIR ZWOLAK

- W sprawie wyłączenia radnego od głosowania 154

GLOS Y

SZYMON PASTUSZAK

Zawarcie przez wspólnika spółki z ograniczoną odpowiedzialnością umowy gwarantującej postępowanie członka zarządu. Głosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2024 r., sygn. II CSKP 1456/22 169

SPRAWOZDANIA

MONIKA IŻEWSKA, WOJCIECH SZCZOTKA

Sprawozdanie z Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Security and Equality for Sustainable Futures of European Countries and Their Societies”, Lublin, 14 marca 2025 r. 179

AFILIACJE 188

CONTENTS

ARTICLES

ŁUKASZ BUCZKOWSKI

- Comments on changes in the size of electoral districts in municipal council elections in the years 1990–2011 9

PRZEMYSŁAW CHARZEWSKI

- Status of neurodiverse persons in administrative law 24

KRZYSZTOF CHOCHOWSKI

- The act on civil protection and civil defense as a manifestation of changes in administrative law and public administration 50

STANISŁAW DZIWISZ

- Expert in audit proceedings conducted by the Supreme Audit Office 71

TOMASZ GOŁĄBEK

- Status of the commune secretary 85

MACIEJ JURZYŃSKI

- Visual inspection as evidence in administrative proceedings in registration matters 99

PATRYK MASŁOWSKI, ARITA MASŁOWSKA

- Selected aspects of recording the course of a mass event in the context of ensuring safety during mass sports events 114

DOMINIK TYRAWA

- Municipal housing program – concept, implementation, recipients 123

KRYSTIAN WASILEWSKI

- The establishment of the Ministry of Industry as a Transformation of the executive framework: Implications for the system of government administration sectors 138

SŁAWOMIR ZWOLAK

- In the matter exclusion of a councilor from voting 154

GLOSSES

SZYMON PASTUSZAK

Conclusion by a shareholder of a limited liability company of an agreement
guaranteeing the conduct of a board member. Gloss to the judgment of the Su-
preme Court of 9 May 2024, ref. II CSKP 1456/22 169

REPORTS

MONIKA IŻEWSKA, WOJCIECH SZCZOTKA

Report on the International Scientific Conference “Security and Equality
for Sustainable Futures of European Countries and Their Societies” Lublin,
14 March 2025 179

AFFILIATIONS 188

ARTYKUŁY

Łukasz Buczkowski

Akademia Łomżyńska

ORCID: 0000-0002-0147-4721

UWAGI W SPRAWIE ZMIAN WIELKOŚCI OKRĘGÓW WYBORCZYCH W WYBORACH DO RAD GMIN W LATACH 1990–2011

Wprowadzenie

Proces dokonywania podziału na okręgi wyborcze¹ stanowi doniosły politycznie element kształtowania systemu wyborczego², za pomocą którego ustawodawca może pośrednio wpływać na wynik wyborów³. Kodeks wyborczy⁴ przewiduje wyłanianie radnych do rad gmin w oparciu o dwa systemy wyborcze: w gminach do 20 tys. mieszkańców obowiązuje zasada większości względnej skorelowana z jednomandatowymi okręgami wyborczymi, zaś w jednostkach większych – system proporcjonalny, oparty na systemie okręgów liczących od 5 do 8 mandatów⁵. Aktualnie obowiązujące rozwiązania stanowią efekt nowelizacji w przepisach ustawy

¹ Okręgiem wyborczym jest całość lub określona część terytorium państwa albo jednostki podziału terytorialnego, w której wyborcy w drodze głosowania dokonują wyboru przedstawicieli na określone stanowiska lub do pełnienia określonej funkcji. Zob. A. Sokala, B. Michalak, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 93.

² Zob. np. W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 24; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 73.

³ Zob. np. J. Haman, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1, s. 9; G.S. Goodwin-Gill, *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Geneva 1994; S. Gebethner, *System wyborczy: Deformacja czy reprezentacja* [w:] *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, red. S. Gebethner, Warszawa 1995, s. 12; A. Żukowski, *Istota formuły demokratycznych wyborów – kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 1, s. 65; L. Bielecki, art. 418 [w:] M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Wybory samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 153.

⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. 2025 , poz. 365).

⁵ W sprawie systemu wyborczego *sensu stricto* w wyborach samorządowych zob. szerzej: A. Rakowska-Trela, K. Składowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018, s. 13.

wyborczej, dokonanej w 2018 r.⁶ Zauważyć należy, że zarówno prace ustawodawcze towarzyszące uchwaleniu Kodeksu⁷, jak i związane z przyjęciem wskazanej zmiany obfitowały w liczne propozycje unormowania problematyki rozmiarów okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin, ukierunkowane jednak głównie na osiągnięcie doraźnych celów politycznych przez ugrupowania wnoszące konkretne projekty.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie prezentacji i oceny koncepcji dotyczących wielkości gminnych okręgów wyborczych, pojawiających się w pracach parlamentarnych nad ordynacjami wyborczymi z 1990, 1994 (zawetowanej przez Prezydenta RP) i 1998 r. oraz w toku dokonywania zmian w odnośnych regulacjach. Główne wnioski nasuwające się z przeprowadzonych badań ograniczają się do stwierdzenia, że – podobnie jak w późniejszych pracach nad Kodeksem wyborczym – dominującym kryterium prawotwórczym była realizacja interesów politycznych autorów poszczególnych propozycji, spektrum zgłaszanych postulatów było bardzo szerokie, zaś jedną z nielicznych cech wspólnych dla przewidywanych rozstrzygnięć była chęć utrzymania jednolitości jednostki pomocniczej gminy jako okręgu wyborczego. Rozważania zostały przeprowadzone w oparciu o metodę formalno-dogmatyczną z pomocniczym wykorzystaniem metody teoretycznoprawnej.

Ordynacja wyborcza do rad gmin z 8 marca 1990 r.

Uwagi na temat przekształceń wielkości okręgów wyborczych tworzonych dla potrzeb wyborów do rad gmin rozpocząć należy od senackiego projektu ordynacji wyborczej do organów gminy zgłoszonego do łaski marszałkowskiej 20 stycznia 1990 r.⁸ Co istotne, projekt ten nie określał wprost struktury okręgów, przewidując w treści art. 7 ust. 2, że liczbę okręgów wyborczych oraz wyłanianych w nich przedstawicieli ustalać będzie właściwa wojewódzka komisja wyborcza. Powyższe rozwiązanie spowodowało uwagi krytyczne części członków izby wyrażających obawy o możliwość ukształtowania zbyt dużych jednostek wyborczych, mogących implikować chaos oraz przypadkowość dokonywanych wyborów⁹, co – biorąc pod uwagę okres dokonującej się transformacji ustrojowej oraz niski poziom świadomości polityczno-prawnej w społeczeństwie – nie było pozbawione słuszności.

⁶ 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. 2018, poz. 130 ze zm.).

⁷ Szeroko na ten temat pisze: K. Skotnicki, *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011, s. 11 i n.

⁸ X kadencja, druk nr 194.

⁹ Zob. Spr. sten. z 19 pos. Sejmu RP w dniach 25 i 26 1990 r. (X kad.), ł. 54–55 i 95.

W sprawozdaniu Komisji Nadzwyczajnej do spraw projektów ustaw dotyczących samorządu terytorialnego z 3 marca 1990 r. przedstawiono już inne spojrzenie na omawianą problematykę: w gminach liczących do 40 tys. mieszkańców tworzone miały być jednomandatowe okręgi wyborcze¹⁰, skorelowane z systemem większości względnej¹¹, zaś w jednostkach większych obowiązywać miał proporcjonalny system wyborczy, oparty na zmodyfikowanej metodzie A. Sainte-Laguë’a, z okręgami liczącymi od 5 do 10 mandatów¹². Zmianie uległ również organ decydujący o granicach okręgów oraz liczebności okręgów wielomandatowych – uprawnienie to przyznano wojewódzkim komisarzom wyborczym działającym na wniosek właściwych zarządów gmin¹³. Przy podziale na okręgi wyborcze uwzględniano normę przedstawicielstwa wynikającą z podzielenia liczby mieszkańców gminy lub miasta przez liczbę radnych ustaloną dla danej jednostki terytorialnej. Odstępstwa od normy na poziomie od $\pm 20\%$ dopuszczalne były jedynie w przypadkach uzasadnionych względami przestrzennymi, ekonomicznymi oraz społecznymi, wpływającymi na więzi i interesy lokalnej wspólnoty, jak również w procesie tworzenia okręgów wyborczych na terenach wiejskich (art. 11 ust. 2 i 3 projektu)¹⁴.

Za szczególnie istotną z punktu widzenia pierwszych wyborów do rad gmin, a także w świetle problemów zaistniałych przed kolejnym postępowaniem wyborczym, uznać należy wniesioną przez Komisję Nadzwyczajną autopoprawkę polegającą na wprowadzeniu do treści projektu art. 116a (w ostatecznej wersji ustawy art. 117). Z przywołanego przepisu wynikała możliwość ustalenia przez komisarza wyborczego w pierwszych wyborach do rad odmiennej niż przewidziana w ustawie o samorządzie terytorialnym liczby mandatów przypadających danej gminie, o ile zachodziłaby uzasadniona szczególnymi warunkami konieczność zwiększenia lub zmniejszenia liczby wyłanianych radnych. Rozwiązanie to stanowiło konsekwencję braku zakazu dokonywania podziału sołectw na dwa lub więcej okręgów

¹⁰ W toku prac parlamentarnych wprowadzenie okręgów jednomandatowych spotkało się z głosami krytyki przewidującymi wyborczą walkę o uzyskanie reprezentacji w radzie przez poszczególne wsie, w miejsce troski o interes całej gminy. *Ibidem*, ł. 53.

¹¹ Zob. szerzej: J. Mordwiłko, *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej 1990–2000*, Warszawa 2000, s. 134 i n.

¹² Należy zauważyć, że wpływ na takie ukształtowanie wielkości okręgów miała przyjęta metoda rozdziału mandatów funkcjonująca skutecznie – jak wynikało z doświadczeń przeprowadzonych pod jej rządami postępowań wyborczych – w okręgach liczących minimalnie od 5 do 7 miejsc mandatowych.

¹³ Brak możliwości wniesienia środka odwoławczego od decyzji komisarza wyborczego ocenić należy negatywnie, zwłaszcza w połączeniu z podejmowaniem rozstrzygnięć na wniosek organów wykonawczych gmin rodzącym obawy o dokonywanie faktycznego podziału na okręgi wyborcze przez zarządy i jedynie formalną akceptację komisarza. Zob. Spr. sten. z 21 pos. Senatu RP w dniu 16 marca 1990 r., ł. 34 i n.

¹⁴ Stosownie do art. 11 ust. 3 w gminach na terenach wiejskich okręgiem wyborczym powinno być sołectwo lub kilka sołectw, zaś podział sołectwa na dwa lub więcej okręgów wyborczych dopuszczalny był jedynie w przypadku, gdy było to konieczne dla zachowania normy przedstawicielstwa.

wyborczych, o ile działanie takie uzasadnione było potrzebą zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa. W toku prac komisyjnych brano pod uwagę możliwość wystąpienia takich sytuacji w przypadku okręgów jednomandatowych, stąd też przyjęto dopuszczalność odmiennego niż w ustawie o samorządzie terytorialnym ukształtowania liczby radnych wybieranych w konkretnej gminie. W jednostkach liczących do 4 tys. mieszkańców przyjęto rozbieżności w zakresie od -3 do +1 radnego, w gminach do 7 tys. mieszkańców od -2 do +2, zaś w gminach do 10, 15, 20 i 40 tys. mieszkańców od -2 do +4 radnych.

Jakkolwiek w toku postępowania legislacyjnego nad projektem w drugiej izbie nie zdecydowano się na wniesienie poprawek, warte podkreślenia są uwagi zgłoszone w Senacie pod adresem koncepcji jednomandatowych okręgów wyborczych. Mając na uwadze zasady ich tworzenia, wyrażano obawy, że w sytuacji, w której liczba sołectw nie będzie odpowiadać liczbie wybieranych radnych, dochodzić będzie do konfliktów na terenie gminy, dodatkowo zaś ewentualne tworzenie okręgów wyborczych obejmujących części sołectw może stanowić pole do nadużyć, z góry zwiększając lub zmniejszając szanse wyborcze poszczególnych kandydatów¹⁵. Ostatecznie ordynacja wyborcza do rad gmin uchwalona została przez Sejm 8 marca 1990 r., stanowiąc podstawę przeprowadzenia wyborów samorządowych zarządzonych na 27 maja 1990 r.¹⁶

Zawetowana ordynacja wyborcza do rad gmin z 1994 r.

Dla przejrzystości i zupełności wywodów celowe jest przybliżenie propozycji ukształtowania okręgów wyborczych, zawartych w zawetowanej przez Prezydenta RP ordynacji wyborczej do rad gmin z 1994 r. Złożony 21 stycznia 1994 r. projekt autorstwa posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej¹⁷ przewidywał rezygnację z mieszanego systemu wyborczego, zakładając wyłanianie radnych wyłącznie w oparciu o zasadę proporcjonalności w okręgach wyborczych liczących od 5 do 10 mandatów¹⁸. Z postanowień ustawy wyborczej z 1990 r. utrzymano

¹⁵ Zob. Spr. sten. z 21 pos. Senatu..., ł. 34 i n. Przywołać tu też należy stanowisko P. Tulej, zgodnie z którym na komisarzach wyborczych winien spoczywać ustawowy obowiązek przedstawiania mieszkańcom gmin projektów podziału na okręgi wyborcze, przy możliwości wyrażania opinii przez wszystkich zainteresowanych. Zob. P. Tuleja, *Ordynacja wyborcza do rad gmin w praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 15.

¹⁶ A. Ptak, *Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat obowiązywania procesów demokratycznych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 144.

¹⁷ II kadencja, druk nr 241.

¹⁸ W pierwotnym kształcie projekt przewidywał, że w gminach liczących do 10 tys. mieszkańców obszar jednostki samorządowej miał stanowić jeden okręg wyborczy. Rozwiązanie takie preferuje kandydatów pochodzących z większych ośrodków położonych na terenie gminy, istotnie zmniejszając szanse wyborcze kandydatów z terenów peryferyjnych.

dopuszczalne 20-procentowe odstępstwo od normy przedstawicielstwa oraz założenie, że na obszarach wiejskich okręg wyborczy stanowić miało sołectwo lub kilka sołectw.

Podczas uzasadniania założeń projektu wnioskodawcy eksponowali zalety wprowadzenia jednolitego, proporcjonalnego systemu wyborczego, stanowiącego – ich zdaniem – remedium na niedoskonałości jednomandatowych wyborczych. Podkreślano problemy występujące podczas podziału małych gmin na okręgi jednomandatowe w postaci niedostosowania ich granic do naturalnie występujących więzi lokalnych, opory i protesty mieszkańców oraz potrzebę przeprowadzania rodzących koszty oraz wymagających wysiłku organizacyjnego wyborów uzupełniających, często charakteryzujących się skrajnie niskim poziomem partycypacji społecznej¹⁹. Dodatkowo wyrażany był pogląd, iż – wbrew założeniom – jednomandatowe okręgi wyborcze nie przyczyniły się pod rządami ordynacji gminnej z 1990 r. do wzrostu zainteresowania mieszkańców udziałem w wyborach ani do zacieśnienia relacji na linii wyborcy–przedstawiciele, powodując natomiast typowe dla systemu większościowego deformacje wyników wyborów²⁰.

Prezentowane przez autorów projektu argumenty zostały podzielone jedynie przez – co może dziwić – klub parlamentarny Konfederacji Polski Niepodległej, wnioskujący wyłącznie o modyfikację liczby miejsc mandatowych w okręgach tworzonych na terenie miast z projektowanych od 5 do 10 na od 10 do 15²¹. Stanowiska zaprezentowane przez pozostałe kluby określić można jako umiarkowane lub w pełni krytyczne, co jest w pełni zrozumiałe, mając na uwadze fakt, iż podział na okręgi wyborcze stanowi jedną z najbardziej spornych kwestii w procesie tworzenia i oceny systemu wyborczego²². Do pierwszej kategorii głosów zaliczyć trzeba opinię klubu Polskiego Stronnictwa Ludowego, zgodnie z którą rezygnacja z okręgów jednomandatowych przyczynić się miała do znaczącego ograniczenia szans wyborczych kandydatów niezależnych, dobrze zorientowanych w potrzebach wspólnoty samorządowej, kosztem zwiększenia roli lokalnych władz partyjnych. Polskie Stronnictwo Ludowe zadeklarowało częściowe poparcie dla projektu przy założeniu, iż w toku dalszych prac parlamentarnych nie dojdzie do likwidacji mieszanego systemu wyborczego, a jedynie do obniżenia wysokości normy demograficznej z poziomu 40 tys. mieszkańców do pułapu 10 lub 15 tys.²³ Szczególnie krytyczną reakcję wzbudziły założenia projektu u posłów klubów Unii Demokratycznej i Unii Pracy, wnoszących o jego odrzucenie w pierwszym czytaniu jako dążącego do nadmiernego upolitycznienia

¹⁹ Spr. sten. z 12 pos. Sejmu RP w dniu 18 lutego 1994 r. (II kad.), ł. 133 i n.

²⁰ *Ibidem*, ł. 134.

²¹ *Ibidem*, ł. 168.

²² W. Sokół, *Geneza i ewolucja*, s. 31; A. Antoszewski, *Systemy wyborcze [w:] Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2008, s. 269.

²³ Spr. sten. z 12 pos. Sejmu..., ł. 136.

wyborów lokalnych, wspierającego głównie struktury partyjne oraz marginalizującego wyborców z małych wsi kosztem preferencji dla większych ośrodków²⁴.

Wyrażone podczas pierwszego czytania głosy krytyczne przełożyły się na istotne przekształcenie pierwotnej wersji projektu podczas prac w Komisji Nadzwyczajnej. Wnioskodawcy, świadomi niemożności uzyskania poparcia izby bez wprowadzenia zmian, zgłosili pakiet autopoprawek wyrażających się w utrzymaniu normy przedstawicielskiej, przy jednoczesnym jej obniżeniu do poziomu 20 tys. mieszkańców²⁵, oraz we wprowadzeniu w gminach nieprzekraczających tej wartości okręgów wyborczych liczących od 1 do 5 mandatów, umożliwiających płynne dostosowania liczby wyłanianych radnych do liczby mieszkańców okręgu. W większych gminach obowiązywać miał system proporcjonalny, z okręgami liczącymi od 5 do 10 mandatów. Utrzymano założenie, zgodnie z którym okręgiem wyborczym powinno być jedno sołectwo lub kilka sołectw, przy jednoczesnym zakazie dzielenia sołectw na okręgi. Ostatnie z przywołanych rozstrzygnięć stało się przedmiotem ożywionej dyskusji w łonie Komisji. Część członków jej słusznie argumentowała, że – szczególnie na terenach wiejsko-miejskich – występują jednostki pomocnicze, dla których z ustalonej normy przedstawicielstwa będzie wynikać wyższa niż 5 liczba przysługujących mandatów, a zatem zaistnieje konieczność ich podziału²⁶. Ostatecznie zdecydowano się na przedłożenie Sejmowi rozwiązania, zgodnie z którym: 1) okręgiem wyborczym miało być sołectwo; 2) niedopuszczalne było łączenie sołectw wyłącznie w celu utworzenia okręgu wielomandatowego (miało to na celu zapobieżenie podporządkowaniu małych sołectw dużym w procesie tworzenia okręgów); 3) na zasadzie wyjątku dopuszczono łączenie lub podział sołectw, lecz jedynie w razie konieczności zachowania normy przedstawicielstwa, 4) odchylenia od normy przedstawicielstwa wynosić mogły maksymalnie 10%²⁷; 5) ustalenie dla każdej gminy liczby okręgów wyborczych oraz liczby wybieranych w nich radnych powierzono wojewódzkim komisjom wyborczym podejmującym rozstrzygnięcia po rozpatrzeniu propozycji właściwego zarządu gminy.

Największe wątpliwości wzbudziła propozycja ustalenia poziomu odchylenia od normy przedstawicielstwa – argumentowano, że przyjęcie 10-procentowego odstępstwa uczyni w wielu przypadkach niemożliwym proces tworzenia okręgów z zachowaniem zasady jednolitości sołectwa. Co więcej, wskazywano, że nawet

²⁴ *Ibidem*, t. 164–167.

²⁵ W toku prac komisyjnych zaproponowano obniżenie normy demograficznej do 15 tys. mieszkańców, co zostało przyjęte przez Sejm podczas trzeciego czytania.

²⁶ Biuletyn nr 334/II, s. 27.

²⁷ Zmiana ta została wprowadzona na skutek interwencji PKW, której sekretarz K.W. Czaplicki wskazał, że na gruncie obowiązującego wówczas stanu prawnego, dopuszczającego 20-procentowe odstępstwa, w skrajnych przypadkach różnica w liczbie mieszkańców poszczególnych okręgów wynosić mogła nawet 40%. Stąd też propozycja wprowadzenia odchylenia na poziomie +/-10%, w sumie dających maksymalnie 20-procentowe odstępstwa od normy. Por. Biuletyn nr 340/II, s. 51.

20% okazać się może w konkretnych sytuacjach wartością zbyt niską, dlatego też pojawiły się propozycje ustalenia dopuszczalnych odchyień na poziomie 30%²⁸, uznane jednak przez większość za zbyt daleko sięgające. Wobec niemożności uzyskania kompromisu zdecydowano się na wniesienie poprawki eliminującej z projektu wiążące ustalenie poziomu dopuszczalnych odstępstw od normy przedstawicielstwa, uznając, że w razie prób manipulowania strukturą okręgów przez zarządy gmin zostanie to wychwycone i skorygowane przez wojewódzkie komisje wyborcze²⁹. W toku trzeciego czytania omawiana propozycja uzyskała akceptację izby (247 głosów „za” przy jedynie 48 przeciwnych³⁰), stając się wyrazem dążenia do zachowania niepodzielności sołectwa jako okręgu wyborczego³¹.

W toku prac senackich zgłoszono jedynie trzy poprawki, z których najistotniejszą była propozycja podwyższenia progu rozgraniczającego stosowanie systemu większościowego i proporcjonalnego z 15 na 20 tys. mieszkańców gminy³². Ostateczny kształt ustawy – zbieżny z ustalonym w trzecim czytaniu, po odrzuceniu poprawek Senatu – Sejm przyjął 18 marca 1994 r.³³ Na skutek wniesienia prezydenckiego weta 20 kwietnia 1994 r. jej postanowienia nie weszły w życie, zaś próba ich implementacji w drodze prezydenckiego projektu ustawy³⁴, złożonego przez A. Kwaśniewskiego w 1997 r., nie powiodła się z powodu upływu kadencji Sejmu i objęcia projektu zasadą dyskontynuacji prac parlamentu.

Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z 16 lipca 1998 r.

Spośród trzech projektów nowej ordynacji samorządowej, wniesionych w lutym i marcu 1998 r., jedynie propozycja autorstwa Sojuszu Lewicy Demokratycznej³⁵ dotyczyła wyłącznie wyborów do rad gmin. W celu uniknięcia powtórzeń należy jedynie zasygnalizować, iż projekt ten opierał się w głównej mierze na omówionych

²⁸ Biuletyn nr 350/II, s. 11.

²⁹ Spr. sten. z 14 pos. Sejmu RP w dniu 10 marca 1994 r., ł. 47–48; Biuletyn nr 381/II, s. 6.

³⁰ Spr. sten. z 14 pos. Sejmu, ł. 98.

³¹ R. Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989 – 1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1998, s. 12. Warto podkreślić, że wynikające z dodatkowego sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej zasady tworzenia okręgów wyborczych uzyskały poparcie wszystkich klubów poselskich. Argumentowano, że koncepcja niedzielenia sołectw wywrze pozytywny wpływ na integrację społeczności lokalnej poprzez odejście od tworzenia okręgów wyborczych o sztucznie ustalonych granicach – wynikających jedynie z arytmetyki – wywołujących frustrację i niezrozumienie u mieszkańców. Zob. Spr. sten. z 14 pos. Sejmu..., ł. 34 i n.

³² Spr. sten. z 16 pos. Senatu RP w dniu 17 marca 1994 r. (III kad.), ł. 4 i n.

³³ Spr. sten. z 15 pos. Sejmu RP w dniu 18 marca 1994 r. (II kad.), ł. 178.

³⁴ II kadencja, druk nr 2249.

³⁵ III kadencja, druk nr 193.

powyżej rozwiązaniach przewidzianych w zawetowanej ustawie z 1994 r., zaś pomysłem nowym była zmiana w zakresie podmiotów dokonujących podziału gmin na okręgi wyborcze. Projekt przewidywał powierzenie tego uprawnienia wojewodzie działającemu na wniosek wojewódzkiego komisarza wyborczego zgłoszony po rozpoznaniu propozycji właściwego wójta i zasięgnięciu opinii rady gminy. Takie rozstrzygnięcie argumentowano potrzebą jak najszerzego uwzględnienia stanowiska organów samorządowych w procesie tworzenia okręgów wyborczych.

Odmienne koncepcje określenia wielkości okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin zawierały projekty wniesione przez Akcję Wyborczą Solidarność³⁶ i Unię Wolności³⁷. W pierwszym przypadku wnioskodawcy opowiadali się za utrzymaniem rozstrzygnięć ordynacji z 1990 r., tj. za obowiązywaniem systemu większościowego, skorelowanego z jednomandatowymi okręgami wyborczymi w gminach liczących do 40 tys. Mieszkańców, oraz zasady proporcjonalności w jednostkach ludniejszych, z okręgami wyborczymi liczącymi od 5 do 10 mandatów. Projekt Unii Wolności przewidywał z kolei w gminach do 20 tys. mieszkańców system większości względnej z okręgami liczącymi od 3 do 5 mandatów, zaś w gminach o większej liczbie ludności system proporcjonalny, oparty na zmodyfikowanej metodzie A. Sainte-Laguë’a, przy wielkości okręgów od 5 do 15 mandatów. Głównym założeniem propozycji zgłoszonej przez Unię Wolności była likwidacja jednomandatowych okręgów wyborczych w małych gminach, argumentowana z jednej strony potrzebą stymulacji szerszego korzystania z biernego prawa wyborczego przez członków wspólnoty samorządowej, ograniczanego świadomością, że możliwe jest obsadzenie tylko jednego mandatu, z drugiej zaś możliwością wyboru na radnych kilku kandydatów mających szerszą wizję rozwoju gminy³⁸.

Obydwa dyskutowane projekty w sposób zbliżony normowały zagadnienie tworzenia okręgów wyborczych, opowiadając się za utrzymaniem jednolitej struktury sołectwa. Odstępstwa od tego założenia dopuszczalne były jedynie w razie zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa, z tym że projekt autorstwa Akcji Wyborczej Solidarność dopuszczał w tym zakresie zarówno dzielenie, jak i łączenie sołectw, zaś koncepcja przedłożona przez Unię Wolności – jedynie łączenie.

W odniesieniu do procedury tworzenia okręgów wyborczych zarówno projekt Akcji Wyborczej Solidarność, jak i Unii Wolności przewidywał właściwość rad gmin podejmujących stosowne rozstrzygnięcia na wniosek wójtów. Co warte

³⁶ III kadencja, druk nr 215.

³⁷ III kadencja, druk nr 213.

³⁸ Spr. sten. z 14 pos. Sejmu RP w dniu 18 marca 1998 r. (III kad.), ł. 21. Zupełnie inne spojrzenie na tę sprawę prezentowali przedstawiciele AWS. Stali oni na stanowisku, że utrzymanie jednomandatowych okręgów wyborczych przyczyni się do zwiększenia szans kandydatów pozapartyjnych, posiadających wiedzę i doświadczenie w działalności samorządowej. *Ibidem*, ł. 92. Uwagi na temat jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin formułuje: B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 615.

podkreślenia, oba projekty – w odróżnieniu od inicjatywy Sojuszu Lewicy Demokratycznej – wprowadzały tryb odwoławczy od decyzji ustalającej podział gminy na okręgi wyborcze, przewidując w pierwszej kolejności zaskarżenie rozstrzygnięcia rady gminy do wojewódzkiego komisarza wyborczego³⁹, zaś od jego orzeczenia możliwość wniesienia odwołania do Państwowej Komisji Wyborczej.

W sprawozdaniu Podkomisji Nadzwyczajnej rekomendowano przyjęcie wielkości okręgów wyborczych wynikającej z projektu Sojuszu Lewicy Demokratycznej, tj. od 1 do 5 mandatów w gminach do 20 tys. mieszkańców⁴⁰ oraz od 5 do 10 mandatów w gminach o wyższym zaludnieniu⁴¹, zaś w odniesieniu do zasad tworzenia okręgów przychyłono się do propozycji Unii Wolności – okręgiem wyborczym miało być sołectwo, bez możliwości jego podziału⁴². Zachowano również wynikającą z wszystkich rozpatrywanych projektów zasadę stałości podziału na okręgi wyborcze, przewidując zmiany granic okręgów najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji rad⁴³. W zakresie organów uprawnionych do dokonywania podziału na okręgi wyborcze – co należy zasygnalizować – Podkomisja przychyliła się do propozycji Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności, odrzucając koncepcję Sojuszu Lewicy Demokratycznej. W trakcie drugiego czytania projektów złożono dwie poprawki zakładające możliwość podziału sołectw: pierwsza, autorstwa Akcji Wyborczej Solidarność, przewidywała, że „w gminach wiejskich okręgiem wyborczym jest sołectwo lub jego część”, zaś propozycja zgłoszona przez posłów Unii Wolności zakładała, iż podziału sołectwa na dwie lub więcej części można dokonać jedynie w przypadku, gdyby liczba radnych wyłanianych w sołectwie była wyższa niż 5 w gminach do 20 tys., mieszkańców i wyższa niż 10 w gminach większych⁴⁴. Podczas trzeciego czytania Sejm przyjął drugą z omówionych poprawek⁴⁵.

W trakcie rozpatrywania ustawy przez drugą izbę pojawiły się postulaty znaczących modyfikacji treści aktu. W odniesieniu do systemu większościowego Senat wnioskował o przywrócenie rozwiązań obowiązujących na gruncie ordynacji

³⁹ Skargę taką mogła wnieść grupa co najmniej 15 wyborców.

⁴⁰ A. Sokala, B. Michalak, *Leksykon prawa...*, s. 94.

⁴¹ P. Pieprzyk, *Rola, znaczenie i ewolucja samorządowego prawa wyborczego w okresie polskiej transformacji ustrojowej* [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat obowiązywania procesów demokratycznych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010, s. 132.

⁴² Spr. Podkomisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do rad gmin, powiatów i województw z dnia 19 maja 1998 r. (85-99.ppn/BL – III kad./druki nr 193, 193-A, 213 i 215).

⁴³ Podkreślić należy, że zmiany granic okręgów wyborczych następować mogą jedynie w przypadkach ściśle określonych w ustawie, zatem niedopuszczalne jest tu stosowanie wykładni rozszerzającej. Tak m.in.: K. Wlaźlak, *Podział na obwody głosowania i okręgi wyborcze w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce*, red. S.J. Jaworski, K.W. Czaplicki, Warszawa 2011, s. 219; B. Dauter, art. 419 [w:] K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 793.

⁴⁴ Biuletyn Komisji Samorządu Terytorialnego nr 550/III z 18 czerwca 1998 r.

⁴⁵ Spr. sten. z 21 pos. Sejmu RP z dnia 19 czerwca 1998 r., ł. 195.

z 1990 r., tj. o wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach do 40 tys. mieszkańców, dodatkowo postulując zwiększenie maksymalnej liczby radnych wybieranych w okręgach wyborczych tworzonych w większych jednostkach z 10 do 15⁴⁶. Żadna z tych propozycji nie uzyskała aprobaty sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego rekomendującej ich odrzucenie przez Sejm⁴⁷. Izba pierwsza zdecydowaną większością głosów odrzuciła obydwie senackie poprawki, ustalając jednocześnie ostateczny kształt nowej ordynacji wyborczej na posiedzeniu 16 lipca 1998 r.⁴⁸

Do zmiany wielkości okręgów w wyborach do rad gmin doszło niespełna 3 lata później w dość kontrowersyjnych okolicznościach. Przy okazji rozpatrywania w Senacie ustawy o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym, samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz niektórych innych ustaw wniesiona została poprawka do ordynacji wyborczej, stosownie do której struktura okręgów w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców ulegała zwiększeniu z 5 do 10 na 8 do 12 radnych⁴⁹. Uczyniono tak pomimo faktu, że w uchwalonej przez Sejm ustawie zagadnienie liczby mandatów w wyborach samorządowych nie zostało podjęte. Prowokowało to – zdaniem piszącego słuszne – krytyczne uwagi odnoszące się do pominięcia przez Senat stadiów postępowania ustawodawczego i próby uzupełnienia aktu o rozwiązania nieprzewidziane w pierwotnym projekcie⁵⁰. Pomimo negatywnej rekomendacji Komisji Nadzwyczajnej w toku rozpatrywania stanowiska Senatu przez izbę pierwszą dyskutowana poprawka została przyjęta, stając się dowodem realizacji partykularnych interesów politycznych partii posiadających większość w Sejmie⁵¹. Zignorowane zostały przy tym niepozabawione słuszności argumenty o wykroczeniu przez Senat poza konstytucyjne uprawnienia oraz o zmniejszeniu reprezentatywności wyłanianych rad, szczególnie w mniejszych gminach, na obszarze których wprowadzona zmiana przekładała się na możliwość utworzenia maksymalnie dwóch okręgów wyborczych⁵². Przyjęte przekształcenie wielkości okręgów wyborczych nie znalazło zastosowania w praktyce, ponieważ w wyniku przeprowadzonych 23 września 2001 r. wyborów parlamentarnych Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy oraz Polskie Stronnictwo Ludowe utworzyły koalicję rządową, której jednymi z pierwszych inicjatyw ustawodawczych stały się trzy projekty zmian w samorządowych ustawach ustrojowych oraz w ordynacji

⁴⁶ III kadencja, druk nr 468.

⁴⁷ Biuletyn nr 656/III.

⁴⁸ Spr. sten. z 24 pos. Sejmu RP w dniu 16 lipca 1998 r. (III kad.), ł. 74–75. Zob. szerzej na temat postanowień ordynacji z 1998 r.: A. Ptak, *Ewolucja systemu...*, s. 146.

⁴⁹ Spr. sten. z 77 pos. Senatu RP w dniach 14 i 15 marca 2001 r. (IV kad.), ł. 76.

⁵⁰ Zob. Biuletyn nr 4003/III.

⁵¹ Spr. sten. z 106 pos. Sejmu RP w dniu 16 lipca 1998 r. (IV kad.), w dniach 10 i 11 kwietnia 2001 r., ł. 137.

⁵² *Ibidem*, ł. 106.

wyborczej. W odniesieniu do zasad dystrybucji mandatów proponowano zastąpienie zmodyfikowanej metody Sainte-Laguë’a metodą d’Hondta, natomiast w odniesieniu do struktury okręgów wyborczych – wprowadzenie okręgów liczących od 3 do 6 mandatów⁵³. Propozycje te stały się przedmiotem krytyki ze strony ugrupowań opozycyjnych, które – najwyraźniej zapominając o dokonanej w kwietniu 2001 r. nowelizacji – zarzucały projektodawcom realizację partykularnych interesów politycznych w przeddzień wyborów samorządowych. Podkreślano, że samorządy zostały potraktowane przez koalicję jako swego rodzaju łup polityczny, należny jej po zwycięskich wyborach parlamentarnych⁵⁴. Pomijając wysoki poziom hipokryzji tych argumentów, przyznać należy, że zmniejszenie wielkości okręgów wyborczych skorelowane z metodą d’Hondta stanowi preferencję dla dużych ugrupowań politycznych, zaś nawet okręg 6-mandatowy jest większym utrudnieniem dla komitetów o niższym stopniu poparcia niż 5-procentowa klauzula zaporowa, ponieważ uzyskanie mandatu w takim okręgu wymaga zdobycia 8–10% głosów. Trudno jednak wyrażać tu zdziwienie, ponieważ chęć uzyskania maksymalnych zysków politycznych stanowi klasyczną przesłankę zmian dokonywanych w obrębie systemu wyborczego, czego dowodem była chociażby wspomniana nowelizacja z 11 kwietnia 2001 r. W toku prac komisyjnych pierwotną propozycję zmodyfikowano na okręgi liczące od 4 do 8 mandatów i taką wersję rekomendowano Sejmowi zarówno w pierwszym, jak i dodatkowym sprawozdaniu, odrzucając poprawki zakładające ustalenia wielkości okręgów na poziomie od 5–8 do 8–12 miejsc mandatowych⁵⁵. Co szczególnie warto podkreślić, podczas trzeciego czytania Sejm zdecydował się nie uwzględnić stanowiska Komisji i przyjął wniosek mniejszości, przewidujący tworzenie okręgów liczących od 5 do 8 mandatów⁵⁶. Senat zaproponował obniżenie dolnego progu wielkości okręgu do 3 mandatów⁵⁷, jednak poprawka ta została odrzucona przez Sejm.

Kolejna modyfikacja przepisów ordynacji odnoszących się do instytucji okręgów wyborczych wprowadzona została na mocy ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta⁵⁸. przekształcenia nie dotyczyły jednak wielkości okręgów wyborczych, a zasad ich tworzenia. W pierwszej kolejności poszerzono katalog przesłanek umożliwiających zmianę

⁵³ IV kadencja, druk nr 153. Wnioskodawcy argumentowali, iż w stanie prawnym po nowelizacji z kwietnia 2001 r. w większości gmin wystąpi zaburzenie reprezentatywności terytorialnej list kandydatów spowodowane możliwością utworzenia w nich nielicznych okręgów wyborczych, pozbawiających szans wyborczych kandydatów z jednostek pomocniczych. Zob. Spr. sten. z 9 pos. Sejmu RP w dniu 21 grudnia 2001 r., ł. 34 i n.

⁵⁴ *Ibidem*, ł. 40.

⁵⁵ IV kadencja, druk nr 220.

⁵⁶ Spr. sten. z 12 pos. Sejmu RP w dniu 25 stycznia 2001 r., ł. 185. Zob. A. Sokala, B. Michalak, *Leksykon prawa...*, s. 94.

⁵⁷ V kadencja, druk senacki nr 57 Z.

⁵⁸ Dz.U. nr 113, poz. 984.

granic okręgów wyborczych najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji rad (obok zmian w podziale terytorialnym państwa i zmiany liczby mieszkańców gminy) o zmianę liczby radnych w radzie gminy oraz zmianę liczby radnych wyłanianych w okręgach wyborczych, dodatkowo zaś doprecyzowano tryb tworzenia okręgów wyborczych przez radę gminy. Wprowadzone rozwiązanie było kalką legislacyjną już obowiązujących postanowień ordynacji w odniesieniu do rad powiatów i sejmików województw oraz odnośnych przepisów ordynacji parlamentarnej, przewidując zaokrąglanie w górę ułamków liczby mandatów przypadającej komitetowi wyborczemu w wyniku zastosowania normy przedstawicielstwa, o ile były one równe lub większe od 1/2. Rozwiązanie to spotkało się z krytycznym przyjęciem w doktrynie: akcentowano możliwe osłabienie siły głosu w mniejszych okręgach wyborczych oraz stanowiące jej konsekwencję niedoreprezentowanie takich jednostek w składzie rady gminy kosztem okręgów większych. Wskazywano również na znacznie pełniejszą realizację idei równości materialnej wyborów⁵⁹ przez uprzednio obowiązujące regulacje w postaci redukcji nadwyżki mandatów do najmniejszej reszty, przy zastosowaniu metody Hare-Niemeyera⁶⁰. Dla porządku wywodów należy zauważyć, że w toku prac V kadencji Sejmu wniesiony został projekt nowelizacji ordynacji samorządowej ukierunkowany na likwidację omawianej instytucji i zastąpienie jej znanym z ustawy wyborczej z 1990 r. rozwiązaniem, zgodnie z którym dopuszczalne było stosowanie odstępstw od jednolitej normy przedstawicielstwa w zakresie $\pm 20\%$ ⁶¹. Ostatecznie przyjęcie proponowanych zmian nie nastąpiło na skutek objęcia projektu zasadą dyskontynuacji prac parlamentu.

Do zmiany treści art. 98 ordynacji doszło w drodze nowelizacji dokonanej 20 kwietnia 2004 r.⁶² Wprowadzona modyfikacja zmierzała do zapewnienia szerszej realizacji zasady równości wyborów poprzez wprowadzenie konieczności zachowania jednolitej normy przedstawicielstwa nie tylko w przypadku łączenia sołectw dla utworzenia wielomandatowego okręgu wyborczego, lecz także w razie potrzeby dokonania podziału na dwa lub więcej okręgów. Dodatkowo

⁵⁹ Równość materialna wyborów ma zaś zasadnicze znaczenie z punktu widzenia realizacji ich funkcji: odzwierciedlenia woli wyborców oraz legitymującej. Zob. K. Lorentz, *Wpływ funkcji wyborów na kryteria oceny sprawiedliwości podziału mandatów*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 12, s. 8.

⁶⁰ Zob. np. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 211; P.J. Uziębło, *Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (zagadnienia wybrane)*, „Studia Wyborcze” 2008, t. VI, s. 50.

⁶¹ Druk nr 987 i 987-A/V kad. Propozycja ta spotkała się z krytyczną reakcją Rady Ministrów i Sądu Najwyższego. Zob. *Stanowisko Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, s. 3; *Uwagi do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* – 215/06, s. 3–4.

⁶² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. nr 102, poz. 1055).

nowelizacja ustaliła kolejną przesłankę dokonywania zmian granic okręgów wyborczych najpóźniej na 3 miesiące przed upływem kadencji rad w postaci zmian granic sołectw (art. 92).

Podsumowanie

Dokonany powyżej przegląd parlamentarnych propozycji odnoszących się do wielkości okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin w latach 1990–2011 – zarówno tych, które zostały uwzględnione w procesie ustawodawczym, stając się obowiązującymi postanowieniami kolejnych ordynacji, jak i postulatów unormowania struktury okręgów – umożliwia wskazanie kilku elementów charakterystycznych dla omawianej problematyki.

Po pierwsze, przebieg procesu legislacyjnego towarzyszącego uchwalaniu ustaw wyborczych regulujących tryb wyłaniania organów stanowiących gmin dostarcza dowodów na niezwykle szerokie ujęcie problematyki wielkości okręgów wyborczych. W latach 1990–2011 pojawiły warianty krańcowo odmiennych rozwiązań w tym zakresie, poczynając od ustalenia normy demograficznej na 40 tys. mieszkańców gminy i wprowadzenia systemu jednomandatowych okręgów wyborczych poniżej tej wartości oraz systemu proporcjonalnego w gminach ludniejszych, poprzez postulat wyłaniania wszystkich radnych gminnych w oparciu o zasadę proporcjonalności, po rozliczne pomysły dotyczące wysokości normy przedstawicielstwa: 15, 20, 40 tys. mieszkańców gminy oraz – stanowiące ich konsekwencję – próby ustalenia wielkości okręgów w gminach małych (jednomandatowe, liczące od 1 do 5 lub od 3 do 5 mandatów) i większych (5–10, 10–15, 15–20, 20–40, 40–60, 60–80, 80–100, 100–150, 150–200, 200–300, 300–400, 400–500, 500–700, 700–1000, 1000–1500, 1500–2000, 2000–3000, 3000–4000, 4000–5000, 5000–7000, 7000–10000, 10000–15000, 15000–20000, 20000–30000, 30000–40000, 40000–50000, 50000–70000, 70000–100000, 100000–150000, 150000–200000, 200000–300000, 300000–400000, 400000–500000, 500000–700000, 700000–1000000, 1000000–1500000, 1500000–2000000, 2000000–3000000, 3000000–4000000, 4000000–5000000, 5000000–7000000, 7000000–10000000, 10000000–15000000, 15000000–20000000, 20000000–30000000, 30000000–40000000, 40000000–50000000, 50000000–70000000, 70000000–100000000, 100000000–150000000, 150000000–200000000, 200000000–300000000, 300000000–400000000, 400000000–500000000, 500000000–700000000, 700000000–1000000000, 1000000000–1500000000, 1500000000–2000000000, 2000000000–3000000000, 3000000000–4000000000, 4000000000–5000000000, 5000000000–7000000000, 7000000000–10000000000, 10000000000–15000000000, 15000000000–20000000000, 20000000000–30000000000, 30000000000–40000000000, 40000000000–50000000000, 50000000000–70000000000, 70000000000–100000000000, 100000000000–150000000000, 150000000000–200000000000, 200000000000–300000000000, 300000000000–400000000000, 400000000000–500000000000, 500000000000–700000000000, 700000000000–1000000000000, 1000000000000–1500000000000, 1500000000000–2000000000000, 2000000000000–3000000000000, 3000000000000–4000000000000, 4000000000000–5000000000000, 5000000000000–7000000000000, 7000000000000–10000000000000, 10000000000000–15000000000000, 15000000000000–20000000000000, 20000000000000–30000000000000, 30000000000000–40000000000000, 40000000000000–50000000000000, 50000000000000–70000000000000, 70000000000000–100000000000000, 100000000000000–150000000000000, 150000000000000–200000000000000, 200000000000000–300000000000000, 300000000000000–400000000000000, 400000000000000–500000000000000, 500000000000000–700000000000000, 700000000000000–1000000000000000, 1000000000000000–1500000000000000, 1500000000000000–2000000000000000, 2000000000000000–3000000000000000, 3000000000000000–4000000000000000, 4000000000000000–5000000000000000, 5000000000000000–7000000000000000, 7000000000000000–10000000000000000, 10000000000000000–15000000000000000, 15000000000000000–20000000000000000, 20000000000000000–30000000000000000, 30000000000000000–40000000000000000, 40000000000000000–50000000000000000, 50000000000000000–70000000000000000, 70000000000000000–100000000000000000, 100000000000000000–150000000000000000, 150000000000000000–200000000000000000, 200000000000000000–300000000000000000, 300000000000000000–400000000000000000, 400000000000000000–500000000000000000, 500000000000000000–700000000000000000, 700000000000000000–1000000000000000000, 1000000000000000000–1500000000000000000, 1500000000000000000–2000000000000000000, 2000000000000000000–3000000000000000000, 3000000000000000000–4000000000000000000, 4000000000000000000–5000000000000000000, 5000000000000000000–7000000000000000000, 7000000000000000000–10000000000000000000, 10000000000000000000–15000000000000000000, 15000000000000000000–20000000000000000000, 20000000000000000000–30000000000000000000, 30000000000000000000–40000000000000000000, 40000000000000000000–50000000000000000000, 50000000000000000000–70000000000000000000, 70000000000000000000–100000000000000000000, 100000000000000000000–150000000000000000000, 150000000000000000000–200000000000000000000, 200000000000000000000–300000000000000000000, 300000000000000000000–400000000000000000000, 400000000000000000000–500000000000000000000, 500000000000000000000–700000000000000000000, 700000000000000000000–1000000000000000000000, 1000000000000000000000–1500000000000000000000, 1500000000000000000000–2000000000000000000000, 2000000000000000000000–3000000000000000000000, 3000000000000000000000–40000000000000000

Po drugie, co jest stwierdzeniem oczywistym – wszystkie wskazane warianty ukształtowania wielkości okręgów miały na celu maksymalizację zysków wyborczych ich autorów. Przebieg prac parlamentarnych dowodzi, że ugrupowania dysponujące większością w izbie dokonywały lub starały się dokonać zmian w omawianym zakresie, które – uwzględniając stopień społecznego poparcia dla tych sił politycznych w czasie ustalania treści przepisów – miały im zagwarantować możliwie wysoki wynik wyborczy. Nie może to dziwić, ponieważ decyzja o kształcie okręgów wyborczych, jak zresztą zdecydowana większość rozstrzygnięć dotyczących systemu wyborczego, nacechowana jest skrajnie wysokim stopniem upolitycznienia bez względu na argumentację przywoływaną przez projektodawców. Inną sprawą jest, czy wprowadzone zmiany zawsze przynoszą w postępowaniu wyborczym korzyści, na które liczyli projektodawcy.

Po trzecie, niezależnie od formacji politycznej przedkładającej określoną koncepcję wielkości okręgów wyborczych do rad gmin daje się zauważyć dążenie do zachowania jednolitości sołectwa (współcześnie jednostki pomocniczej gminy)

jako odrębnego okręgu wyborczego, zaś wyłomy od tej zasady, w szczególności dotyczące podziału jednostek, obwarowane są koniecznością zachowania jednolitej normy przedstawicielskiej. Rozwiązanie to służyć ma uniknięciu konfliktów wewnątrzgminnych, ograniczeniu manipulacji mających na celu zwiększenie szans określonych kandydatów kosztem innych oraz umożliwieniu pełniejszej integracji w obrębie wspólnoty lokalnej.

Bibliografia

- Antoszewski A., *Systemy wyborcze* [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2008.
- Banaszak B., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Bielecki L., art. 418 [w:] M. Augustyniak, L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Wybory samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Chruściak R., *System wyborczy i wybory w Polsce 1989–1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1998.
- Dauter B., art. 419 [w:] K.W. Czaplicki i in., *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Gebethner S., *System wyborczy: Deformacja czy reprezentacja* [w:] *Wybory parlamentarne 1991 i 1993 a polska scena polityczna*, red. S. Gebethner, Warszawa 1995.
- Gebethner S., *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.
- Goodwin-Gill G.S., *Free and Fair Elections: International Law and Practice*, Geneva 1994.
- Haman J., *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1.
- Lorentz K., *Wpływ funkcji wyborów na kryteria oceny sprawiedliwości podziału mandatów*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 12.
- Nohlen D., *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004.
- Mordwiłko J., *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej 1990–2000*, Warszawa 2000.
- Pieprzyk P., *Rola, znaczenie i ewolucja samorządowego prawa wyborczego w okresie polskiej transformacji ustrojowej* [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat obowiązywania procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010.
- Ptak A., *Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat obowiązywania procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, red. A. Stelmach, Poznań 2010.
- Rakowska-Trela A., Skłodowski K., *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Warszawa 2018.
- Skotnicki K., *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, Warszawa 2011.
- Sokała A., Michalak B., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Sokół, W., *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007.
- Uziębło P.J., *Zasada równości w wyborach do Sejmu RP (zagadnienia wybrane)*, „Studia Wyborcze” 2008, t. VI.
- Włazłak K., *Podział na obwody głosowania i okręgi wyborcze w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] *Dwudziestolecie demokratycznych wyborów w Polsce*, red. S.J. Jaworski, K.W. Czaplicki, Warszawa 2011.
- Żukowski A., *Istota formuły demokratycznych wyborów – kilka refleksji teoretycznych i terminologicznych*, „Studia Wyborcze” 2006, t. 1.

Streszczenie

System wyborczy *sensu stricto* oraz struktura okręgów wyborczych stanowią jedne z najistotniejszych elementów wpływających na ostateczne wyniki przeprowadzonej elekcji. W zależności od przyjętych rozstrzygnięć mogą one prowadzić do deformacji woli wyborców. Celem artykułu jest przedstawienie obrazu i dokonanie oceny regulacji odnoszących się do wielkości okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin, obowiązujących na gruncie kolejnych ordynacji poprzedzających uchwalenie Kodeksu wyborczego, jak również propozycji ujęcia dyskutowanej problematyki zgłaszanych w toku prac legislacyjnych. Analiza przemian, jakie dokonywały się w zakresie struktury okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin w latach 1990–2011, dowodzi prób wieloaspektowego ujęcia zagadnienia, motywowanego jednak względami partykularnych interesów politycznych projektodawców, bez widocznych dążeń do stworzenia uniwersalnej koncepcji wyłaniania radnych w gminach. Niezależnie jednak od politycznej afiliacji wnoszonych projektów dostrzegalna jest tendencja do zachowania jednolitości jednostki pomocniczej gminy jako okręgu wyborczego na terenach wiejskich.

Słowa kluczowe: wybory, rady gmin, okręgi wyborcze, system wyborczy

COMMENTS ON CHANGES IN THE SIZE OF ELECTORAL DISTRICTS IN MUNICIPAL COUNCIL ELECTIONS IN THE YEARS 1990–2011

Summary

The electoral system in the strict sense and the structure of electoral districts are among the most important elements influencing the final results of the election. Depending on the decisions adopted, they may lead to a deformation of the will of the voters. The aim of the article is to present a picture and assess the regulations relating to the size of electoral districts in elections to municipal councils, applicable under subsequent ordinances preceding the adoption of the Electoral Code, as well as proposals for addressing the discussed issues, submitted during the legislative work. The analysis of the changes that took place in the structure of electoral districts in elections to municipal councils in the years 1990–2011 proves attempts at a multi-aspect approach to the issue, motivated, however, by the particular political interests of the bill's authors, without any visible efforts to create a universal concept of electing councilors in municipalities. Regardless of the political affiliation of the submitted bills, however, there is a noticeable tendency to maintain the uniformity of the auxiliary unit of the municipality as an electoral district in rural areas.

Keywords: elections, municipal councils, electoral districts, electoral system

Przemysław Charzewski

Collegium Witelona Uczelnia Państwowa

ORCID: 0000-0003-3760-7992

**STATUS OSÓB NEURORÓŻNORODNYCH
W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM¹****Wprowadzenie**

Żyjemy w czasach, w których coraz częściej mówi się o tym, że „nie ma ludzi zdrowych, są tylko niezdiagnozowani”. Z jednej strony można powiedzieć, że jest to jak najbardziej trafna obserwacja, z drugiej jednak zbyt proste poprzestanie na tym już teraz powoduje, że niektórzy nie chcą dostrzegać całkowicie realnych wyzwań osób, które się z nimi mierzą. W naukach prawnych lubimy nagłaśniać problemy związane z łamaniem praw człowieka w naszym państwie i na świecie. Czymś oczywistym stała się obrona praw osób przynależących do społeczności LGBT+. Doczekaliśmy się nawet dość znacznej intensyfikacji, gdy chodzi o poruszanie zagadnień związanych z ochroną praw naszych braci mniejszych, tj. zwierząt.

Jeżeli jednak można tu mówić o pewnego rodzaju dojrzałości społecznej, większej świadomości, to nie wszędzie aktualnie jest to takie oczywiste, o swoje prawa wciąż bowiem – choć z coraz większym powodzeniem – muszą zabiegać aktualnie osoby przynależące do środowisk identyfikujących się z tzw. neuroróżnorodnością.

Termin ten, ukuty w latach 90 XX w. przez będącą w spectrum autyzmu socjolog, J. Singer², miał oznaczać nieograniczoną zmienność neurokognitywnego funkcjonowania wśród ludzi (chodzi o różnice w przetwarzaniu informacji oraz funkcjonowaniu społecznym i poznawczym). Aktualnie zaś – w zależności od postępu w naukach medycznych i pedagogicznych – do osób, które należy lub można z tym wiązać, zalicza się te rozwijające się w spectrum autyzmu (niektórzy sygnalizują, że powinno się mówić po prostu o autyzmie; dalej: ASD), osoby z zespołem nadpobudliwości psychoruchowej z deficytem uwagi (dalej: ADHD),

¹ Projekt badawczy realizowany w ramach grantu wewnętrznego; znak: DB.406.1.25.

² Neurozróznicowanie było nagłaśniane też przez organizacje pozarządowe – podobnie zresztą jak dziś – coraz częściej również w Polsce. Temat zresztą nabiera na sile także w kręgach akademickich (zob. np. <https://www.facebook.com/SKNneuroroznorodnosc/> – na Uniwersytecie Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy działa studenckie koło naukowe).

osoby z borderline, dysleksją, dyskalkulią i wiele innych, gdzie można mówić o bardziej dostrzegalnej specyfice budowy lub funkcjonowania ludzkiego mózgu³.

Przykładowo u osób z ASD dostrzega się takie problemy, jak trudności w czytaniu niepisanych zasad społecznych, wyzwania z zakresu społecznej komunikacji, niedopasowaną gestykulację, trudności z kontaktem wzrokowym, autostymulację czy niedogodności funkcjonalne, gdy mowa o przewidywaniu lub planowaniu na co dzień⁴. Dla odmiany przy ADHD będą to ograniczenia w zakresie skupiania się na jednym zadaniu, poważne trudności z organizacją tych ostatnich (o podłożu funkcjonalnym), impulsywne decyzje, zaczynanie wielu zadań bez doprowadzania ich do końca, szybkie uleganie rozproszeniu, niedostosowanie głośności głosu do panujących warunków⁵.

Jednocześnie o ile zaobserwować można znaczne postępy w obszarze psychologii i psychiatrii – aktualnie coraz częściej także polskiej – jeżeli mówimy o rozwoju wiedzy i świadomości wśród specjalistów, co do dziś nie jest jeszcze wcale tak bardzo powszechnie spotykane, to w naukach prawnych obserwujemy w najlepszym wypadku zdecydowaną przewagę literatury ogólnie traktującej o prawnej ochronie zdrowia psychicznego. Zagadnienia szczegółowe – w tym wypadku związane z neróżnorodnością jako taką – nie wydają się jeszcze czymś powszechnym, o czym jeszcze będzie mowa.

W związku z powyższym postanowiłem zająć się zagadnieniem wskazanym w temacie i dotknąć go w perspektywie, której nie czyniło tego zbyt wielu – o ile w ogóle. Innymi słowy, na kolejnych stronach nastąpi próba bardziej skondensowanego zbadania statusu neuro różnorodnej jednostki w prawie administracyjnym, co zostanie dokonane na przykładzie budzących w tej chwili chyba najwięcej społecznych emocji, piętrzących się wręcz diagnoz związanych z ASD i ADHD (co odnosi się w szczególności – ale nie tylko – do ludzi młodych), szereg innych przejawów neuro różnicowania mózgow zostało bowiem jedynie zasygnalizowane wskutek ograniczonej jak na kompleksowe ujęcie ilości miejsca.

Niedostatek szczegółowych regulacji prawnych w obszarze prawa administracyjnego

W polskim prawie administracyjnym zarówno materialnym, jak i ustrojowym występuje znaczne rozproszenie materii poświęconej osobom neuroatypowym. Można wręcz zaryzykować stwierdzenie, że nie ma jednego głównego aktu prawnego.

³ N. Masataka, *Implications of the idea of neurodiversity for understanding the origins of developmental disorders*, „Physics of Life Reviews” 2017, vol. 20, s. 85; J. Harris, *Interview. The mother of neurodiversity: how Judy Singer changed the world*, „The Guardian” 2023, <https://www.theguardian.com/world/2023/jul/05/the-mother-of-neurodiversity-how-judy-singer-changed-the-world> (22.06.2025).

⁴ Zwiększanie szans na profesjonalny sukces pracowników w spectrum autyzmu – działanie podejmowane przez podmioty rynkowe, Raport Fundacji AsperIT 2023.

⁵ ASD a ADHD – podobieństwa i różnice między tymi zaburzeniami, <https://centralma.pl/asd-a-adhd-podobienstwa-i-roznice-miedzy-tymi-zaburzeniami/> (3.06.2025).

Akty ustawowe obejmujące swym zakresem problematykę neurodywergencji nie są poświęcone wyłącznie niej, choć odgrywają istotną rolę. Do takich, poza powszechnie znanymi regulacjami odnoszącymi się do osób niepełnosprawnych⁶ czy ochrony zdrowia psychicznego⁷, należy zaliczyć m.in. ustawę o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami⁸ oraz ustawę o dostępności cyfrowej⁹. Poszukiwania należało tym samym rozpocząć od aktów wykonawczych, by w dalszej kolejności przyjrzeć się aktom prawa samorządowego.

W nawiązaniu do ASD, w ramach podjętych eksploracji na cele naukowe, odnaleziono jedno rozporządzenie¹⁰, uchwałę w przedmiocie utworzenia środowiskowych domów samopomocy, dwie uchwały w przedmiocie utworzenia środowiskowych domów samopomocy i nadania im statutów, uchwałę w przedmiocie uchwalenia statutu środowiskowego domu samopomocy, uchwałę w sprawie: planu dofinansowania form doskonalenia zawodowego nauczycieli, ustalenia maksymalnej kwoty dofinansowania opłat za kształcenie nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach, dla których organem prowadzącym jest gmina Wołanów, oraz określenia form i specjalności kształcenia, na które dofinansowanie jest przeznaczone w 2025 r., jak również jedno porozumienie międzygminne¹¹.

Z rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie programu pilotażowego w zakresie kompleksowej opieki rozwojowej nad dziećmi urodzonymi przedwcześnie właściwie nie wynika nic poza tym, że do adresatów działań w ramach tego programu wprost zaliczono dzieci zmagające się z ASD. W uchwałach jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST) powtarza się zaś w szczególności wątek domów samopomocy, gdzie jako adresatów działań wskazuje się osoby z ASD i innymi „wyzwaniami” związanymi z rozwojem psychicznym. Przykładowo przywołajmy dwa przepisy uchwały związanej z utworzeniem domu samopomocy w Pęcherach i nadaniem mu statutu. Zgodnie z przepisem § 8 ust. 2 pkt 1–5, podstawowym celem działalności domu jest wspieranie uczestników i ich rodzin oraz rekompensowanie skutków niepełnosprawności w sferze funkcjonowania społecznego oraz:

⁶ Zob. m.in. ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. 2024, poz. 44 ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. 2024, poz. 917).

⁸ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz.U. 2024, poz. 1411), dalej: u.z.d.

⁹ Ustawa z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz.U. 2023, poz. 1440), dalej: u.d.c.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie programu pilotażowego w zakresie kompleksowej opieki rozwojowej nad dziećmi urodzonymi przedwcześnie KORD (Dz.U. poz. 1202).

¹¹ Zob. m.in. Łódzk. 2008, nr 164, poz. 1565; zm.: Łódzk. 2014, poz. 4438 oraz Łódzk. 2018, poz. 4612; Podla. 2019, poz. 3961; Mazow. 2019, poz. 10928; Pomor. 2020, poz. 2038; Kujaw. 2023, poz. 2058; zm.: Kujaw. 2023, poz. 2911 i poz. 4111 oraz Kujaw. 2024, poz. 5149; Małop. 2024, poz. 6433; Mazow. 2025, poz. 601.

- utrzymanie uczestników w ich naturalnym środowisku, w tym rozwijanie umiejętności niezbędnych do samodzielnego życia;
- reprezentowanie interesów osób z niepełnosprawnościami w społeczności lokalnej i kształtowanie akceptującej postawy otoczenia wobec nich;
- dążenie do pełnej integracji społecznej osób niepełnosprawnych poprzez ich czynne i aktywne uczestnictwo w życiu politycznym, kulturalnym i społecznym w lokalnym środowisku;
- prowadzenie rehabilitacji społecznej i zawodowej, rozumianej jako zespół działań zmierzających do osiągnięcia przez uczestników poprawy jakości życia, samodzielnego funkcjonowania, a także powstrzymania postępującej regresji poprzez zapewnienie wsparcia psychologicznego i terapeutycznego;
- rozwijanie i podtrzymywanie umiejętności wykonywania czynności dnia codziennego.

Ponadto do podstawowych zadań domu samopomocy zaliczono świadczenie usług w ramach indywidualnych lub zespołowych treningów samoobsługi i treningów umiejętności społecznych, polegających na nauce, rozwijaniu lub podtrzymywaniu umiejętności w zakresie czynności dnia codziennego i funkcjonowania w życiu społecznym. Realizacja tych zadań miała się zaś odbywać poprzez:

- zapewnienie uczestnikom pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych;
- zapewnienie wsparcia społecznego;
- prowadzenie treningów/zajęć wspierająco-aktywizujących, a w szczególności treningów funkcjonowania w codziennym życiu oraz treningów interpersonalnych;
- rozwijanie zainteresowań, umożliwienie rozwoju kulturalnego uczestników;
- prowadzenie poradnictwa specjalistycznego;
- zabezpieczenie posiłków uczestnikom w ramach treningu kulinarnego;
- podejmowanie działań służących integracji ze społeczeństwem;
- terapię ruchową;
- pomoc w załatwianiu spraw urzędowych;
- terapię zajęciową dostosowaną do indywidualnych możliwości, potrzeb oraz zainteresowań;
- inne formy działalności sprzyjające realizacji indywidualnych planów postępowania wspierająco-aktywizującego, dostosowanego do indywidualnych potrzeb i możliwości uczestnika.

Poza tym mamy uchwałę w sprawie planu dofinansowania form doskonalenia nauczycieli, gdzie w przepisie § 6 określono specjalności dokształcania, na które przeznaczone jest dofinansowanie w 2025 r. W poszczególnych punktach wymienia się m.in. takie, jak:

- mające wpływ na poszerzenie oferty edukacyjnej szkoły lub przedszkola oraz wynikające z rozporządzenia w sprawie zasad udzielania pomocy psychologiczno-pedagogicznej w publicznych szkołach i przedszkolach (m.in. psychologia, terapia pedagogiczna, zajęcia korekcyjno-kompensacyjne, oligofrenopedagogika

- z autyzmem oraz zespołem Aspergera, rewalidacja, terapia pedagogiczna z rewalidacją, metodyka pracy z dziećmi w spektrum autyzmu, tyflopädagogika, surdopädagogika, logopedia, pedagogika specjalna, spectrum autyzmu; edukacja i rehabilitacja osób z niepełnosprawnością intelektualną, logorytmika i rytmika);
- uczeń z depresją w szkole;
 - dziecko w kryzysie zdrowia psychicznego;
 - dziecko wysoko wrażliwe;
 - praca z dzieckiem o specjalnych potrzebach edukacyjnych;
 - zaburzenia koncentracji – praca z uczniem;
 - praca z uczniem z trudnymi zachowaniami.

Jako ostatnie z nawiązujących do spectrum autyzmu zostanie poddane uwadze porozumienie międzygminne w sprawie kierowania mieszkańców gminy Jerzmanowice-Przeginia do Środowiskowego Domu Samopomocy w Kluczach. Zgodnie z postanowieniami przepisów § 2 ust. 1 i 3 osoby z niepełnosprawnością intelektualną oraz ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi, zamieszkujące na terenie gminy Jerzmanowice-Przeginia, kierowane są na podstawie przedmiotowego porozumienia do Środowiskowego Domu Samopomocy w Kluczach prowadzonego na zlecenie gminy Klucze na podstawie decyzji administracyjnej poprzedzonej wnioskiem o skierowanie do domu na pobyt dzienny, składanym do ośrodka pomocy społecznej właściwego ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy. Wskazano także, że decyzję o skierowaniu do Środowiskowego Domu Samopomocy w Kluczach dla osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz dla osób ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi wydaje wójt gminy Klucze.

Odnośnie do ADHD odnaleziono akty administracji rządowej (sześć rozporządzeń¹² i uchwałę Rady Ministrów¹³), spośród których najbardziej warto zwrócić

¹² Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie podstaw programowych kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego oraz dodatkowych umiejętności zawodowych w zakresie wybranych zawodów szkolnictwa branżowego (Dz.U. poz. 991 ze zm.); rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie standardu kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela (Dz.U. 2024, poz. 453); rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 28 stycznia 2022 r. w sprawie warunków zdrowotnych wymaganych od marynarzy do wykonywania pracy na statku morskim (Dz.U. poz. 338); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków, form i trybu realizacji Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2020–2024 – „Aktywna tablica” (Dz.U. 2024, poz. 158); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2024 r. w sprawie sposobu przygotowania wysłuchania osoby niepełnosprawnej oraz warunków, w jakich powinno odbywać się wysłuchanie (Dz.U. poz. 1153).

¹³ Uchwała nr 120 Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2023 r. w sprawie ustanowienia programu inwestycyjnego pod nazwą „Pediatria PLUS – dostosowanie infrastruktury do aktualnych standardów opieki pediatrycznej i psychiatrycznej – Szpitala Klinicznego im. Karola Jonschera Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu” (M.P. 2023, poz. 767 ze zm.).

uwagę na rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej w przedmiocie podstaw programowych kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego, rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie standardu przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela, rozporządzenie Rady Ministrów dotyczące szczegółowych warunków, form i trybu realizacji Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2020–2024 „Aktywna tablica” oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu przygotowania wysłuchania osoby niepełnosprawnej oraz warunków, w jakich powinno odbywać się wysłuchanie. Warto również zwrócić uwagę na uchwałę Rady Ministrów w przedmiocie ustanowienia programu inwestycyjnego pod nazwą „Pediatria PLUS – dostosowanie infrastruktury do aktualnych standardów opieki pediatrycznej i psychiatrycznej – Szpitala Klinicznego im. Karola Jonschera Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu”.

Nie zabrakło także aktów prawa miejscowego¹⁴. W zbiorze tym znajdują się uchwały dotyczące zarówno placówek oświatowych, doskonalenia zawodowego nauczycieli, jak i uchwała dotycząca przyjęcia Programu Usług Społecznych Miasta Żyrardowa w latach 2023–2026.

W przypadku aktów administracji rządowej wzięto pod uwagę w pierwszej kolejności rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie podstaw programowych kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego oraz dodatkowych umiejętności zawodowych w zakresie wybranych zawodów szkolnictwa branżowego. W załączniku nr 20 do tego rozporządzenia określono podstawy programowe kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego przyporządkowanych do branży opieki zdrowotnej. Tam zaś, w ramach kwalifikacji związanych z ortoptyką, wyróżniono efekt kształcenia w postaci rozpoznawania przyczyn trudności w czytaniu i pisaniu, który weryfikuje się poprzez ocenę umiejętności ucznia w zakresie:

- analizy wyników badań psychologa i innych specjalistów,
- przeprowadzanie oceny narządu wzroku w oparciu o badania ortoptyczne,
- przeprowadzanie oceny lateralizacji,
- klasyfikację trudności wzrokowych z uwzględnieniem współistniejących takich zaburzeń, jak: dysleksja, ADHD.

Znajomość zagadnień związanych z neuro różnorodnością, w tym ADHD, jest wymagana także na gruncie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego dotyczącego standardu kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela, wymogi te sprawiają jednak wrażenie ramowych. Brakuje charakterystyk poszczególnych zaburzeń oraz odmienności funkcjonalnych.

¹⁴ Zob. m.in.: Małop. 2007, nr 515, poz. 3404; Kujaw. 2008, nr 98, poz. 1562; Mazow. 2009, nr 79, poz. 2138; Małop. 2009, nr 586, poz. 4352; Lubus. 2018, poz. 252; Lubus. 2018, poz. 1194.

Trudno nie zwrócić uwagi na rozporządzenie Ministra Zdrowia w przedmiocie warunków zdrowotnych wymaganych od marynarzy do wykonywania pracy na statku morskim, w załączniku nr 1 mamy bowiem wskazane jako jedną z potencjalnych przyczyn niezdolności do wykonywania pracy marynarza na statku morskim właśnie ADHD. Nie wyklucza się jednak ograniczonej zdolności w zależności od wskazań lekarskich czy nawet brak istotnego wpływu na tę zdolność.

Z rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowych warunków, form i trybu realizacji rządowego programu „Aktywna tablica” wynika natomiast, że organom prowadzącym szkoły podstawowe, w których uczą się uczniowie ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (posiadający różnorodne zaburzenia rozwojowe, utrudniające lub uniemożliwiające prawidłowy proces kształcenia), wsparcie finansowe może być udzielone na zakup sprzętu, pomocy dydaktycznych lub narzędzi do pomocy dydaktycznych, a także narzędzi terapii psychoneurologicznej dla uczniów z zaburzeniami koncentracji i uwagi (w tym z ADHD, z niepełnosprawnością intelektualną oraz dla uczniów z zaburzeniami procesów uczenia się, w tym z dysleksją czy dyskalkulią). To samo odnosi się do procesów komunikacji, w tym zaburzeń przetwarzania słuchowego, uczniów z centralnymi zaburzeniami słuchu, słabosłyszących, z zaburzeniami koncentracji i uwagi, w tym z ADHD, ADD, autyzmem (aktualnie częściej mówi się o spectrum autyzmu, ale ciągle ewolucja międzynarodowych klasyfikacji oraz świeżość problemu w perspektywie nowych ustaleń powodują, że nawet wśród profesjonalistów ta nomenklatura do dziś nie jest do końca konsekwentna).

Warto wreszcie zwrócić uwagę na rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu przygotowania wysłuchania osoby niepełnosprawnej oraz warunków, w jakich powinno się odbywać to wysłuchanie. Zostało ono wydane na podstawie przepisu art. 600 § 7 k.p.c.¹⁵, a jego zakres zastosowania obejmuje kwestie wskazane w tytule rozporządzenia. Zgodnie z przepisem § 7 ust. 3 podczas wysłuchania osób z zaburzeniami ze spektrum autyzmu, osób z niepełnosprawnością intelektualną, osób z deficytami uwagi (ADD) lub z nadpobudliwością psychoruchową z deficytem uwagi (ADHD) w celu zapewnienia im możliwości koncentracji i swobody wypowiedzi należy ograniczyć czynniki rozpraszające uwagę w postaci jaskrawych kolorów, mocnych zapachów oraz głośnych dźwięków lub hałasu.

Nie mniej interesująca, a nawet bogata w treść wydaje się uchwała Rady Ministrów w przedmiocie ustanowienia programu inwestycyjnego pod nazwą „Pediatria PLUS – dostosowanie infrastruktury do aktualnych standardów opieki pediatrycznej i psychiatrycznej – Szpitala Klinicznego im. Karola Jonschera Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu”. Z opisu Kliniki Psychiatrii Dzieci i Młodzieży dowiadujemy się, że do głównych zainteresowań

¹⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2024, poz. 1568 ze zm.).

naukowych jej pracowników zalicza się m.in. zaburzenia neurorozwojowe (w tym zaburzenia ze spektrum autyzmu, ADHD), zaburzenia odżywiania, podłoże genetyczne zaburzeń psychicznych, zaburzenia nastroju, nieprawidłowo kształtującą się osobowość, zaburzenia funkcji poznawczych. Klinika realizuje też związane z powyższymi programy naukowe i badawcze.

Odnosnie do aktów prawa miejscowego należy zaznaczyć, że dotyczą one przede wszystkim spraw związanych z oddziałem integracyjnym w gimnazjum, pomocy nauczycielskiej „w grupie, do której uczęszcza dziecko z deficytem rozwoju lub zaburzeniem, np. z ADHD”; zapewnieniem kształcenia specjalnego, wychowania i opieki w ramach klasy integracyjnej; ustalania oceny klasyfikacyjnej dotyczącej zachowania ucznia, u którego stwierdzono zaburzenia lub odchylenia rozwojowe (ma to się odbywać z uwzględnieniem wpływu stwierdzonych zaburzeń i odchylen na jego zachowanie na podstawie orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego), wreszcie – z dofinansowaniem doskonalenia zawodowego nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach i szkołach, dla których odpowiednio gminy Lubsko i Świebodzin są organami prowadzącymi (osobne uchwały). W tych dwóch ostatnich przypadkach dofinansowanie dotyczy m.in. specjalności w ramach studiów magisterskich, podyplomowych, kursów kwalifikacyjnych i dokształcających zgodnie z potrzebami szkoły, co odnosi się do pracy z dziećmi z ADHD.

W przypadku borderline odnaleziono jedno rozporządzenie dotyczące świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień¹⁶. Nie zaobserwowano poważniejszych aktów prawa samorządowego.

Znaleźć można również prawne regulacje dotyczące osób z dysleksją. Tu także można podzielić akty prawne na te pochodzące od administracji rządowej¹⁷ oraz

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień (Dz.U. poz. 1285 ze zm.).

¹⁷ Zob. m.in. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu rehabilitacji leczniczej (Dz.U. 2021, poz. 265 ze zm.); uchwała Rady Ministrów nr 165 z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji” (M.P. 2014, poz. 787); rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz.U. poz. 843 ze zm.); rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 24 sierpnia 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów w publicznych szkołach artystycznych (Dz.U. 2023, poz. 179); rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 sierpnia 2017 r. w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz.U. poz. 1534); rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 22 lutego 2019 r. w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz.U. 2023, poz. 2572 ze zm.); rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 maja 2019 r. w sprawie podstaw programowych kształcenia w zawodach szkolnictwa branżowego oraz dodatkowych umiejętności zawodowych w zakresie wybranych zawodów szkolnictwa branżowego (Dz.U. poz. 991 ze zm.); rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie standardu kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu

akty prawa samorządowego¹⁸. Podobnie, gdy mówimy o dyskalkulii (tu też można wyróżnić akty administracji rządowej¹⁹ oraz akty prawa samorządowego²⁰).

Trzy ostatnie (przykładowe) przejawy neuroróżnorodności nie będą jednak tu omawiane z uwagi na ograniczony zakres rozważań. Ponadto podkreślić trzeba, że powyższe stanowi pewien wybór aktów prawnych dokonany na podstawie zasobów dostępnych w systemie informacji prawnej LEX. Uwzględnione zostały zarazem tylko akty prawotwórcze o statusie obowiązujących. Pominęto akty prawa międzynarodowego i europejskiego z uwagi na ograniczone ramy niniejszych rozważań, jak również poważne braki w powszechnej znajomości poruszanych zagadnień na gruncie samego tylko prawa polskiego.

Stan literatury przedmiotu z zakresu prawa administracyjnego w przedmiocie neuroróżnorodności

Aktualnie dominuje raczej literatura poruszająca zagadnienia ogólne z zakresu ochrony zdrowia psychicznego²¹ i dostępności, jakkolwiek jest to dobry punkt

nauczyciela (Dz.U. 2024, poz. 453); rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów w publicznych szkołach artystycznych (Dz.U. 2024, poz. 1595); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków, form i trybu realizacji Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2020–2024 – „Aktywna tablica” (Dz.U. 2024, poz. 158); rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 sierpnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy w szkołach publicznych (Dz.U. poz. 1710); rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie egzaminowania osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez egzaminatorów oraz wzorów dokumentów stosowanych w tych sprawach (Dz.U. poz. 2659 ze zm.).

¹⁸ Tych ostatnich jest dużo, ponad 230, stąd nie sposób ich przytoczyć w opracowaniu o tak ograniczonych ramach.

¹⁹ Zob. przywołane: uchwała Rady Ministrów nr 165 z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji” (M.P. 2014, poz. 787); rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 25 lipca 2019 r. w sprawie standardu kształcenia przygotowującego do wykonywania zawodu nauczyciela (Dz.U. 2024, poz. 453); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. w sprawie szczegółowych warunków, form i trybu realizacji Rządowego programu rozwijania szkolnej infrastruktury oraz kompetencji uczniów i nauczycieli w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na lata 2020–2024 – „Aktywna tablica” (Dz.U. 2024, poz. 158).

²⁰ Łódzk. 2001, nr 114, poz. 1225; Małop. 2007, nr 376, poz. 2475; Małop. 2009, nr 586, poz. 4352; Małop. 2012, poz. 2228; Mazow. 2014, poz. 6373; zm.: Mazow. 2015, poz. 2347 i 5369.

²¹ W zakresie literatury administracyjnoprawnej zob. np. D. Cendrowicz, *Wolność jednostki na przykładzie sytuacji prawnej pensjonariusza domu pomocy społecznej* [w:] *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017; M. Burdzik, *Osoba z zaburzeniami psychicznymi jako strona postępowania administracyjnego a skuteczność mechanizmów gwarancyjnych*

wyjścia. Zdecydowanie brakuje jednak literatury rozwijającej w tym zakresie zagadnienia szczegółowe. W literaturze cywilistycznej i karnistycznej występują śladowe ilości szczegółowych opracowań²², w doktrynie prawa administracyjnego zaś można mówić w najlepszym wypadku o rozwoju literatury w zakresie ww. dostępności, choć nie można także i tej odmówić tego, że jednak przyczynia się do „przecierania szlaków”.

Dla podkreślenia nie mniej doniosłego znaczenia opracowań ogólnych warto wskazać chociażby na dwuczęściowy artykuł poświęcony ustawie o dostępności, a opublikowany przez K. Roszewską. W jego pierwszej części autorka zauważyła m.in., że zagadnienie dostępności nie stanowi dla prawa żadnego *novum*, a począwszy od lat 70 XX w. możemy mówić o coraz większym postępie w tym zakresie. Za sprawą wpływu prawa antydyskryminacyjnego prawo polskie także ewoluowało, począwszy od zwiększenia poziomu dostępności dla osób z niepełnosprawnością ruchową i wzrokową. Z czasem zmiany zaczęły obejmować obszary zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, przez rehabilitację zawodową, aż do aktualnego etapu, tj. realizacji prawa do pełnego udziału w życiu społecznym. Zauważono również, że na jurydyzację odnośnie do dostępności w Polsce wpłynęła w znacznym wymiarze aktywność środowiska osób niepełnosprawnych. W ramach programu Dostępność Plus światło dzienne ujrzała też współpraca strony pozarządowej z jego twórcami²³.

Na całość problematyki dostępności w zakresie, w jakim została ona unormowana w prawie polskim, złożyły się na poziomie ustawowym przepisy u.z.d. i u.d.c. Jak zauważyła K. Roszewska, obie wspomniane ustawy stanowią istotny fundament zobowiązania międzynarodowego, wynikającego z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ, a to m.in. za sprawą internalizacji idei dostępności w sferze politycznej i administracyjnej. Przynajmniej z formalnego punktu widzenia za trwałe efekty tych aktów prawotwórczych uznano włączenie dostępności do większości polityk publicznych, praktyki planowania, realizacji i oceny funkcjonowania państwa, samorządów oraz instytucji publicznych²⁴.

Z drugiej strony jednak mówi się też, że u.z.d. jest również wyrazem znacznej powściągliwości prawodawcy wobec instytucji publicznych w zakresie nakładania i egzekwowania obowiązków. Nie udało się zwłaszcza objąć w jednym

przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego [w:] *Skuteczność w prawie administracyjnym*, red. C. Martysz, Warszawa 2022.

²² Warto zwrócić uwagę np. na taką pozycję, jak: *Autyzm a prawo*, red. A. Górski, B. Kmiecik, Warszawa 2023.

²³ K. Roszewska, *Ustawa o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – podłoże prawne i społeczne przyjęcia ustawy. Część 1*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, t. LXIII, nr 12, s. 24.

²⁴ K. Roszewska, *Ustawa o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – podłoże prawne i społeczne przyjęcia ustawy. Część 2*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, t. LXIV, nr 4, s. 25; Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2012, poz. 1169 ze zm.).

akcie szerokiego zakresu regulacji traktujących o dostępności u samych tylko podmiotów publicznych. Tymczasem, jak uważa K. Roszewska, „uporządkowanie obowiązków podmiotów publicznych byłoby nie tylko pomocne, ale wydaje się coraz bardziej konieczne”. Wspomniana ustawa w ograniczonym zakresie oddziałuje też na podmioty prywatne. Nie przeszkodziło to jednak temu, że Polska znalazła się za jej sprawą w awangardzie państw Unii Europejskiej²⁵.

Tak jak wspomniano, nie brak opracowań ogólnych dotyczących ochrony zdrowia psychicznego czy dostępności etc. Nie brak też literatury traktującej o dostępności w JST²⁶. Problem pojawia się jednak, gdy mówimy o konkretnych działaniach, narzędziach, które służyłyby realizacji założeń dostępności w odniesieniu do poszczególnych jednostek, tu w szczególności osób neuro różnorodnych – gdzie tak naprawdę niezależnie od powtarzalności danego zaburzenia u poszczególnych jednostek każdy przypadek wymaga odrębnej uwagi.

Pojawiają się już jednak prace, których autorów można uznać w pewnym sensie za podejmujących próbę wypełnienia wspomnianej luki. Przykładowo dwa artykuły szczegółowo odnoszące się do zagadnień przejawów neuro różnorodności (spectrum autyzmu i ADHD) w perspektywie administracyjnoprawnej napisał P. Charzewski. Autor ten w jednej ze swoich prac poruszył m.in. kwestię upodmiotowienia neuro różnorodnych jednostek, do czego przyczynia się też występująca niekiedy współpraca międzyinstytucjonalna o – w pewnym sensie – sieciowym charakterze²⁷. W innej zaś traktował o problemach związanych z orzekaniem o niepełnosprawności u takich osób, gdzie zaakcentowany został m.in.: niejednorodny poziom jakości życia i funkcjonowania takich jednostek, nawet przy identycznych diagnozach, jak również to, że osoby orzekające w zespołach orzekających o niepełnosprawności nie zawsze mimo formalnego wykształcenia posiadają wystarczającą znajomość zagadnień dotyczących zaburzeń, z którymi „zgłaszają się” poszczególne jednostki. W tej ostatniej pracy autor zauważa m.in.: „członkowie powiatowego i wojewódzkiego zespołu są obowiązani odbyć szkolenie zgodnie z programem opracowanym w oparciu o minima programowe i złożyć z wynikiem pozytywnym test sprawdzający w zakresie objętym szkoleniem”. Jak jednak dodał: „Mają one (...) charakter prawno-administracyjny i nie odnoszą się w żaden sposób do aktualnej wiedzy medycznej”²⁸.

²⁵ K. Roszewska, *Ustawa o zapewnieniu...* (cz. 2), s. 25.

²⁶ Zob. np. Ł.K. Bugowski, M. Czech, *Zapewnianie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w urzędach gmin w województwie podlaskim – aspekty finansowe i prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 11; J. G. Firlus, *Ustalenie zakresu realizacji obowiązku zapewnienia przez gminę dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – zarys problemu* [w:] *Wsparcie potrzebujących wyzwaniem dla samorządu terytorialnego*, red. K. Małysa-Sulińska, T. Podlejski, M. Stec, Warszawa 2024.

²⁷ P. Charzewski, *Administracja inteligentna na miarę XXI wieku. Upodmiotowiona jednostka jako zwiększenie szans na sukces instytucji w epoce sieci*, „Studia nad Rozwojem Dolnego Śląska” 2025, nr 1, s. 89–90.

²⁸ P. Charzewski, *Problemy prawno-społeczne w przedmiocie orzekania o niepełnosprawności u osób neuro różnorodnych* [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024, s. 812.

Orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące osób neuroróżnorodnych

W kontekście spectrum autyzmu odnaleziono cztery wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych. Zostały one poddane analizie w kolejności chronologicznej.

Z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 15 listopada 2012 r.²⁹ wynika, że do odmowy przyjęcia do środowiskowego domu samopomocy osoby w spectrum autyzmu nie wystarczy fakt, że placówka ta nie posiada osób wyspecjalizowanych w pracy z takimi jednostkami, zwłaszcza jeżeli głównym argumentem jest to, że dotychczas z powodu braku osób z ASD nie było konieczności zatrudnienia takich specjalistów, a spełnione są pozostałe kryteria wskazane przez przepisy.

W wyroku z dnia 27 kwietnia 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przychylił się z kolei do stanowiska zajętego przez kuratora oświaty oraz Ministra Nauki i Edukacji w przedmiocie likwidacji specjalistycznych poradni psychologiczno-pedagogicznych. Przyjęto, że dzieci korzystające z ich wsparcia (w tym dzieci z ASD) powinny mieć do nich nieprzerwany dostęp i niezależnie od motywów, nie mogą być wysyłane do placówek, których powstanie jest dopiero w planach, nawet najbardziej prawdopodobnych i szczytnie motywowanych³⁰.

Na kanwie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 grudnia 2022 r. warto z kolei odnotować, że „specjalistyczne usługi opiekuńcze u osób m.in. z problemami rozwojowymi (...) muszą być zorganizowane w taki sposób, by zapewniały stałość miejsca, czasu i osób pracujących z uczniem, co daje dziecku poczucie bezpieczeństwa, wyzwala jego aktywność i pozwala osiągać rezultaty w pracy terapeutycznej”. Jednocześnie skład orzekający przypominał o subsydiarnym charakterze pomocy społecznej, w związku z czym nie należy oczekiwać, że jednostka będzie miała zapewniony dostęp do specjalistycznych usług ponad niezbędne minimum. Sąd zgodził się wprawdzie, że jest to stan pożądaný, ale zauważył zarazem, że pomoc społeczna ma wielu beneficjentów, co nie pozostaje bez wpływu na możliwości w zakresie realizacji zadań i czynienia zadość oczekiwaniom jednostek (które zresztą powinny same także wykazywać się inicjatywą w rozwiązywaniu swoich problemów)³¹.

Nie mniej doniosły, jak również istotny z akademickiego punktu widzenia jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 7 marca 2024 r., wynika bowiem z niego, że student (w tej konkretnej sprawie ze stwierdzonym ASD bez orzeczenia o niepełnosprawności) jest zobligowany do przedstawienia i udokumentowania swoich szczególnych potrzeb, nim przystąpi do

²⁹ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 15 listopada 2012 r., sygn. II SA/Ke 637/12, LEX nr 1240878.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2020 r., sygn. II SA/Wa 2515/19, LEX nr 3059020.

³¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 grudnia 2022 r., sygn. II SA/Gl 1291/22, LEX nr 3481760.

egzaminu. Tam, gdzie tego nie uczyni w wyżej opisany sposób, organy uczelni nie muszą tych szczególnych potrzeb brać pod uwagę (w przedmiotowej sprawie student poinformował o byciu osobą w spectrum autyzmu i przedstawił – niekoniecznie istotne z punktu widzenia uczelni – dowody już po fakcie kolejnego niepomysłnego podejścia do egzaminów, będąc na kolejnym roku warunkowo)³².

W mojej ocenie można częściowo polemizować ze stanowiskiem rektora, o którym mowa w tej ostatniej sprawie. Wynika to z racji społecznych. Pomimo bowiem stopniowej ewolucji „społecznego myślenia” o zaburzeniach psychicznych sama tylko przepaść międzypokoleniowa między rodzicami a dziećmi – przejawiająca się w postrzeganiu tego zagadnienia – może skutkować u niektórych niechęcią do dzielenia się takimi informacjami. Pamiętać należy też, że w poszczególnych państwach „otwartość społeczeństwa” kształtuje się w różnym tempie³³. Tym samym można zadać pytanie, czy legalistyczne myślenie rektora nie przyćmiło pewnej ludzkiej refleksji – a wszyscy wiemy, że sfera zdrowia psychicznego jest tą coraz bardziej wrażliwą, również w naszym, polskim społeczeństwie (nie zmienia to jednak postaci rzeczy, że to student swoim postępowaniem sam niejako przyczynił się do utraty zaufania wobec niego).

W kontekście ADHD odnaleziono około 20 wyroków WSA. Część z nich pozwala na poznanie sytuacji osób dotkniętych tym zaburzeniem, inne zawierają uniwersalne w pewnym sensie racje, istotne z punktu widzenia pomocy społecznej oraz oświaty.

W sprawie zawisłej przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie sąd ten w wyroku z dnia 24 sierpnia 2007 r. zwrócił uwagę, że organy dwóch instancji nie zweryfikowały faktu, że skarżąca została wprowadzona w błąd przez pracownika szkoły, który źle wyliczył wysokość dochodów i stwierdził, że stypendium socjalne córce skarżącej się nie należy. Nie odniosły się one do tego także w swoich decyzjach. Sąd zobligował wobec tego organy (Prezydenta Miasta Radomia oraz Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Radomiu) do tego, aby rozpatrzyły wniosek strony ponownie, biorąc już pod uwagę wszystkie istotne okoliczności, w tym niepełnosprawność skarżącej podyktowaną padaczką i brakiem jednego oka oraz będącą rezultatem tego niezdolność do pracy; sprawowanie opieki nad trójką dzieci, w tym dzieckiem niepełnosprawnym z ADHD, wobec którego orzeczono o indywidualnym toku nauczania; wreszcie, problemy ze sprawowaniem władzy rodzicielskiej³⁴.

Interesujący jest również wyrok zapadły w sporze zawisłym przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu³⁵. Sprawa dotyczyła wysokości

³² Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 marca 2024 r., sygn. II SA/Bk 910/23, LEX nr 3705488.

³³ Zob. np. E. Płońska, *Dyskryminacja, wiktymizacja, wykluczenie osób autystycznych* [w:] *Autyzm a prawo* red. A. Górski, B. Kmiecik, Warszawa 2023.

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2007 r., sygn. VIII SA/Wa 363/07, LEX nr 496249.

³⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. IV SA/Wr 400/09, LEX nr 1687023.

Na gruncie tej sprawy warto też przywołać stanowisko w przedmiocie decyzji uznaniowych:

odpłatności świadczeń opiekuńczych, które dla skarżącej były nieproporcjonalnie wysokie z powodu konieczności ponoszenia ogromnych wydatków na syna „chorego na autyzm, ADHD, nietolerancję różnych produktów spożywczych, zaburzenia trawienia, złą absorpcję, dysbiozę, zaburzenia przemiany materii, hipotonię mięśniową”. Skarżąca podnosiła także, że syn nosił w tamtym czasie aparat ortodontyczny, był alergikiem, jak również stwierdzono u niego pogorszenie stanu zdrowia. Wspominała, że przebywał wtedy na kosztownej diecie, korzystał z turnusów rehabilitacyjnych, uczęszczał na rehabilitację. Na matce spoczywał też ciężar ponoszenia kosztów materiałów i podręczników szkolnych oraz konieczność wnoszenia dodatkowych opłat w związku z uczęszczaniem syna na zajęcia z biofeedback, gdzie Narodowy Fundusz Zdrowia w tamtym czasie opłacał tylko jedną taką terapię w tygodniu przez 28 dni, podczas gdy skuteczność tej ostatniej była możliwa jedynie przy uczestnictwie systematycznym, a więc 2–3 razy w tygodniu.

Wsparcia wymagał także starszy syn skarżącej, który mierzył się z astmą, alergią, dysgrafią, zaburzeniami koncentracji, skrzywieniem kręgosłupa i stopami płasko-koślawymi. Nosił również dwa aparaty ortodontyczne. Do tego oczywiście dochodziły koszty podręczników.

Jak to ujął skład orzekający w niniejszej sprawie: „Organ I instancji w sprawie ustalił sytuację materialną i zdrowotną w rodzinie skarżącej, ustalił także wydatki związane z leczeniem i rehabilitacją małoletniego (...), jednak nie wyjaśnił w dostateczny sposób sytuacji zdrowotnej w rodzinie skarżącej oraz potrzeb tej rodziny i możliwości ich zaspokojenia we własnym zakresie. Ponadto w uzasadnieniu decyzji nie podał, na podstawie jakich dowodów poczynił swoje ustalenia w zakresie ustalonych potrzeb rodziny skarżącej, co może uzasadniać zarzut dowolności w tej mierze, a także nie zawarł w wydanej decyzji wyczerpujących rozważań dotyczących (...) słusznego interesu skarżącej oraz interesu społecznego (...). Poziom odpłatności przyznany (...) na podstawie owego przepisu prawa winien być wszechstronnie rozważony w kontekście ustalonej w sposób wyczerpujący sytuacji dochodowej, rodzinnej i zdrowotnej rodziny skarżącej”.

Skład orzekający zobowiązał w rezultacie organy do ponownego przeprowadzenia postępowania już z wyeliminowaniem wskazanych wątpliwości oraz do wyjaśnienia sprawy we wskazanym zakresie, z uwzględnieniem poczynienia prawidłowych ustaleń i dokonania właściwych rozważań w podanym zakresie, co odnosiło się w szczególności do istnienia przesłanek zwolnienia skarżącej z ponoszenia

„w przypadku wydawania decyzji w ramach uznania administracyjnego (...) organy administracji publicznej mają obowiązek szczególnej dbałości o prawidłowe i wyczerpujące uzasadnienie swojego rozstrzygnięcia (...) decyzja uznaniowa może być uchylona przez sąd administracyjny, w wypadku stwierdzenia, że została wydana z takim naruszeniem przepisów o postępowaniu administracyjnym, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (...). O tego rodzaju naruszeniach można mówić, gdy organ nie uzasadnił swojego wyboru, pozostawił poza swoimi rozważaniami argumenty podnoszone przez stronę, pominął istotne dla sprawy materiały dowodowe”.

opłat za przyznane usługi opiekuńcze w wymiarze większym niż 40%. Sąd wskazał też, że rozstrzygnięcie powinno odpowiadać wymogom określonym w art. 107 § 3 k.p.a.³⁶

Inna sprawa była związana z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2010 r.³⁷ Zespół Orzekający Publicznej Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej zdecydował o braku potrzeby indywidualnego nauczania dziewczynki mierzącej się z ADHD, co uczyniono na podstawie art. 71b ust. 3 ówczesnej ustawy o systemie oświaty. Swoje stanowisko Zespół uzasadniał tym, że natężenie objawów ADHD pozwala dziewczynce na realizację materiału „promowanego w zespole klasowym po zapewnieniu dziecku dodatkowej pomocy psychologiczno-pedagogicznej na terenie szkoły w formie zajęć indywidualnych dydaktyczno-wyrównawczych i socjoterapeutycznych do końca klasy VI oraz realizacji wszystkich zaleceń poradni zawartych w opinii z kwietnia 2009 r.”. Zespół odwoływał się również do analizy zgromadzonej dokumentacji, z której wynikało, że dziewczynka poczyniła postępy edukacyjne i poprawił się jej stosunek do szkolnych obowiązków. Odwołanie od tego orzeczenia złożył jej ojciec, podnosząc m.in., że dziecko nie jest w stanie skupić na lekcji, rozpraszająco na nie wpływa najmniejszy szmer, nie jest w stanie spokojnie usiedzieć. Zespół jednak podtrzymał stanowisko, argumentując, że natężenie ADHD nie jest aż tak znaczne u dziewczynki, by nie mogła uczęszczać do szkoły. Zaproponowano też rodzicom diagnozę neurologiczną, nawet z obserwacją na oddziale neurologii dziecięcej.

Kurator oświaty, podtrzymując w mocy zaskarżone orzeczenie, stwierdził m.in., że ADHD nie jest wskazaniem do izolacji dziecka od środowiska rówieśniczego w szkole, a stan zdrowia dziewczynki nie uzasadnia potrzeby realizacji obowiązku szkolnego w formie nauczania indywidualnego. Rodzice wnieśli zatem skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, wskazując, że sami nie mają kwalifikacji, by zapewnić dziecku nauczanie na adekwatnym poziomie, a potrzeba indywidualnego toku podkreślana bywa zarówno w zaświadczeniach, jak i opiniach lekarskich.

W sprawie tej wyrok można uznać w pewnym sensie za korzystny dla rodziców, choć nie ze względu na podniesioną przez nich argumentację³⁸. Stan faktyczny pozwala jednak zobaczyć, z jakimi trudnościami mierzą się osoby neuroróżnorodne i ich rodziny/opiekunowie.

³⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2024, poz. 572).

³⁷ Wyrok WSA w Opolu z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. II SA/Op 437/09, ONSAiWSA 2011, nr 3, poz. 62; ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2024, poz. 750 ze zm.). Przepisy art. 71b aktualnie uchylone.

³⁸ Miały miejsce rażące nieprawidłowości natury procesowej. Zgodnie z tezą do wyroku: „Brak jest podstaw dla zespołu orzekającego, do ponownego rozpatrzenia sprawy w przypadku, gdy zespół orzekający uznaje odwołanie za nieuzasadnione. Stąd decyzja kuratora oświaty, utrzymująca w mocy orzeczenie dotknięte kwalifikowaną wadą prawną, jest także decyzją nieważną”.

Z ciekawą tezą można się spotkać na gruncie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z Bydgoszczy z 2013 r.³⁹, organy bowiem tak bardzo skoncentrowały się na formalnej diagnozie dziecka, że w pewnym momencie zamiast badać realne trudności, z którymi mierzy się to dziecko i jego bliscy, zaczęto rozpatrywać fakty przez pryzmat wybranej spośród iluś przedstawionych opinii. Stąd też teza wyroku sądu, w myśl której: „Orzekając na podstawie art. 71b ust. 1 i 3 u.s.o., o potrzebie kształcenia specjalnego organ nie ma oceniać, czy ktoś wymaga kształcenia specjalnego, bo jest chory (np. na autyzm). Organ ma ocenić, czy dana osoba np. chora na autyzm czy jakkolwiek inną, choćby nie do końca zdiagnozowaną chorobę, ale taką, która powoduje niepełnosprawność czy «niedostosowanie społeczne» – jest w takim stanie, że edukacja tej osoby może przebiegać w ramach zwykłej organizacji nauki i przy użyciu zwykłych metod pracy, czy też edukacja tej osoby wymaga stosowania specjalnej organizacji nauki i specjalnych metod pracy. Uznanie, że stosowanie zwykłych metod nauki i zwykłych metod pracy nie zapewni «najpełniejszej realizacji potrzeb dziecka» w zakresie edukacji – powinno skutkować orzeczeniem o potrzebie kształcenia specjalnego”.

Biorąc w dalszej kolejności pod uwagę wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 2015 r., warto dostrzec jedną z możliwych sytuacji, w jakiej może się znaleźć jednostka zmagająca się z ADHD. Jest to jeden z poważniejszych wariantów. W uzasadnieniu faktycznym znajduje się następujący fragment: „cierpi na schorzenia neurologiczne, zdiagnozowano u niego ADHD, znajduje się w stałej terapii i farmakologii. Nadto stwierdzono, że chłopiec znajduje się pod demoralizującym wpływem kolegów, stosuje różne środki odurzające, bywa pod wpływem alkoholu, a także dopuścił się wraz z tymi kolegami szeregu czynów karalnych”⁴⁰.

Istotną wskazówką dla pracowników pomocy społecznej, jak również badaczy problemu może być wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 2019 r.⁴¹ Teza tego orzeczenia brzmi: „Zestawiając treść art. 50 ust. 4 u.p.s.

³⁹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 maja 2013 r., sygn. II SA/Bd 91/13, LEX nr 1351595.

⁴⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 stycznia 2015 r., sygn. III SA/Kr 1378/14, LEX nr 1644120.

⁴¹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 października 2019 r., sygn. II SA/Bd 440/19, LEX nr 2748722.

Interesujące są zresztą też niektóre elementy uzasadnienia prawnego. Jak zauważył skład orzekający: „Nie budzi wątpliwości Sądu, mając na względzie ogólne zasady przyznawania pomocy społecznej, że z uwagi na ograniczone środki finansowe, nie wszystkie oczekiwania osoby uprawnionej do specjalistycznych usług opiekuńczych mogą zostać zaspokojone. Jednakże brak dostatecznej ilości środków na świadczenia pomocy społecznej powinien zmuszać organy do szczególnie starannego i racjonalnego ich wykorzystywania. Mając powyższe na względzie Sąd, oceniając zaskarżoną decyzję uznał, że samo ograniczenie ogólnej ilości godzin przyznanych specjalistycznych usług opiekuńczych można powiązać ze wskazaną przez organ okolicznością ograniczonych możliwości finansowych. Jednak w zaskarżonej decyzji brak rozważań odnośnie konkretnego rozmiaru dokonanego zmniejszenia tj. dlaczego zmniejszono rozmiar przyznanych świadczeń z 40 godzin miesięcznie do 10 godzin miesięcznie (a nie do np. 20 godzin miesięcznie). Samo zestawienie wielkości środków, których organ potrzebuje do realizacji planowanych specjalistycznych usług

(w którym mowa, że usługi opiekuńcze są to usługi «dostosowane» do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności) z art. 3 ust. 3 u.p.s. (stwierdzającym, że rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy) – należy zgodzić się z poglądem, że intencją ustawodawcy nie było przyznanie osobie kwalifikującej się do specjalistycznych usług opiekuńczych jakichkolwiek usług, lecz poprzedzonych bardzo dokładnym rozeznaniem usług dostosowanych do stanu zdrowia tej osoby oraz jej sytuacji rodzinnej”.

Ku przestrodze jednostek lubiących dopuszczać się nadużyć mimo obniżonej jakości życia warto zapoznać się z tezą wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 2021 r.⁴² Zauważmy w nim: „Nie zasługuje na aprobatę stanowisko skarżącego, że ilość opuszczonych godzin lekcyjnych i nieusprawiedliwionych, była następstwem złej atmosfery w szkole czy zachowania kolegów. Zwłaszcza w sytuacji kiedy skarżący nie ma przymusu nauki, jest pełnoletni i może kontynuować edukację w innej formie kształcenia. ADHD czy inne schorzenia, na które cierpi, nie tłumaczą braku usprawiedliwienia nieobecności, nawet gdyby była zasadna”.

Kolejna z wybranych spraw dotyczy świadczenia pielęgnacyjnego, w którego przedmiocie orzekał w jednym ze swych wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w 2022 r.⁴³ Źródłem powstałego sporu było odmówienie tego ostatniego skarżącemu, ojcu niepełnosprawnego dziecka, w związku z zawieszaniem po i wznawianiem w okresie letnim działalności gospodarczej. Organy stały na stanowisku, że np. rozmiar opieki musi być na tyle znaczny, by uniemożliwiać działalność zarobkową. Skład orzekający nie podzielił jednak tego stanowiska, stwierdzając: „Należy wskazać, że opieka nad osobą niepełnosprawną, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., nie musi być sprawowana nieustannie przez całą dobę, sposób jej sprawowania jest bowiem uzależniony od rodzaju schorzeń osoby wymagającej opieki i wskazań zawartych w orzeczeniu o niepełnosprawności. Przepis ten wymaga, aby opieka nad osobą niepełnosprawną legitymującą się orzeczeniem o niepełnosprawności sprawowana była zgodnie ze wskazaniami

opiekuńczych z wielkością środków, którymi organ faktycznie dysponuje – nie daje pojęcia, czym kieruje się organ dokonując takiego a nie innego zmniejszenia, a więc czy np. wobec ograniczonej wielkości środków finansowych przyjął zasadę przyznawania usług w rozmiarze 25% zgłaszanego zapotrzebowania, albo czy inaczej traktuje osoby, które już uzyskały jakąś pomoc, a inaczej osoby, które jeszcze w ogóle pomocy nie otrzymały (i dlaczego), itd. Innymi słowy – brak jest wskazania jakichkolwiek kryteriów, którymi organ się kierował przyznając świadczenie w «okrojonym» rozmiarze, co nie pozwala ocenić, czy mamy w tym konkretnym przypadku do czynienia z decyzją w ramach swobody wyboru organu, czy mamy już do czynienia z dowolnością wyboru organu”. To zresztą nie wszystko, co można przywołać. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2024, poz. 1283 ze zm.).

⁴² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. III SA/Gl 539/20, LEX nr 3168296.

⁴³ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 września 2022 r., sygn. II SA/Gd 247/22, LEX nr 3410781. Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2024, poz. 323 ze zm.).

wynikającymi z tego orzeczenia, a zatem aby była to opieka długotrwała i stała”. Tu warto nadmienić, że syn skarżącego mierzył się z zespołem Tourette’a, w ramach którego wystąpiły też ADHD i zaburzenia zachowania w skali wymagającej całodobowego nadzoru (brak umiejętności w zakresie przygotowania posiłku, zadbania o higienę). Uczył się on w klasie integracyjnej, a ojciec zaprowadzał go do szkoły i z niej odbierał. Chłopak musiał po zajęciach uczęszczać na socjoterapię, logopedię, zajęcia sensoryczne, rozwijanie kompetencji emocjonalno-społecznych, zajęcia korekcyjno-kompensacyjne oraz basen.

Dalej mamy z kolei wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 2024 r. w przedmiocie prawa do świadczenia opiekuńczego dla osób, które na mocy orzeczenia sądu opiekuńczego wykonują bieżącą pieczę nad dzieckiem⁴⁴. Zgodnie z brzmieniem tezy: „Osoba odpowiedzialna za utrzymanie dziecka, której Państwo powierzyło pieczę nad jego wychowaniem i rozwojem, ma prawo skutecznego domagania się od tegoż Państwa pomocy w sprawowaniu tej opieki, w tym również pomocy materialnej, a więc przynajmniej częściowego pokrycia kosztów utrzymania dziecka, jeżeli dochód rodziny uprawnia do jej otrzymania. Zgodnie bowiem z Konwencją o Prawach Dziecka, formą sprawowania bieżącej pieczy nad dzieckiem, nad którym nie sprawują pieczy jego rodzice, jest tzw. piecza alternatywna wobec rodzicielskiej, a Państwo, zgodnie ze swym prawem wewnętrznym, powinno zapewnić takiemu dziecku opiekę zastępczą. Niezgodne z konstytucyjną zasadą ochrony praw dziecka byłoby zatem zawężenie grupy osób legitymowanych do otrzymania świadczenia wychowawczego, wyłącznie do osób, które faktycznie opiekują się dzieckiem, ale jedynie pod warunkiem, że wystąpiły do sądu opiekuńczego o przysposobienie dziecka, a pominięcie osób, które na mocy orzeczenia sądu opiekuńczego wykonują bieżącą pieczę nad dzieckiem. W takiej sytuacji prawo do świadczenia wychowawczego nie wynika bezpośrednio z art. 72 Konstytucji RP, natomiast prawo do świadczenia wychowawczego wywodzone jest w tym przypadku ze współstosowania omawianej ustawy i Konstytucji RP, czyli polega na ustaleniu właściwego sensu normy ustawy, za pomocą normy konstytucyjnej, z przyznaniem pierwszeństwa tej drugiej. We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną powinno być jak najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka (art. 3 ust. 1 Konwencji o Prawach Dziecka)”.

W sprawie tej zaszło, co następuje: Zakład Ubezpieczeń Społecznych odmówił skarżącej będącej babcią przyznania prawa do świadczenia wychowawczego na dziecko, argumentując, że skarżąca nie sprawuje opieki faktycznej nad

⁴⁴ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 marca 2024 r., sygn. II SA/Łd 46/24, LEX nr 3696480. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.); Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. 1991, nr 120, poz. 526 ze zm.).

dzieckiem, ale opiekę bieżącą. Skarżąca podnosiła przed sądem, że wraz z mężem zostali ustanowieni opiekunami dziecka specjalnej troski, co było podyktowane m.in. wcześniactwem. To ostatnie spowodowało u chłopca uszkodzenie systemu nerwowego, wzmożone napięcie mięśniowe, zaburzenia neurologiczne. Wnuk skarżącej miał podejrzenie ADHD, był obciążony także astmą na tle alergicznym. Musiał na stałe przyjmować leki ratujące życie. Jak zresztą podnosiła kobieta, „wnuk wymaga wsparcia psychologicznego w formie terapii sensorycznej, terapii logopedycznej, jak i stałego zaopatrzenia w leki przeciwhistaminowe”.

Dziecko wraz z przyrodnimi siostrami trafiło wcześniej do domu małego dziecka. Matka była podejrzewana o znęcanie się nad dziećmi poprzez używanie przemocy fizycznej, psychicznej i ekonomicznej. Sąd powierzył wprawdzie potem sprawowanie pieczy nad małoletnim ojcu, ale ten nie wywiązywał się należycie z obowiązków. W rezultacie małoletni od chwili opuszczenia domu małego dziecka zamieszkiwał z dziadkami ze strony ojca, którym powierzono bieżącą pieczę nad małoletnim.

Wątek trudnej sytuacji rodzinnej pojawia się również w przypadku sprawy, która została rozstrzygnięta wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (także w 2024 r.)⁴⁵. Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych odmówił małoletniej reprezentowanej przez matkę jako przedstawiciela ustawowego renty rodzinnej w drodze wyjątku, po zmarłym ojcu. Dziewczynka pozostawała pod opieką psychiatry i pulmonologa. Miała stwierdzone ADHD, na które przyjmowała stałe leki. Chorowała na astmę, potrzebowała zajęć z zakresu integracji sensorycznej, do których w rodzinnej miejscowości nie było dostępu. Dziecko przyjmowało w czasie, kiedy trwała sprawa, leki antydepresyjne, nie odstępowało matki na krok, bojąc się, że coś się jej stanie. Matka, sama będąc osobą z problemami zdrowotnymi o charakterze reumatologicznym, często musiała prosić ludzi o pomoc, bowiem wsparcie z zasiłków nie wystarczało na zaspokajanie potrzeb życiowych. W pewnym sensie można powiedzieć, że główną przyczyną komplikacji życiowej kobiet był fakt, że ojciec małoletniej miał za życia trudności z podjęciem pełnowartościowego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę.

⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2024 r., sygn. II SA/Wa 1881/23, LEX nr 3756820. Tu warto zacytować wymowną tezę do przywołanego wyroku: „Na szczególne okoliczności składają się wyłącznie zdarzenia niezależne od ubezpieczonego. Chodzi tylko o zdarzenia albo trwały stan wykluczający aktywność zawodową konkretnej osoby z powodów niemożliwych lub obiektywnie trudnych do przezwyciężenia. Do zdarzeń takich nie można zaliczyć świadczenia tzw. pracy «na czarno» bez ubezpieczenia. Również problemy ze znalezieniem legalnej pracy nie mogą zostać uznane za okoliczność szczególną, usprawiedliwiającą niewypracowanie wymaganego okresu w celu uzyskania świadczenia na zasadach ogólnych. Szczególne okoliczności to okoliczności obiektywne, niezależne i niezawinione przez ubiegającego się o świadczenie w drodze wyjątku. Taką szczególną okolicznością, w rozumieniu art. 83 u.e.r.f.u.s., nie jest fakt niestabilnej sytuacji na rynku pracy, zagrożenie bezrobociem, czy też samo bezrobocie. Są to bowiem zjawiska, które immanentnie występują w gospodarce rynkowej. Uznanie bezrobocia za szczególną okoliczność w praktyce powodowałoby obowiązek przyznawania powyższego świadczenia nie w drodze wyjątku lecz powszechnie”.

W kontekście innej sprawy z tego samego roku warto podkreślić, że nie jest rzadkie współwystępowanie zaburzeń ASD i ADHD z innymi dysfunkcjami. Takie sytuacje wydają się wręcz normą. Z moich doświadczeń wynika, że nie budzi wcale zaskoczenia, gdy w wyroku (fragment stanu faktycznego) czyta się: „Córka (...) posiada orzeczenie o niepełnosprawności, choruje na Zespół Aspergera, ADHD, zaburzenia snu, depresję lękową” i „szereg innych”. Już nie mówiąc o tym, że nie budzi zdziwienia, gdy mamy do czynienia w przypadku takiej osoby, nawet względnie funkcjonalnej, z całym zespołem specjalistów oraz sporym zestawem różnorodnych leków i suplementów⁴⁶. Kusząca do postawienia wydaje się również teza, że część tych zaburzeń bywa rezultatem przeżytych traum⁴⁷.

Podsumowanie.

W kierunku wzmacniania statusu osób neuroróżnorodnych w polskim prawie administracyjnym

W literaturze administracyjnoprawnej uznaniem cieszy się definicja materialnego prawa administracyjnego skonstruowana swego czasu przez Z. Leońskiego. W myśl tej definicji „normy prawa materialnego to normy zawarte w przepisach prawa administracyjnego powszechnie obowiązującego, które określają treść praw i obowiązków (zachowanie się) tych podmiotów, które w ramach danego stosunku administracyjnoprawnego, występują w charakterze podmiotów administrowanych, a więc podległych podmiotom dysponującym władztwem administracyjnym”⁴⁸.

Zauważa się zresztą również, że regulacje materialnego prawa administracyjnego znajdują się głównie w aktach rangi ustawowej, rzadziej w aktach wydawanych na podstawie i w granicach wydanych przez nie upoważnień. Adresowane są zaś głównie do podmiotów administrowanych, poza strukturami administracji publicznej. Są one też bezpośrednim źródłem praw i obowiązków, jakkolwiek innych niż wynikające z norm ustrojowych czy proceduralnych. W ostateczności stanowią pośrednią podstawę do formułowania takich praw i obowiązków, choć wymaga to konkretyzacji. Zasięg materialnego prawa administracyjnego ogarnia zaś, jak się zauważa w literaturze, właściwie wszystkie dziedziny społecznej egzystencji, w tym ochronę zdrowia, pomoc społeczną czy oświatę⁴⁹.

⁴⁶ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 24 kwietnia 2024 r., sygn. II SA/Łd 1011/23, LEX nr 3719894.

⁴⁷ Zob. też: wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 marca 2025 r., sygn. II SA/Lu 860/24, LEX nr 3860485.

⁴⁸ J. Matusiak, A. Narożniak, *Materialne prawo administracyjne. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2024, s. 2.

⁴⁹ Z. Duniewska, *Zagadnienia wprowadzające. Miejsce, rola, determinanty, określenie i cechy prawa administracyjnego materialnego* [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, P. Korzeniowski, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2022, s. 34.

Przywołując opinię A. Okolskiego, z jednej strony prawo administracyjne to system przepisów prawnych określających działalność państwa w ogóle i wszystkie wynikające stąd stosunki, z drugiej zaś byłby to system przepisów prawnych, za pomocą których państwo tworzy warunki wszechstronnego rozwoju społeczeństwa⁵⁰. Poglądy te, mimo że sformułowane w drugiej połowie XIX w., wydają się w swym ogólnym brzmieniu odpowiadać także współczesności, gdzie krótkie definicje to rzadkość.

Biorąc pod uwagę powyższe, nic nadzwyczajnego nie zauważę, jeżeli wskażę, że materialne prawo administracyjne, także biorąc pod uwagę drugi z poglądów Okolskiego, w naturalny sposób kształtuje również sytuację neuroróżnorodnej jednostki w społeczeństwie. Jeżeli tak, to w takim razie jak ta sytuacja i tytułowy status się przedstawiają?

Odpowiadając na to pytanie, należy wspomnieć o przywoływanej wcześniej ewolucji w dziedzinie dostępności. Jak zostało powiedziane w nawiązaniu do ustaleń K. Roszewskiej, prawo polskie ewoluowało, począwszy od zwiększenia poziomu dostępności dla osób z niepełnosprawnością ruchową i wzrokową aż po obszary zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia, przez rehabilitację zawodową, do aktualnego etapu, tj. realizacji prawa do pełnego udziału w życiu społecznym włącznie. To jest jednak pewien metapoziom, w zakresie którego rozważania w polskiej administratywistyce również nie są nad wyraz liczne (mam tu na myśli zgłębianie problematyki dostępności według stanu od 2019 r., a zatem, jak można rzec – w ujęciu holistycznym).

Równocześnie jednak rozrostowi uległa wiedza w zakresie psychiatrii, psychologii, pedagogiki. Okazało się, że jako społeczeństwo jesteśmy jeszcze bardziej zróżnicowani, niż mogło się wydawać, a to, co w przeszłości uchodziło za normalny trud życia niezależnie od jakichkolwiek zasad słuszności, raptownie nabrało znaczenia. Dziecko z ADHD przestało być tylko dzieckiem sprawiającym większe trudności wychowawcze. Mało tego – okazało się, że to zaburzenie wcale z czasem nie znika. Ono może jedynie zmienić swoją postać, by towarzyszyć dalej, w innym wydaniu (właściwym osobie dorosłej), z różnym natężeniem poszczególnych objawów⁵¹. Podobnie w przypadku ASD – tu można rzec, że „świat stanął na głowie”, bo okazuje się, że mierzą się z tym nie tylko osoby z najniższą jakością życia albo tzw. geniusze zamknięci w jednym, sobie właściwym świecie. Dziś wiadomo, że takich osób wśród nas jest znacznie więcej i czasami możemy

⁵⁰ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, t. I, Warszawa 1880, s. 15 i 19.

⁵¹ P. Brudkiewicz, *Zespół nadpobudliwości psychoruchowej z deficytem uwagi (ADHD) u dorosłych*, <https://www.mp.pl/pacjent/psychiatria/choroby/74504,zespol-nadpobudliwosci-psychoruchowej-z-deficytem-uwagi-adhd-u-doroslych> (22.06.2025); S.-A. Safren, S. Sprich, C.-A. Perlman, M.-W. Otto, *Poskromić ADHD. Poznawczo-behawioralna terapia dorosłych. Poradnik pacjenta*, Sopot 2015, s. 11 i n.

nawet nie wiedzieć, że czegoś w kimś, z kim na co dzień przebywamy, zwyczajnie nie dostrzegamy, a jednostka ta – pisząc nomenklaturą właściwą prawu administracyjnemu – może mieć nie tylko tę słabszą sferę, którą wytłumaczymy sobie ludzką słabością, zwykłą nadwrażliwością. My możemy takiej jednostce zadawać nawet fizyczny ból, nie dotykając niej. Osoba ta zaś, być może wynosząc z domu lekcje dotyczące „niemówienia o pewnych kwestiach ze względów społecznych”, może zwyczajnie, a zarazem bardzo realnie znosić szeroko pojęty dyskomfort, uśmiechając się na zewnątrz, ucząc się świadomie naszych schematów, a potem w zaciszu domowym stimować się, odreagowywać, ulegać wyczerpaniu nie tylko właściwemu danej pracy, ale całościowemu.

Dla organów administracji publicznej, jak również wszelkich podmiotów administrujących i sądów administracyjnych (oczywiście nie tylko) już teraz oznacza to poważne wyzwania, o czym za chwilę w celu zachowania porządku rozważań. Nadmienić bowiem trzeba, że ogółem zarówno akty prawne, jak i literatura przedmiotu w zakresie szczegółowych zagadnień neuroróżnorodności są ubogie, choć może bardziej na miejscu byłoby rzec – znajdują się w trakcie rozwoju. Na podstawie odnalezionych aktów prawnych – głównie wykonawczych i z zakresu prawa samorządu terytorialnego – można zaobserwować powolny wzrost poziomu wsparcia dla osób neuroróżnorodnych mierzących się z ASD lub ADHD. Wciąż oczywiście najwięcej tego ostatniego jest kierowane do jednostek najbardziej doświadczających, ze stosunkowo „najniższą” – jak to się niekiedy bardziej potocznie określa – jakością życia. Na pewno można wnioskować o coraz większym dostrzeganiu problemu w oświacie, gdzie rośnie oferta szkoleń specjalistycznych dla nauczycieli. Z orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych wyłania się zaś z jednej strony problem zróżnicowania sytuacji jednostek i ich rodzin, z drugiej zaś niekiedy kłopot w postaci przesadnej powściągliwości organów, co kończy się m.in. niedopatrzzeniami w zakresie materiału dowodowego (wydaje się, że organy niekiedy mogą zbyt mocno skupiać się na zasadzie pomocniczości w pomocy społecznej, tracąc z pola widzenia zasady ogólne k.p.a.).

Nie brak jednak również przykładów niekoniecznie dobrej kreatywności wśród uczniów i studentów – mimo że doświadczających zaburzeń. Tu jednak trzeba stanowczo powiedzieć, że istnieją pewne zasady, w tym uniwersalne – oczekuje się pomocy w zakresie narzędzi i warunków pracy, a nie zaliczenia z tytułu samych problemów, z którymi mierzy się jednostka. Ponadto regułą powinno być niezwłoczne zgłaszanie takich sytuacji wraz ze stosownymi dokumentami na ich potwierdzenie. Jak bowiem pokazał przykład studenta z Białegostoku, organy uczelni ani nauczyciele akademicy nie muszą wcale brać pod uwagę takich uwarunkowań, jeżeli zgłoszenia te następują długo po stosownym czasie, a zwłaszcza dopiero w „krytycznej sytuacji” zdającego. Niewątpliwie jednak jeszcze przez jakiś czas wskazane będzie uwzględnianie mentalności społecznej, gdzie mimo wszystko część ludzi była w domach straszona społecznym naznaczeniem z tytułu

takich czy innych wyzwań zdrowotnych. Nie ma to już jednak obowiązkowego charakteru w przypadku nauczycieli czy nawet organów uczelni.

Najwięcej przykładów z orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych znaleziono, wpisując w systemie informacji prawnej LEX hasło: „ADHD”. Znacznie mniej w przypadku „spectrum autyzmu” – o dziwo.

Odnosić warto także, że mogą występować trudności w kontakcie na linii organy administracji publicznej – osoby neuroatypowe. Oczywiście neuroróżnorodność nie jest niezbędna dla ich powstania, ale mówimy o pewnej specyfice. Za potencjalne źródła tych trudności możemy uznać: skomplikowany język prawny, styl komunikacji, poziom złożoności języka urzędowego czy niedostosowanie środowiska do osób ze szczególnymi potrzebami. Te ostatnie wcale zaś nie muszą być związane z formalną diagnozą, jeśli zważyć na wciąż obecny u niektórych jednostek lęk (a może jednak strach) przed stygmatyzacją.

Wreszcie podkreślić należy, że znaczna część zaskarżanych do sądów administracyjnych decyzji w sprawach osób neuroatypowych to decyzje uznaniowe, występujące m.in. na gruncie przepisów dotyczących pomocy społecznej, ale także szkolnictwa wyższego i innych.

Uznanie administracyjne definiowane jest w literaturze przedmiotu jako podstawowy sposób przejawiania władzy dyskrejonalnej administracji publicznej. Jako forma kompetencji dyskrejonalnych pozwala ono organowi w ramach przyznanej mu możliwości wykładni prawa na wybór optymalnego rozstrzygnięcia sprawy⁵². Innymi słowy, organowi pozostawia się możliwość wyboru konsekwencji prawnej, gdyż dyspozycja normy prawnej zawiera alternatywę, na podstawie której w danym stanie faktycznym organ ma możliwość wyboru jednego rozstrzygnięcia spośród iluś wchodzących w grę wariantów⁵³.

To nie są proste sytuacje, przywołane przeze mnie orzecznictwo pokazuje bowiem nie tylko praktykę stosowaną przez organy administracji publicznej, ale także spore spectrum różnych przypadków, stanowiących często dowód na to, że nie bez powodu w ostatnich latach zaczęto podejmować działania na rzecz poprawy położenia takich osób, o często zresztą zróżnicowanych stanach i równie zróżnicowanej jakości życia przy nawet tych samych diagnozach. Granice są bardzo płynne, organy zaś nierzadko rozstrzygają w granicach uznania.

Żeby dopełnić poziom skomplikowania, trzeba wspomnieć o tym, że aktualnie z racji pojawiania się coraz liczniejszych dowodów na odmienności w budowie i pracy mózgów postuluje się, by mówić właśnie nie o chorobach, co często się jeszcze zdarza, ale o zróżnicowaniu mózgów. Ma prawo to oczywiście wzbudzać zdziwienie, zważywszy na fakt, że w tych samych grupach mamy osoby w mniej i bardziej skomplikowanych stanach, co może stawiać pytanie o te

⁵² *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 127–128.

⁵³ *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022, s. 165.

jednostki z rzekłoby się „najniższą” jakością życia, odpowiadające nawet w jakiś sposób utrwalonym przed laty, społecznym wręcz stereotypom. Ponadto mogłoby się także pojawić pytanie, skądinąd słuszne, co z jednostkami mającymi orzeczoną niepełnosprawność.

Jestem zdania, że należy do tego podejść tak, jak podchodzimy do podziału prawa administracyjnego. Jest część ogólna – czyli instytucje wspólne całemu prawu administracyjnemu, ale jest też część procesowa, ustrojowa, a w szczególności – odnośnie do tego przykładu – materialna – która korzysta z tych instytucji w praktyce, która bądź co bądź również ma prawo do „innego zróżnicowania” w zależności od tego, czy mówimy np. o ochronie zdrowia, czy o pomocy społecznej.

Poziom wspomnianego wyżej zróżnicowania wśród samych jednostek będzie zaś w mojej opinii rósł. Zarówno dla przedstawicieli nauki prawa, jak i praktyki oznaczało to będzie tymczasem nie tylko jeszcze jeden obszar do obowiązkowego zgłębnienia w codziennej pracy, ale przypuszczam, że z czasem w całej nauce prawa, w tym prawa administracyjnego, będzie musiała być może nastąpić rewizja treści przynajmniej części pojęć. Będzie to zresztą nie do uniknięcia, jeżeli tradycyjnie będziemy chcieli poważnie traktować chociażby instytucję publicznych praw podmiotowych, o prawach człowieka wynikających z samej tylko Konstytucji RP nie wspominając.

Bibliografia

- ASD a ADHD – podobieństwa i różnice między tymi zaburzeniami*, <https://centrumalma.pl/asd-a-adhd-podobienstwa-i-roznice-miedzy-tymi-zaburzeniami/> (3.06.2025).
- Autyzm a prawo*, red. A. Górski, B. Kmiecik, Warszawa 2023.
- Bugowski Ł.K., Czech M., *Zapewnianie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w urzędach gmin w województwie podlaskim – aspekty finansowe i prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 11.
- Burdzik M., *Osoba z zaburzeniami psychicznymi jako strona postępowania administracyjnego a skuteczność mechanizmów gwarancyjnych przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Skuteczność w prawie administracyjnym*, red. C. Martysz, Warszawa 2022.
- Cendrowicz D., *Wolność jednostki na przykładzie sytuacji prawnej pensionariusza domu pomocy społecznej* [w:] *Wolność w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Charzewski P., *Administracja inteligentna na miarę XXI wieku. Upodmiotowiona jednostka jako zwiększenie szans na sukces instytucji w epoce sieci*, „Studia nad Rozwojem Dolnego Śląska” 2025, nr 1.
- Charzewski P., *Problemy prawno-społeczne w przedmiocie orzekania o niepełnosprawności u osób neuroroznorodnych* [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024.
- Duniewska Z., *Zagadnienia wprowadzające. Miejsce, rola, determinanty, określenie i cechy prawa administracyjnego materialnego* [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, P. Korzeniowski, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2022.

- Firlus J.G., *Ustalenie zakresu realizacji obowiązku zapewnienia przez gminę dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – zarys problemu* [w:] *Wsparcie potrzebujących wyzwaniem dla samorządu terytorialnego*, red. K. Małyś-Sulińska, T. Podlejski, M. Stec, Warszawa 2024.
- Harris J., *Interview. The mother of neurodiversity: how Judy Singer changed the world*, „The Guardian” 2023.
- Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022.
- Matusiak J., Narożniak A., *Materialne prawo administracyjne. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2024.
- Masataka N., *Implications of the idea of neurodiversity for understanding the origins of developmental disorders*, „Physics of Life Reviews” 2017, vol. 20.
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, t. I, Warszawa 1880.
- Płońska E., *Dyskryminacja, wiktymizacja, wykluczenie osób autystycznych* [w:] *Autyzm a prawo*, red. A. Górski, B. Kmiecik, Warszawa 2023.
- Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022.
- Roszeńska K., *Ustawa o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – podłoże prawne i społeczne przyjęcia ustawy. Część 1*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, t. LXIII, nr 12.
- Roszeńska K., *Ustawa o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami – podłoże prawne i społeczne przyjęcia ustawy. Część 2*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2023, t. LXIV, nr 4.
- Zwiększanie szans na profesjonalny sukces pracowników w spectrum autyzmu – działanie podejmowane przez podmioty rynkowe*, Raport Fundacji AsperIT 2023.

Streszczenie

Niniejszy artykuł traktuje o zagadnieniu w polskiej administratywistyce w praktyce niespotykanym do tej pory – i nic dziwnego – w samych naukach społecznych pojawiło się ono w latach 90. XX w. O ile pojęcie dostępności w nauce prawa zaczęło gościć w prawniczych rozważaniach około lat 70. XX w., o tyle neuroróżnorodność, zwana niekiedy także neurodywergencyjnością, neuroatypowością, to coś, co jawi się zagadnieniem dla prawa – przynajmniej w Polsce – w praktyce egzotycznym i nierozpoznanym, choć w praktyce prawniczej nierzadko „dotykanym”. Publikacja ta jest zatem jedną z pierwszych w dziedzinie prawa administracyjnego, która nie tylko w ogóle porusza to zagadnienie i stara się uutorować kolejne ścieżki (autor z racji własnych uwarunkowań zdecydował się podjąć tego niełatwego zadania), ale mając na uwadze dwa najgłośniejsze współcześnie przejawy odmienności „neurotypów”, tj. spectrum autyzmu i zespół nadpobudliwości psychoruchowej z deficytem uwagi, stara się nie tylko zasygnalizować sytuację społeczną, ale poza wyjaśnieniem definicji neuroróżnorodności także ocenić stan literatury przedmiotu, jak również orzecznictwa sądów administracyjnych. Całość rozważań wieńczy konkretne podsumowanie oraz próba prognozy co do kierunku, w jakim przyjdzie nam przez najbliższe lata podążać, oraz tego, jak to wpłynie na status neuroróżnorodnych jednostek, który przecież, od której strony nie spojrzeć, również jawi się naturalnym przedmiotem zainteresowania, w szczególności tej materialnej części, prawa administracyjnego.

Słowa kluczowe: neuroróżnorodność, spectrum autyzmu/ASD, zespół nadpobudliwości psychoruchowej z deficytem uwagi/ADHD, dostępność, materialne prawo administracyjne, uznanie administracyjne

STATUS OF NEURODIVERSE PERSONS IN ADMINISTRATIVE LAW

Summary

This article deals with an issue in Polish administrative science that has been unheard of in practice until now – and not surprisingly – in the social sciences themselves, it emerged in the 1990s. While the concept of accessibility in legal science began to feature in legal deliberations around the 1970s, neurodiversity, sometimes also referred to as neurodivergence, neuroatypicality, is something that appears to be an issue for law – at least in Poland – that is exotic and unrecognised in practice, although not infrequently “touched upon” in legal practice. This publication is therefore one of the first in the field of administrative law, which not only raises the issue at all and tries to pave further paths (the author, due to his own conditions, decided to undertake this not easy task), but having in mind the two most famous contemporary manifestations of “neurodiversity”, i.e. the autism spectrum and attention deficit hyperactivity disorder. In view of the two most well-known contemporary manifestations of „neurodiversity”, i.e. autism spectrum disorder and attention deficit hyperactivity disorder, the author attempts not only to signal the social situation, but also, apart from explaining the definition of neurodiversity, to assess the state of the literature on the subject, as well as the case law of administrative courts. The whole deliberation is crowned with a concrete summary and an attempt at a prognosis as to the direction we will have to take in the coming years and how this will affect the status of neurodiverse individuals, whose status, after all, from whichever side one looks at it, also appears to be a natural subject of interest, especially in the substantive part of administrative law.

Keywords: neurodiversity, autism spectrum disorder/ASD, attention deficit hyperactivity disorder/ADHD, accessibility, substantive administrative law, administrative discretion

Krzysztof Chochowski

Państwowa Akademia Nauk Stosowanych
im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu
ORCID: 0000-0003-3198-9619

**USTAWA O OCHRONIE LUDNOŚCI I OBRONIE CYWILNEJ
JAKO PRZEJAW ZMIAN W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM
I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ****Wprowadzenie**

Prowadzona przez Rosję od przeszło dekady polityka neoimperialna, dążąca do podważenia istniejącej globalnej architektury bezpieczeństwa i podporządkowania sobie tzw. limitrofów, znalazła swój wyraz zarówno w postaci wojny hybrydowej, jak i pełnoskalowej wojny kinetycznej. Tę ostatnią prowadzi od 24 lutego 2022 r., atakując Ukrainę i próbując jednocześnie inkorporować zdobyte terytoria do Rosji, a w samym Kijowie ustanowić rząd marionetkowy, zależny od Moskwy. Każdego dnia rosyjskie ataki na ukraińską infrastrukturę cywilną degradują ją i powodują straty wśród ludności, trafnie więc D. Wróblewski i J. Stempień stwierdzają, że „[o]bserwujemy tam celowe i systematyczne zabijanie osób cywilnych i niszczenie infrastruktury cywilnej służącej celom ludności, żeby złamać opór sił zbrojnych Ukrainy i ducha walki wśród ludności cywilnej, wspierającej wysiłek zbrojny kraju i walczących żołnierzy”¹.

Działania te mają na celu sterroryzowanie społeczeństwa i osłabienie jego woli walki, a tym samym stworzenie dogodnych warunków do narzucenia Ukrainie pokoju pod dyktando Kremla. Także trwająca obecnie konfrontacja militarna pomiędzy Izraelem a Iranem unaocznia potrzebę istnienia wspomnianego systemu. W przeciwnym razie liczba ofiar cywilnych wojny czy konfliktu z pewnością będzie dramatycznie wyższa.

Jednym z sposobów przeciwstawienia się temu zagrożeniu jest posiadanie rozbudowanego i sprawnego systemu ochrony ludności, który w razie wojny ulegnie

¹ D. Wróblewski, J. Stempień, *Ochrona ludności – zmiana paradygmatu bezpieczeństwa w kontekście współczesnych i przyszłych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa* [w:] *Analizy Strategiczne Florian 2050*, t. 7, red. M. Zalewski, Warszawa 2024, s. 78.

przekształceniu w system obrony cywilnej. W jego skład winny wchodzić nie tylko budowle ochronne ale i inne zasoby rzeczowe, przeszkoleni ludzie, a także prawem określone procedury, które pozwolą administracji publicznej działać efektywnie – nawet w warunkach kryzysowych czy wojennych. To siłą rzeczy wymaga stałego oraz adekwatnego do wyzwań i zagrożeń finansowania ze strony państwa.

Zbudowany w okresie PRL-u system ochrony ludności został poddany na przestrzeni ostatnich 30 lat daleko idącym zmianom, które doprowadziły do jego stopniowego „zwijania się” i *de facto* zaniku. Przeznaczone na jego funkcjonowanie środki finansowe były dalece niewystarczające, czego efektem jest obecny dramatyczny stan systemu ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce. Deficyty obserwuje się praktycznie w każdym aspekcie odtwarzanego po latach zaniedbań systemu, począwszy od sprzętu i kadr, poprzez budownictwo ochronne czy szkolenia ludności, na łączności i procedurach skończywszy².

Kwestia ta została wreszcie dostrzeżona przez decydentów i znalazła swój wyraz w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2020 r., w której jako podstawowe zobowiązanie państwa polskiego wskazano tworzenie warunków do realizacji interesów narodowych i osiągania celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego w zgodzie z wartościami, które obejmują: niepodległość i suwerenność państwa, bezpieczeństwo obywateli, wolności i prawa człowieka i obywatela, godność człowieka, sprawiedliwość, tożsamość i dziedzictwo narodowe, demokratyczne państwo prawa, solidarność, ład międzynarodowy oparty na zasadach prawa międzynarodowego oraz ochronę środowiska. Co więcej, fundamentalne interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego obejmują m.in. właśnie zapewnienie bezpieczeństwa państwa i obywateli³.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2020 r. składa się z czterech filarów. W filarze I, zatytułowanym *Bezpieczeństwo państwa i obywateli*, odnaleźć możemy np. następujące cele strategiczne i wynikające z nich zadania oraz działania:

- budowanie odporności państwa na zagrożenia, w tym o charakterze hybrydowym, zapewnienie powszechnego charakteru obrony cywilnej i ochrony ludności oraz gromadzenie i utrzymywanie zdolności do odtwarzania niezbędnych zasobów;
- zredefiniowanie systemu obrony cywilnej i ochrony ludności, nadając mu powszechny charakter zarówno na terenie aglomeracji miejskich, jak i w obszarach wiejskich, z położeniem nacisku na budowanie zdolności do stałej adaptacji systemu wobec zmieniających się wyzwań i zagrożeń;

² Zob. szerzej na ten temat np. T. Pawłuszko, *Kryzys obrony cywilnej w Polsce. Perspektywa instytucjonalna*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2023, nr 30, s. 41–62, wraz z przytoczoną tam literaturą; J. Adamkiewicz, *Potencjał obrony cywilnej w systemie obronnym Polski*, „Systemy Logistyczne Wojsk” 2020, nr 53, 2020, s. 5–21 wraz z przytoczoną tam literaturą; M. Pietrek, G. Pietrek, *Obrona cywilna jako element systemu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2020, s. 51 i n.

³ Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf (1.09.2025), s. 11.

- opracowanie ustawy kompleksowo regulującej problematykę obrony cywilnej, co nastąpiło właśnie wskutek wprowadzenia do systemu prawa u.o.l.o.c.⁴

Wypełniając powyższą dyrektywę strategiczną, parlament uchwalił ustawę z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (dalej: u.o.l.o.c.).

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie czytelnikowi rozwiązań zawartych w u.o.l.o.c., która ma zabezpieczyć ludność naszego kraju przed różnego rodzaju zagrożeniami, tak o militarnym, jak i niemilitarnym charakterze. Ten akt normatywny bez wątpienia jest wyrazem zachodzących zmian w prawie administracyjnym i administracji publicznej, a jednocześnie ich generatorem. Stanowi odpowiedź na coraz bardziej realne ryzyko konfliktu zbrojnego, w którym może uczestniczyć Polska.

W opracowaniu jako wiodącą wykorzystano metodę dogmatyczną, a pomocniczo metodę historyczną i komparatystyczną.

Zakres stosowania ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej

Ochronę ludności aktualnie rozumie się jako zespół działań organów administracji publicznej oraz działań indywidualnych, które zmierzają do zabezpieczenia życia i zdrowia osób oraz ich mienia, a także utrzymania sprzyjających warunków środowiskowych, pomoc socjalną i psychologiczną osobom poszkodowanym, ochronę prawną poszkodowanym czy wreszcie edukację⁵. Współczesna obrona cywilna nie może być zatem zwykłą rekonstrukcją obrony cywilnej z okresu PRL-u. Podejście ugruntowane w latach 70. XX w. może okazać się niewystarczające. Nie oznacza to jednak, że jej klasycznych zadań należy zaniechać. W dalszym ciągu stanowią one istotę bezpieczeństwa powszechnego⁶.

Omawiana ustawa w art. 1 wskazuje zakres przedmiotowy jej stosowania, który obejmuje siedem kluczowych obszarów: zadania ochrony ludności i obrony cywilnej; organy i podmioty realizujące zadania ochrony ludności i obrony cywilnej; zasady planowania ochrony ludności i obrony cywilnej; zasady funkcjonowania systemów wykrywania zagrożeń oraz powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach; zasady użytkowania i ewidencjonowania oraz warunki techniczne obiektów zbiorowej ochrony; zasady funkcjonowania i organizacji obrony cywilnej oraz sposób powoływania personelu do obrony cywilnej;

⁴ *Ibidem*, s. 15 i 16.

⁵ K. Chochowski, *Odpowiedzialność społeczna samorządu terytorialnego w Polsce a ochrona ludności* [w:] *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej i gospodarki przestrzennej*, red. K. Małyś-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2023, s. 64. Zbieżny pogląd prezentuje: K.R. Zieliński, *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe*, Warszawa 2021, s. 131.

⁶ B. Szatkowski, *Współczesne wyzwania dla obrony cywilnej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2002, nr 84, s. 208.

finansowanie ochrony ludności i obrony cywilnej. To szerokie i kompleksowe ujęcie ma zapewnić holistyczne podejście do kluczowej kwestii, jaką jest zapewnienie bezpieczeństwa ludności⁷.

Warto jeszcze zauważyć, że w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych realizacja zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej odbywa się na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁸. Natomiast w przypadku wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny z mocy prawa ochrona ludności staje się obroną cywilną; organy ochrony ludności stają się organami obrony cywilnej; podmioty ochrony ludności stają się podmiotami obrony cywilnej; zasoby ochrony ludności stają się zasobami obrony cywilnej.

Prawodawca, aby zapewnić przejrzystość regulacji, zawarł w omawianej ustawie szereg definicji legalnych, określając m.in. tak kluczowe pojęcia, jak ochrona ludności oraz obrona cywilna⁹. Wskazał także zadania ochrony ludności i obrony cywilnej oraz zadania Rady Ministrów w tym zakresie.

Te pierwsze, w myśl art. 4 ust. 1 u.o.l.o.c., polegają m.in. na przygotowaniu organów administracji publicznej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym na podejmowaniu działań ukierunkowanych na zapewnienie ciągłości działania organów administracji publicznej i na organizowaniu szkoleń i ćwiczeń organów ochrony ludności i podmiotów ochrony ludności, przygotowujących do działania w przypadku wystąpienia zagrożenia, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia spójności działań militarnych i pozamilitarnych w obronie państwa; przygotowaniu ludności do właściwego zachowania się w sytuacji wystąpienia zagrożenia przez zwiększanie świadomości zagrożeń i społecznej odporności; działaniach związanych z możliwością wystąpienia zagrożenia, polegających np. na ocenie ryzyka oraz zdolności jego minimalizowania i monitorowania czy przygotowaniu do reagowania na zagrożenia; działaniach związanych z wystąpieniem zagrożenia, polegających chociażby na prowadzeniu wymiany i analizy informacji, w tym pochodzących z systemów wykrywania zagrożeń,

⁷ Zob. szerzej na ten temat: M. Szyrski, art. 1 [w:] *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, red. M. Szyrski, Warszawa 2025, s. 25–37.

⁸ Dz.U. 2023, poz. 122; 2024, poz. 834, 1222, 1473, 1572 i 1907.

⁹ Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.o.l.o.c. ochrona ludności to system składający się z organów administracji publicznej wykonujących zadania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, w tym zwierząt, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji zagrożenia, zwanych dalej *organami ochrony ludności*, podmiotów wykonujących te zadania, zwanych dalej *podmiotami ochrony ludności*, oraz zasobów ochrony ludności. Natomiast obrona cywilna w myśl art. 2 ust. 2 u.o.l.o.c. to realizacja zadań określonych w art. 61 lit. a Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz.U. 1992, poz. 175; 2015, poz. 1056), mająca na celu ochronę ludności cywilnej przed zagrożeniami wynikającymi z działań zbrojnych i ich następstw.

czy reagowaniu, podejmowaniu interwencji i działań ratowniczych oraz udzielaniu świadczeń opieki zdrowotnej w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Generalnie powyższe zadania można pogrupować w następujący sposób: ochrona życia i zdrowia ludności – ewakuacja, schronienie, udzielanie pomocy medycznej; ochrona mienia i infrastruktury – zabezpieczanie budynków, instalacji krytycznych i dóbr kultury; ratownictwo i usuwanie skutków klęsk żywiołowych lub działań wojennych – pomoc po katastrofach naturalnych, wypadkach technologicznych, nalotach itp.; szkolenia i edukacja społeczeństwa – przygotowanie obywateli do właściwego reagowania w sytuacjach zagrożenia; utrzymywanie łączności i koordynacja działań – zapewnienie komunikacji i współpracy między służbami ratowniczymi, władzami lokalnymi i rządowymi; zapobieganie i ograniczanie skutków zagrożeń – działania profilaktyczne, planowanie kryzysowe, ocena ryzyka.

Zaznaczyć należy, że ustawodawca posłużył się katalogiem zamkniętym zadań z ochrony ludności i obrony cywilnej. Sformułował on również generalną wytyczną, w myśl której realizacja zadań ochrony ludności i obrony cywilnej winna się odbywać z uwzględnieniem odporności infrastruktury i zasobów, w tym na zagrożenia czasu wojny, polegającej na zapewnieniu ciągłości działania w przypadku uszkodzenia bądź zniszczenia części infrastruktury lub zasobów, w tym przez ich zastępowalność, na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

Odnosząc się z kolei do zadań Rady Ministrów w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, należy zauważyć, że koncentrują się one na zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Fundamentalnym jest zatwierdzanie Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, który jest kluczowym dokumentem strategicznym i finansowym, wyznaczającym kierunki działań dla państwa *sensu largo*, aby zbudować i utrzymać efektywny system ochrony ludności i obrony cywilnej. Ponadto Rada Ministrów zapoznaje się z informacjami ministra właściwego ds. wewnętrznych dotyczącymi realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej oraz, w razie potrzeby, podejmuje odpowiednie rozstrzygnięcia w związku z tymi informacjami.

Niejako na marginesie prowadzonych rozważań przytoczyć należy uwagi Wróblewskiego przedstawione w jego opinii do ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej (druk senacki nr 189): „Zgodnie treścią artykułu 6 Unia posiada kompetencje realizacji działań, których celem jest wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań Państw Członkowskich w zakresie ochrony ludności. Unia zachęca także do współpracy między Państwami Członkowskimi w celu zwiększenia skuteczności systemów zapobiegania klęskom żywiołowym lub katastrofom spowodowanym przez człowieka i ochrony przed nimi. Artykuł 196 TFUE (Tytuł XXIII ochrona ludności) wskazuje na formy działań wspierających realizowanych

przez Unię z jednoczesnym podkreśleniem, że wyłączona jest jakiegokolwiek harmonizacja przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich. Te zapisy oznaczają, że zorganizowanie ochrony ludności w państwie członkowskim jest wyłączną kompetencją tego państwa, zaś kompetencją Unii jest wspieranie, koordynowanie i uzupełnianie działań państw członkowskich. Analizując zakres definicji ochrony ludności w Ustawie oraz treść zadań zdefiniowanych w art. 4 należy zaznaczyć, że jest on spójny z ogólnym celem (art. 196 TFUE) «zwiększenia skuteczności systemów zapobiegania klęskom żywiołowym lub katastrofom spowodowanym przez człowieka i ochrony przed nimi»¹⁰.

Zatem w omawianym przypadku cel Unii Europejskiej oraz Polski, jakim jest ochrona ludności i optymalizacja systemu ochrony ludności, jest zbieżny. Daje to ponadto możliwość zwrócenia się o pomoc do Unii i wykorzystania zasobów pozostających w jej dyspozycji w razie sytuacji kryzysowych. Realne zatem staje się wzmocnienie rodzimego systemu ochrony ludności i obrony cywilnej, co należy uznać za zasadne rozwiązanie.

Organy i podmioty wykonujące zadania ochrony ludności i obrony cywilnej

Ustawodawca na podstawie art. 9 u.o.l.o.c. wskazał organy administracji publicznej, które są jednocześnie organami ochrony ludności, dokonując ich różniczenia na terytorialne organy ochrony ludności oraz tzw. pozostałe organy ochrony ludności. Do pierwszej grupy zaliczono wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę, wojewodę, ministra właściwego ds. wewnętrznych, natomiast do drugiej – marszałka województwa oraz ministra kierującego działem administracji rządowej, któremu podlegają lub przez którego są nadzorowane podmioty ochrony ludności, organy obsługiwane przez podmioty ochrony ludności. Stworzono więc pewien system, w ramach którego konkretyzowana i bezpośrednio realizowana jest polityka państwa w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Za politykę tę odpowiada minister właściwy ds. wewnętrznych. Koordynuje on również realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez organy ochrony ludności. W przypadku pozostałych organów ochrony ludności, a mianowicie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz wojewody, należy zauważyć, że odpowiadają one za realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej odpowiednio na obszarze gminy, powiatu i województwa. Natomiast marszałek województwa oraz minister kierujący działem administracji rządowej, któremu podlegają lub przez którego są nadzorowane podmioty ochrony ludności

¹⁰ D. Wróblewski, *Opinia do ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej* (druk senacki nr 189), oe-507_po_akceptacji.pdf (1.09.2025), s. 11.

bądź organy obsługiwane przez podmioty ochrony ludności, odpowiadają za realizację zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w zakresie swojej właściwości¹¹.

Ustawodawca wyraźnie wyznaczył zakres odpowiedzialności poszczególnych organów ochrony ludności, przyjmując jako kryterium rozróżnienia zasadniczy podział terytorialny państwa. Kazuistycznie przypisał zadania ochrony ludności i obrony cywilnej wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta)¹² oraz radzie gminy, do której należy uchwalanie w budżecie gminy, na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), środków finansowych przewidzianych do realizacji zadań własnych w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej. Podobnie uczynił to wobec starosty, rady powiatu oraz komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej¹³, jak również marszałka województwa oraz sejmiku województwa¹⁴, a także wojewody oraz komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej¹⁵. Ponadto precyzyjnie wskazane zostały zadania ministrów kierujących działami administracji rządowej¹⁶ oraz ministra właściwego ds. wewnętrznych¹⁷.

Doradzaniem Radzie Ministrów w dziedzinie planowania i wdrażania rozwiązań organizacyjnych z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, współpracy z Rządowym Zespołem Zarządzania Kryzysowego oraz wykonywaniem innych zadań przewidzianych w ustawie zajmować ma się Rządowy Zespół Ochrony Ludności.

Ustawodawca zatem w przepisach art. 10–16 u.o.l.o.c. szczegółowo formułuje zadania w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, przypisując je poszczególnym organom administracji publicznej oraz organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego, tworząc przy tym strukturę hierarchiczną na kształt piramidy.

Odnosząc się natomiast do kwestii podmiotów ochrony ludności, temu zagadnieniu prawodawca poświęca rozdział 3 u.o.l.o.c. Wskazuje w nim ich katalog, zostawiając jednak swego rodzaju furtkę do uznania innych niż wskazane w art. 17 ust. 1 u.o.l.o.c.¹⁸ podmiotów za podmioty ochrony ludności. Wyróżnia tu

¹¹ Zob. szerzej na ten temat np. D. Wróblewski, *Ochrona ludności i obrona cywilna – wybrane pojęcia i kontekst wdrażania ustawy* [w:] *Analizy Strategiczne Florian 2050*, t. 8, red. M. Zalewski, Warszawa 2025, s. 122 wraz z przytoczoną tam literaturą.

¹² Ich katalog określa art. 10 ust. 1 u.o.l.o.c.

¹³ Art. 11 u.o.l.o.c.

¹⁴ Art. 12 u.o.l.o.c.

¹⁵ Art. 13 u.o.l.o.c.

¹⁶ Art. 14 u.o.l.o.c.

¹⁷ Art. 15 u.o.l.o.c.

¹⁸ Zgodnie z przytoczonym przepisem do podmiotów tych zalicza się: Rządowe Centrum Bezpieczeństwa; jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej; ochotnicze straże pożarne; zakładowe straże pożarne; zakładowe służby ratownicze; gminne zawodowe straże pożarne; powiatowe (miejskie) zawodowe straże pożarne; terenowe służby ratownicze; związek ochotniczych straży pożarnych; jednostki ratownicze, o których mowa w art. 15 pkt 8 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej; inspekcje i straże; Państwową Agencję Atomistyki; Instytut

niejako trzy tryby, a mianowicie wyznaczenie przez organ ochrony ludności na podstawie art. 18 u.o.l.o.c., porozumienie z organem ochrony ludności o wykonywaniu zadań na podstawie art. 19 u.o.l.o.c., uznanie przez organ ochrony ludności za podmioty ochrony ludności na podstawie art. 20 u.o.l.o.c.

Różnorodność podmiotów ochrony ludności jest ogromna, otwarte pozostaje jednak pytanie o ich realny wpływ na poprawę stanu bezpieczeństwa ludności. Odpowiedź na nie przyniesie czas. Zaznaczyć jeszcze należy, że podmioty ochrony ludności wykonują zadania ochrony ludności i obrony cywilnej w ramach swojej właściwości.

Zasoby ochrony ludności

Realizując tak zróżnicowane zadania z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, konieczne jest posiadanie stosownych zasobów, które prawodawca określa mianem zasobów ochrony ludności. Mowa tu przede wszystkim o zapasach wody i środków do jej magazynowania, transportu i uzdatniania, zapasowych źródłach

Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy; Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie; Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe; Zespół Pomocy Humanitarno-Medycznej; centra powiadamiania ratunkowego; jednostki organizacyjne pomocy społecznej; Rządową Agencję Rezerw Strategicznych; Narodowy Fundusz Zdrowia; podmioty lecznicze, w ramach których funkcjonują jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego w rozumieniu ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym; podmioty lecznicze prowadzące szpitale w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej; podmioty lecznicze korzystające ze środków publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi oraz ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o Państwowym Instytucie Medycznym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji; podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa górskiego w rozumieniu ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich; podmioty uprawnione do wykonywania ratownictwa wodnego w rozumieniu ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych; podmioty uprawnione do wykonywania zadań ochrony dóbr kultury określone w: 1) ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 2) ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, 3) ustawie z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, 4) ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, 5) ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach; Polski Czerwony Krzyż; organizacje harcerskie i skautowe objęte Honorowym Protektorem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; Caritas Polska i podmioty współpracujące; Polski Związek Łowiecki; Polski Związek Wędkarski; Aeroklub Polski; Służbę Poszukiwania i Ratownictwa Lotniczego – ASAR; Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa – SAR; instytucje certyfikujące w obszarze ochrony ludności i obrony cywilnej dla kwalifikacji uregulowanych, zgłoszonych z obszaru „sprawy wewnętrzne” do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji, o których mowa w ustawie z dnia 22 grudnia 2015 r. o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji; służby i podmioty ratownictwa górniczego, o których mowa w art. 122 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze.

energii i paliwa, odzieży, zapasach żywności, środkach sanitarnych i higienicznych, produktach leczniczych i wyrobach medycznych oraz stacjonarnych i mobilnych tymczasowych miejscach pobytu. Obowiązek ich ewidencjonowania został nałożony na organy ochrony ludności, a polega on na tym, że stale monitoruje i rejestruje się ich stan. Ewidencję tę prowadzi się niejako na dwóch szczeblach, a mianowicie centralnym (w postaci Centralnej Ewidencji Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej) oraz wojewódzkim (w postaci wojewódzkich ewidencji zasobów ochrony ludności i obrony cywilnej)¹⁹.

Wypełniając delegację ustawową, o której mowa w art. 32 u.o.l.o.c., Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie z dnia 14 kwietnia 2025 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej, określając sposób ewidencjonowania zasobów ochrony ludności, sposób i tryb prowadzenia Centralnej Ewidencji Zasobów oraz wojewódzkich ewidencji zasobów, minimalny zbiór funkcjonalności ewidencji, w tym sposób funkcjonowania w sytuacjach awaryjnych i wymagania dotyczące interfejsów do komunikacji z ewidencją, uwzględniając konieczność zapewnienia aktualizacji ewidencji oraz ujęcia w ewidencji możliwości i warunków dysponowania zasobami ochrony ludności²⁰. Zawarte w tych ewidencjach dane nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Terytorialne organy ochrony ludności zostały zobligowane do posiadania i utrzymania zasobów ochrony ludności niezbędnych do udzielania pomocy doraźnej i pomocy humanitarnej. W tym celu wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta oraz wojewoda zapewniają zasoby ochrony ludności niezbędne do wykonywania przez co najmniej 3 dni trwania zagrożenia zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w zakresie: zapewnienia dostępu do wody i żywności; zapewnienia dostępu do produktów leczniczych i udzielania pierwszej pomocy, kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz świadczeń opieki zdrowotnej; wsparcia realizacji zadań ratowniczych; zapewnienia powiadamiania, ostrzegania i alarmowania ludności; zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego; zapewnienia łączności z organami ochrony ludności i podmiotami ochrony ludności; funkcjonowania obiektów zbiorowej ochrony. Podobnie podmioty ochrony ludności mają posiadać stosowne zasoby niezbędne do wykonania nałożonych na nie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej.

Oczywiście osiągnięcie należytego stanu zasobów ochrony ludności jest zadaniem trudnym i wymagającym znacznych nakładów finansowych, którym nie każda gmina czy powiat jest w stanie podołać. Ustawodawca równo traktuje gminy i powiaty we wskazanym powyżej zakresie, nie uwzględniając ich specyfiki,

¹⁹ O tym, jakie dane są gromadzone w Centralnej Ewidencji Zasobów, przesądza treść art. 27 u.o.l.o.c.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 kwietnia 2025 r. w sprawie Centralnej Ewidencji Zasobów Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (Dz.U. 2025, poz. 493).

rozmiarów, gęstości zaludnienia, uwarunkowań geograficznych, czynników demograficznych, logistycznych itp. Z tego też względu zarówno gminom, jak i powiatom może zostać udzielona pomoc w realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej ze strony starosty lub marszałka województwa, a także wojewody.

Obiekty zbiorowej ochrony

Jednym z fundamentów reaktywnego systemu ochrony ludności i obrony cywilnej jest budownictwo ochronne. Jego kośćcem są obiekty zbiorowej ochrony, których przeznaczeniem jest ochrona ludności przed zagrożeniami powstałymi w wyniku klęsk żywiołowych, zdarzeń o charakterze terrorystycznym lub działań wojennych. Podkreślić należy, że dotychczasowy stan tych obiektów jest zdecydowanie niezadawalający. Można wskazać wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli przedstawione w raporcie *Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia*. Podnosi się w nim: „W toku kontroli kontrolerzy NIK, przy udziale powołanych specjalistów, przeprowadzili oględziny łącznie 44 budowli ochronnych, z których według prowadzonych przez poszczególne jednostki ewidencji (aktualnych lub archiwalnych) 25 sklasyfikowano jako schrony, a 19 jako ukrycia. (...) Przeprowadzone oględziny wykazały, że zaledwie trzy schrony (12%) i dwa ukrycia (12,5%) były w bardzo dobrym stanie technicznym. W stanie należytym, charakteryzującym się częściowym przygotowaniem, niewymagającym znaczących nakładów finansowych, ale jednocześnie niespełniającym warunku hermetyczności było 12 obiektów. Pozostałe 27 budowli, tj. 61% wszystkich poddanych oględzinom nie spełniało warunków technicznych dla schronów lub ukryć. Budowle sklasyfikowane jako schrony były niehermetyczne z powodu braku drzwi lub ich nieszczelności, uszkodzenia lub przerwania płaszczyzn ochronnych. Zarówno w schronach, jak i w ukryciach stwierdzono przypadki zdewastowania pomieszczeń, braku instalacji, zagruzowania lub trwałego zamknięcia wyjść ewakuacyjnych. Brak było urządzeń filtrowentylacyjnych, a istniejące były niesprawne, niepoddawane konserwacji ani przeglądowi serwisowemu. W licznych przypadkach filtropochłaniacze, nawet jeśli były, to nie wymieniano ich od kilkunastu lat”²¹.

Stan ten wymaga jak najszybszej zmiany i uzupełnienia występujących w tym zakresie braków i deficytów. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wraz z Programem Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 zdają się tworzyć stosowne ku temu ramy, tak prawne, jak i organizacyjne oraz finansowe.

²¹ *Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia*, nr ewid. 79/2023/P/23/061/LKI, s. 57 i 58. Zob. też: K. Kopeć, *Budowle ochronne w Polsce – brakuje bezpiecznych miejsc i nowych obiektów*, „Kontrola Państwowa” 2024, vol. 69, nr 4, s. 44–58.

Uznając obiekt budowlany albo jego część za budowlę ochronną, nadaje mu się status schronu lub ukrycia oraz kategorię odporności. Warto zauważyć, że istnieją trzy tryby uznania za budowlę ochronną, tj. na podstawie wyznaczenia przez właściwy organ ochrony ludności, na podstawie porozumienia właściwego organu ochrony ludności z właścicielem lub zarządcą budynku albo na podstawie decyzji właściwego organu ochrony ludności.

Prawodawca w art. 83 ust. 3 i 4 u.o.l.o.c. podaje dwie kluczowe definicje, określając pojęcia: *schron* oraz *ukrycie*. Podkreślić należy, że rozróżnienie to wymaga rozpropagowania, albowiem w świadomości społecznej te dwie kategorie niestety są ze sobą często utożsamiane. Otóż schron to uznany za budowlę ochronną obiekt budowlany albo część obiektu budowlanego o konstrukcji zamkniętej i hermetycznej, wyposażony w urządzenia filtrowentylacyjne lub pochłaniacze regeneracyjne. Natomiast ukrycie to uznany za budowlę ochronną obiekt budowlany albo część obiektu budowlanego o konstrukcji niehermetycznej.

Odrębną kategorią są miejsca doraźnego schronienia – są to obiekty zbiorowej ochrony będące obiektami budowlanymi, przystosowane do tymczasowego ukrycia ludzi, organizowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę lub wojewodę w przypadku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego lub w czasie wojny, jeżeli liczba schronów i ukryć jest niewystarczająca dla zapewnienia ochrony ludności.

Znamienne jest, że przedmiotowa regulacja określa minimalne standardy w odniesieniu do liczby i pojemności obiektów zbiorowej ochrony. Zgodnie z art. 90 ust. 1 u.o.l.o.c. organy ochrony ludności na obszarze swojej właściwości miejscowej planują niezbędną liczbę i pojemność obiektów zbiorowej ochrony, uwzględniając w szczególności liczbę ludności przebywającej na danym obszarze oraz przewidywane rodzaje zagrożeń.

Przyjmuje się, że w granicach administracyjnych miast we wszystkich obiektach zbiorowej ochrony znaleźć schronienie powinno co najmniej 50% przewidywanej liczby ludności przebywającej w sytuacji zagrożenia na obszarze planowania, w tym w budowlach ochronnych dla co najmniej 25%, a poza granicami administracyjnymi miast we wszystkich obiektach zbiorowej ochrony co najmniej 25% przewidywanej liczby ludności przebywającej w sytuacji zagrożenia na obszarze planowania, w tym w budowlach ochronnych dla co najmniej 15%.

„Biorąc pod uwagę dane Głównego Urzędu Statystycznego około 60% ludności Polski mieszka w miastach, jest to więc nieco ponad 23 miliony osób. Zatem miejsc w schronach i ukryciach powinno być około 5 800 000 a nawet 6 milionów albowiem ciągle trwa migracja mieszkańców wsi do miast i proces ten wykazuje się pewną ciągłością. Aktualnie w kraju mamy około 40 000 obiektów budownictwa ochronnego – wydaje się że jest to całkiem sporo – ale niestety często są one uszkodzone i zdewastowane lub pozbawione niezbędnego wyposażenia (systemy filtrów, agregaty prądotwórcze itp.). Zatem ilość nie przeszła w jakość. Co więcej, mogą one pomieścić około 1 300 000 czyli niespełna 3% populacji, a odnosząc się

do pożądanego poziomu 5 800 000 widzimy, że brakuje miejsc dla 4 500 000 mieszkańców²². Obecnie stan ten znacząco odbiega od pożądaných wskaźników i szybko jego zmiana zdaniem autora niniejszego artykułu nie nastąpi.

Odbudowa i utrzymanie obiektów zbiorowej ochrony wiąże się z koniecznością ponoszenia sporych wydatków finansowych, co przy chronicznym deficycie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowi dla nich nie lada wyzwanie. Zgodnie z art. 106 u.o.l.o.c. organy ochrony ludności na wniosek właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego przekazują im środki finansowe w formie dotacji celowej na: budowę budowli ochronnej, przebudowę budowli ochronnej w celu spełnienia warunków technicznych i warunków technicznych użytkowania budowli ochronnej, organizowanie miejsc doraźnego schronienia, przygotowanie budowli ochronnej do użycia. Mogą one przekazać środki finansowe w formie dotacji celowej na: dostosowanie obiektów do wymagań, o których mowa w art. 94 i 95 u.o.l.o.c. lub na remont i utrzymanie obiektów zbiorowej ochrony. Zadania te są wykonywane jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Ważną kwestią jest należyte informowanie ludności o obiektach zbiorowej ochrony. Minister właściwy ds. wewnętrznych podaje do publicznej wiadomości ogólne informacje o obiektach zbiorowej ochrony w poszczególnych województwach i powiatach, w tym procentowe zestawienie miejsc w obiektach zbiorowej ochrony w stosunku do liczby mieszkańców. Z kolei organy ochrony ludności, w porozumieniu z właściwymi podmiotami ochrony ludności, zapewniają poinformowanie ludności o umiejscowieniu obiektów zbiorowej ochrony oraz, w razie potrzeby, o sposobie dotarcia do nich i korzystania z nich, z uwzględnieniem informacji o ograniczeniach dostępu dla osób z niepełnosprawnościami.

Mieszkańcy muszą wiedzieć, gdzie znajdują się schrony czy też ukrycia i jak do nich dotrzeć. Absurdem byłoby utrzymywanie tych informacji w tajemnicy, gdyż wówczas doszłoby do wypaczenia sensu ich budowy. Z namiastką takiej sytuacji mieliśmy do czynienia w 2022 r., kiedy to po ataku Rosji na Ukrainę zaniepokojeni mieszkańcy dzwonili do rodzimych urzędów gmin z pytaniem, gdzie są w gminie schrony, i w odpowiedzi słyszeli, że to tajemnica i nie zostanie im udzielona taka informacja.

Autor niniejszego artykułu podziela zatem stanowisko A. Skrabacz, P. Gajewskiej i I. Szewczyk, że „budowle ochronne były i są jednym z najskuteczniejszych środków wykorzystywanych do zapewnienia bezpieczeństwa ludności. Powinny być wykorzystywane we wszystkich stanach funkcjonowania państwa, tj. w czasie pokoju, kryzysu i wojny. (...) Niezbędne jest również skuteczne informowanie ludności o lokalizacji budowli ochronnych, tak aby maksymalnie skrócić czas dotarcia do nich”²³.

²² K. Chochowski, *Odpowiedzialność społeczna...*, s. 68.

²³ A. Skrabacz, P. Gajewska, I. Szewczyk, *Perspektywy rozwoju budownictwa ochronnego w Polsce wobec doświadczeń wybranych państw*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2025, t. 17(53), nr 2, s. 106.

Obrona cywilna

Ochrona ludności z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny staje się obroną cywilną, zaś zadania ochrony ludności stają się zadaniami obrony cywilnej w rozumieniu art. 61 lit. a Pierwszego Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. Mowa tu o: służbie ostrzegawczej; ewakuacji; przygotowaniu i organizowaniu schronów; obsłudze środków zaćmienia; ratownictwie; służbie medycznej, włączając w to pierwszą pomoc oraz opiekę religijną; walce z pożarami; wykrywaniu i oznaczaniu stref niebezpiecznych; odkażaniu i innych podobnych działaniach ochronnych; dostarczaniu doraźnych pomieszczeń i zaopatrzenia; doraźnej pomocy dla przywrócenia i utrzymania porządku w strefach dotkniętych klęskami; doraźnym przywróceniu działania niezbędnych służb użyteczności publicznej; doraźnym grzebaniu zmarłych; pomocy w ratowaniu dóbr niezbędnych dla przetrwania; dodatkowych rodzajach działalności niezbędnych dla wypełnienia któregoś z zadań wyżej wymienionych, w tym planowaniu i pracach organizacyjnych²⁴.

Zauważyć należy, że organy obrony cywilnej udzielają sobie wzajemnie pomocy w zakresie realizacji zadań obrony cywilnej, niezależnie od zawartych uprzednio umów lub porozumień.

Z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny minister właściwy ds. wewnętrznych staje się krajowym organem obrony cywilnej – Szefem Obrony Cywilnej. Do jego zadań jako Szefa Obrony Cywilnej należeć wówczas będzie: kierowanie realizacją zadań obrony cywilnej wykonywanych przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego; koordynowanie realizacji zadań obrony cywilnej organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego; dokonywanie oceny zagrożeń mających wpływ na ochronę ludności i możliwości realizacji zadań obrony cywilnej na zagrożonych obszarach oraz przygotowywanie propozycji wsparcia dla właściwych organów obrony cywilnej; przedstawienie właściwym organom potrzeb w zakresie świadczeń organów państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych na rzecz obrony cywilnej; uzgadnianie z Ministrem Obrony Narodowej lub Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych, jeżeli został mianowany, wsparcia działań obrony cywilnej przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w granicach zasad określonych w wiążących Rzeczpospolitą Polską ratyfikowanych umowach międzynarodowych oraz międzynarodowym prawie zwyczajowym; współdziałanie z ministrem właściwym ds. zdrowia w zakresie zapewnienia na rzecz obrony cywilnej udzielania świadczeń opieki zdrowotnej w rozumieniu

²⁴ Wnikliwe uwagi w tym zakresie prezentuje m.in.: M. Tokarski, *Funkcjonowanie obrony cywilnej w aspekcie źródeł prawa*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2013, nr 4, s. 133 i n. Zob. też: B. Pawlaczyk, *Formalnoprawne aspekty działania obrony cywilnej w Polsce*, „Kwartalnik Bellona” 2024, nr 4, s. 34 i n.

ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych; współdziałanie z innymi organami władzy publicznej w zakresie wsparcia działań obrony cywilnej. Natomiast wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz starosta we wskazanym powyżej czasie kierują obroną cywilną na obszarze odpowiednio gminy i powiatu.

Jednym z fundamentalnych zadań organów obrony cywilnej w czasie stanu wojennego i w czasie wojny jest zapewnienie funkcjonowania obsługujących je urzędów, z uwzględnieniem art. 16 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej. Ma to na celu zapewnienie ciągłości istnienia państwa i realizacji jego podstawowych ról, w tym związanych z zaspokojeniem podstawowej potrzeby ludzkiej, jaką jest bezpieczeństwo.

Stan wojenny i czas wojny legitymuje nałożenie na osoby zamieszkujące na obszarze, na którym wprowadzono stan wojenny, albo zamieszkujące strefę bezpośrednich działań wojennych obowiązku zabezpieczenia miejsca zamieszkania oraz mienia osobistego; zapasów własnej wody pitnej oraz środków spożywczych; zapasów własnych środków sanitarnych, higienicznych oraz medycznych. Może być również w celu zapewnienia bezpieczeństwa osób i mienia, a także dóbr kultury przed zagrożeniami zarządzona ewakuacja ludności. Obejmuje ona w szczególności relokację osób z obszarów zagrożonych, usunięcie lub zabezpieczenie w inny sposób dóbr kultury i mienia z obszarów zagrożonych, zabezpieczenie pozostawionego mienia oraz przyjęcie osób w miejscu bezpiecznym.

„Ewakuacja zaliczana jest do podstawowych działań, które mają na celu ochronę życia i zdrowia ludzi, zwierząt i mienia na wypadek wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń. Ewakuacja może być przeprowadzona w różnych stadiach rozwoju zagrożenia. Najczęściej prowadzona jest ewakuacja po wystąpieniu zdarzenia niebezpiecznego. Zdarzają się również ewakuacje, które są prowadzone w sposób prewencyjny, czyli zanim zagrożenie wystąpi”²⁵. Zaznaczyć trzeba, że ewakuacja ludności nie obejmuje personelu obrony cywilnej oraz pracowników urzędów obsługujących organy obrony cywilnej i podmioty obrony cywilnej, z wyjątkiem sytuacji całkowitego przemieszczenia ludności cywilnej z obszarów zagrożonych.

Jeśli jest to możliwe, ewakuację ludności prowadzi się na podstawie krajowego planu ewakuacji oraz wojewódzkich planów ewakuacji ludności²⁶. Przy jej realizacji organy obrony cywilnej oraz Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej zobowiązane są do współdziałania.

²⁵ J. Stochaj, *Ochrona ludności i obrona cywilna w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2020, s. 138.

²⁶ Zob. szerzej na temat planowania obronnego i cywilnego w Polsce: T.J. Kęsoń, *Planowanie obronne i cywilne w Polsce – uwarunkowania prawne a proces realizacji*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności” 2020, t. 6, nr 1, s. 51–74.

Omawiając zagadnienie obrony cywilnej, konieczne jest zwrócenie uwagi na korpus obrony cywilnej. Zarządza nim minister właściwy ds. wewnętrznych, a w jego skład wchodzi: personel obrony cywilnej i krajowa rezerwa obrony cywilnej. Personel obrony cywilnej tworzą: osoby, którym nadano przydział mobilizacyjny obrony cywilnej; osoby powołane do służby w obronie cywilnej w drodze naboru ochotniczego; członkowie krajowej rezerwy obrony cywilnej powołani do służby w obronie cywilnej; funkcjonariusze Państwowej Straży Pożarnej. Natomiast w skład krajowej rezerwy obrony cywilnej wchodzi emeryci policyjni, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin²⁷, którzy nie podlegają obowiązkowi służby wojskowej i nie posiadają przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych.

Finansowanie ochrony ludności i obrony cywilnej

Każda aktywność państwa wymaga stosownych zasobów, a co za tym idzie – również finansowania. Nie inaczej jest w przypadku systemu ochrony ludności i obrony cywilnej. Zgodnie z art. 152 u.o.l.o.c. koszty na jego budowę i utrzymanie są pokrywane w ramach środków będących w dyspozycji właściwych dysponentów części budżetu państwa. Środki te przeznacza się na finansowanie lub dofinansowanie organów ochrony ludności i podmiotów ochrony ludności w zakresie realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym na zadania o charakterze obronnym Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności na: tworzenie i utrzymanie zasobów ochrony ludności, w tym rozwój krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, ochotniczych straży pożarnych i podmiotów ochrony ludności; zakupy i modernizację sprzętu, w tym sprzętu teleinformatycznego; budowę i utrzymanie baz magazynowych; budowę, modernizację i remont infrastruktury związanej z ochroną ludności i obroną cywilną, w tym budowli ochronnych; szkolenia i edukację. Prawodawca posłużył się w tym przypadku wyliczeniem przykładowym, a zatem powyższy katalog zadań finansowanych przez właściwych dysponentów części budżetu państwa ma charakter otwarty.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego finansowanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej na poziomie gminy, powiatu i samorządu województwa planuje się w ramach budżetów odpowiednio gmin, powiatów i samorządów

²⁷ Dz.U. 2024, poz. 1121, 1243, 1562 i 1871.

województw. Zadania te mogą być finansowane w ramach rezerwy celowej, o której mowa w art. 26 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

Istnieje możliwość pozyskania przez jednostki samorządu terytorialnego środków na finansowanie albo dofinansowanie zadań własnych z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej w formie dotacji celowej z budżetu państwa. Natomiast na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej jednostki samorządu terytorialnego otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Są one przekazywane przez wojewodów.

Podkreślić należy, że ustawodawca, uznając krytyczne znaczenie systemu ochrony ludności i obrony cywilnej dla bezpieczeństwa państwa, ustalił stałe coroczne jego finansowanie w wysokości nie niższej niż 0,3% PKB. Otwarte pozostaje jednak pytanie, czy środki te będą wystarczające.

Ważną rolę w procesie planowania i finansowania zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej pełni Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej. Opracowuje go minister właściwy ds. wewnętrznych na okres 4 lat i aktualizuje co 2 lata. Jego projekt uzgadnia się z Ministrem Obrony Narodowej i Przewodniczącym Komitetu ds. Pożytku Publicznego, a jest on opiniowany przez Rządowy Zespół Ochrony Ludności Zespół oraz Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Program zatwierdza Rada Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. wewnętrznych, a czyni to w formie uchwały.

Aktualnie obowiązujący Program został przyjęty uchwałą nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026²⁸. Wskazuje on, że podstawowym celem strategicznym państwa polskiego jest zapewnienie bezpieczeństwa państwa i obywateli. Jest to wyraz operacjonalizacji konstytucyjnej zasady niepodległości państwa, w myśl której „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”²⁹.

Jak podkreśla się w Programie: „Zapewnienie ochrony ludności i odbudowa systemu obrony cywilnej kraju, wraz z niezbędnymi zasobami, pozostaje jednym z pierwszoplanowych wyzwań tej strategii mającej na celu wzmacnianie odporności państwa i budowanie odporności społeczeństwa na wszelkiego rodzaju zagrożenia”³⁰. Mowa tu o konieczności zbudowania systemu ochrony ludności i obrony cywilnej działającego podczas wystąpienia każdego rodzaju zagrożenia, bez względu na stan funkcjonowania państwa, również w czasie wojny.

²⁸ M.P. 2025, poz. 541.

²⁹ Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.).

³⁰ Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, s. 5.

Zgodnie z Programem Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 w okresie jego obowiązywania realizowane będą następujące kierunki działań: identyfikacja istniejących zasobów, w szczególności pod kątem analizy potrzeb niezbędnych zasobów do uzupełnienia w odniesieniu do rodzaju zagrożeń i aktualnego stanu istniejących sił i środków na potrzeby realizowania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej; rozwijanie zdolności organów i podmiotów ochrony ludności w zakresie zapobiegania i reagowania na zagrożenia, w tym w czasie wystąpienia sytuacji kryzysowych lub w czasie wojny; organizacja zintegrowanych działań i systemu wymiany informacji na potrzeby zapewnienia ciągłości funkcjonowania administracji państwowej, bezpieczeństwa narodowego i ochrony ludności; budowa nowych obiektów oraz inwentaryzacja, sprawdzenie i modernizacja istniejących obiektów zbiorowej ochrony; zwiększenie zasobów ochrony ludności i obrony cywilnej oraz zapewnienie ciągłości dostaw na ich utrzymanie i funkcjonowanie w sytuacjach wystąpienia sytuacji kryzysowej oraz w czasie wojny; zwiększenie świadomości społecznej i współpracy na rzecz bezpieczeństwa przy szerokim zaangażowaniu organizacji pozarządowych³¹.

Program zakłada wykonywanie następujących kategorii zadań: obiekty zbiorowej ochrony; zabezpieczenie logistyczne i zapewnienie ciągłości dostaw; utrzymanie i rozwój podmiotów ochrony ludności i organizacji pozarządowych, w tym krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Państwowego Ratownictwa Medycznego i jednostek ochrony przeciwpożarowej; edukacja, szkolenia oraz baza i zaplecze szkoleniowe; bezpieczna Łączność Państwowa oraz alarmowanie, ostrzeganie i powiadamianie; korpus obrony cywilnej.

Na ich realizację przewidziano następujące zasoby finansowe:

- **obiekty zbiorowej ochrony** (budowa budowli ochronnych zapewniających przetrwanie w przypadku wystąpienia skażeń i uderzeń z powietrza, miejsca doraźnego schronienia, Centralna Ewidencja Obiektów Zbiorowej Ochrony) w 2025 r. 2 384 380 900,00 zł, zaś w 2026 r. – 3 592 700 900,00 zł;
- **zabezpieczenie logistyczne i zapewnienie ciągłości dostaw** (uzupełnienie zasobów i infrastruktury niezbędnej do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, zapewnienie ciągłości dostaw podstawowych usług, ewidencja zasobów) w 2025 r. 2 214 951 900,00 zł, zaś w 2026 r. – 2 094 322 000,00 zł;
- **utrzymanie i rozwój podmiotów ochrony ludności i organizacji pozarządowych, w tym krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Państwowego Ratownictwa Medycznego i jednostek ochrony przeciwpożarowej** (wyposażenie ratowników podmiotów ochrony ludności, sprzęt do działań ratowniczych, sprzęt do ewakuacji, sprzęt logistyczny oraz cbm, utrzymanie wyposażenia, realizacja zadań z zakresu ratownictwa medycznego, pomoc humanitarna) w 2025 r. 11 484 270 000,00 zł, zaś w 2026 r. – 11 083 210 100,00 zł;

³¹ *Ibidem*, s. 13 i n.

- **edukacja, szkolenia oraz baza i zaplecze szkoleniowe** (edukacja, szkolenia, zapewnienie dostępności kierowców na potrzeby ochrony ludności i obrony narodowej, publikacje i promocja ochrony ludności w ramach obrony cywilnej, badania i rozwój w obszarze ochrony ludności, baza i zaplecze poligonowe) w 2025 r. 311 042 000,00 zł, zaś w 2026 r. – 145 630 000,00 zł;
- **bezpieczna Łączność Państwowa oraz alarmowanie, ostrzeganie i powiadamianie** (system bezpiecznej łączności państwowej, alarmowanie, ostrzeganie i powiadamianie) w 2025 r. 304 343 200,00 zł, zaś w 2026 r. – 289 235 000,00 zł;
- **korpus obrony cywilnej** (utworzenie korpusu, oznakowanie podmiotów obrony cywilnej) w 2025 r. 1 400 000,00 zł, zaś w 2026 r. – 900 000,00 zł.

Jak zatem widać, w okresie obowiązywania Programu na jego finansowanie przewidziano z budżetu państwa znaczące środki, które w 2025 r. mają wynieść 16 700 388 000,00 zł, a w 2026 r. – 17 205 998 000,00 zł. Razem w ciągu tych 2 lat przewiduje się wydatki w wysokości 33 906 386 000 zł.

Podsumowanie

Bezpieczeństwo to jedna z fundamentalnych potrzeb człowieka. Państwo, będąc organizacją zrzeszającą ludzi, łagodzącą i rozwiązującą konflikty społeczne, predestynowane jest do tego, by potrzebę tę zaspakajać. Osiągnięcie stanu bezpieczeństwa warunkuje pomyślność rozwoju jednostki oraz społeczeństwa. Podzielić należy więc tezę W. Kitlera: „Nie ma praktycznie żadnych istotnych przejawów działalności państwa, aktywności społecznej i działalności gospodarczej, z którymi nie byłoby związane bezpieczeństwo, i które nie byłyby z nim związane, a co za tym idzie – nie ma takiego obszaru działalności organów państwa, w tym władzy publicznej organizującej tę działalność, który nie wiązałby się z gwarantowaniem szeroko pojętego bezpieczeństwa”³². Stan bezpieczeństwa służy zatem tak jednostce, jak i społeczeństwu. Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej stanowi istotny krok w kierunku poprawy i zwiększenia odporności społeczeństwa na kryzysy, konflikty czy wojnę.

Autor niniejszego artykułu podziela pogląd B. Michailiuka, I. Denysiuk i W. Szulca zgodnie z którym, „[z]apewnienie przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny stanowi wyzwanie dla podmiotów odpowiedzialnych w tej materii. Na efektywność realizowania przez nich zadań składa się gros czynników. Nie wystarczają wiedza, doświadczenie, kompetencje, plany czy procedury, jeśli nie ma adekwatnych sił i środków, w tym na gruncie prawno-organizacyjnym”³³.

³² W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011, s. 191 i 192.

³³ B. Michailiuk, I. Denysiuk, W. Szulc, *Zapewnienie przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny – wybrane problemy*, „Wiedza Obronna” 2012, t. 277, nr 4, s. 134.

Wydaje się, że te ogromne środki, które przewidziano w Programie Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026, winny wystarczyć na odbudowę systemu ochrony ludności i obrony cywilnej. Niestety, lata zaniedbań w komentowanym obszarze każą sądzić, że osiągnięcie skuteczności przez system zajmie jeszcze wiele lat. Przygotowanie kompetentnych kadr, procedur wydatkowania, magazynów, zasobów itd., nawet jeśli nie odczuwa się braku pieniędzy, jest zadaniem niezwykle trudnym i wymagającym czasu³⁴.

Wnioski

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej zdaniem autora niniejszego artykułu stanowi wyraźny przejaw koniecznych zmian w prawie administracyjnym i samej administracji publicznej. **Do jej zalet można zaliczyć:**

- dążenie do budowy kompleksowego systemu ochrony ludności tak w czasie pokoju, jak i na wypadek wojny;
- wzmocnienie realnego bezpieczeństwa obywateli i ich mienia, a także infrastruktury;
- zapewnienie stałego finansowania z budżetu państwa na poziomie co najmniej 0,3% PKB rocznie;
- wykorzystanie istniejących struktur, w tym różnych organizacji społecznych (sektor NGO);
- wprowadzenie obowiązku regularnych szkoleń z zakresu ochrony ludności;
- budowę interoperacyjnego i odpornego na zakłócenia systemu łączności;
- budowę systemu wykrywania zagrożeń, alarmowania i powiadamiania ludności;
- odtworzenie budownictwa ochronnego i odnowienie jego zasobów;
- powołanie Korpusu Obrony Cywilnej;
- aktywną rolę samorządu terytorialnego w sferze ochrony ludności i obrony cywilnej.

³⁴ Wobec agresywnej, neoimperialnej polityki Rosji jako realne jawi się zagrożenie jej ataków na państwa członkowskie NATO, w tym Polskę – zarówno w ramach pełnoskalowej wojny, jak i tzw. wojny hybrydowej. Jednego z środków do wygranej Rosja upatruje w sterroryzowaniu i zastraszeniu ludności cywilnej, by ta zmusiła przywódców politycznych do zaakceptowania warunków Kremla. Z tego też m.in. względu konieczna jest jak najszybsza odbudowa efektywnego systemu ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce. O tym, że nie jest to cześć zagrożenie, donoszą raporty służb wywiadowczych: duńskiej Forsvarets Efterretningstjeneste (Wojskowa Służba Wywiadowcza) 20250209_opdateret_vurdering_af_truslen_fra_rusland_mod--.pdf, litewskiego Aizsardzības Birojs (Biuro Ochrony Konstytucji) SAB-gada-parskats_2024_ENG.pdf, litewskiego Valstybės Saugumo Departamentas (Departamentu Bezpieczeństwa Państwa) oraz Antrasis Operatyvinis Tarnybų Departamentas (Drugiego Departamentu Służb Operacyjnych) 2025-ENG.pdf (1.09.2025). Podobne uwagi odnaleźć można w raportach służb wywiadowczych Wielkiej Brytanii, USA, Niemiec, Norwegii, Finlandii czy Szwecji.

Natomiast do wad należy zaliczyć:

- aktualny brak rozwiniętej i w pełni sprawnej infrastruktury obejmującej budownictwo ochronne;
- niedostateczne przygotowanie społeczeństwa do sytuacji kryzysowych;
- wielość obowiązków nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego, którym ze względu na skromne zasoby osobowe i rzeczowe mogą one nie podołać.

Bibliografia

- Adamkiewicz J., *Potencjał obrony cywilnej w systemie obronnym Polski*, „Systemy Logistyczne Wojsk” 2020, nr 53.
- Chochowski K., *Odpowiedzialność społeczna samorządu terytorialnego w Polsce a ochrona ludności* [w:] *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze społecznej i gospodarki przestrzennej*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2023.
- Kęsoń T.J., *Planowanie obronne i cywilne w Polsce – uwarunkowania prawne a proces realizacji*, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności” 2020, t. 6, nr 1.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, Warszawa 2011.
- Kopec K., *Budowle ochronne w Polsce – brakuje bezpiecznych miejsc i nowych obiektów*, „Kontrola Państwowa” 2024, vol. 69, nr 4.
- Michailiuk B., Denysiuk I., Szulc W., *Zapewnienie przetrwania ludności cywilnej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny – wybrane problemy*, „Wiedza Obronna” 2021, t. 277, nr 4.
- Pawlaczyk B., *Formalnoprawne aspekty działania obrony cywilnej w Polsce*, „Kwartalnik Bello-na” 2024, nr 4.
- Pawłuszko T., *Kryzys obrony cywilnej w Polsce. Perspektywa instytucjonalna*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2023, nr 30.
- Pietrek M., Pietrek G., *Obrona cywilna jako element systemu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2020.
- Skrabacz A., Gajewska P., Szewczyk I., *Perspektywy rozwoju budownictwa ochronnego w Polsce wobec doświadczeń wybranych państw*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2025, t. 17(53), nr 2.
- Stochaj J., *Ochrona ludności i obrona cywilna w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2020.
- Szatkowski B., *Współczesne wyzwania dla obrony cywilnej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2022, nr 84.
- Szyrski M., art. 1 [w:] *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, red. M. Szyrski, Warszawa 2025.
- Tokarski M., *Funkcjonowanie obrony cywilnej w aspekcie źródeł prawa*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa” 2013, nr 4.
- Wróblewski D., *Ochrona ludności i obrona cywilna – wybrane pojęcia i kontekst wdrażania ustawy* [w:] *Analizy Strategiczne Florian 2050*, t. 8, red. M. Zalewski, Warszawa 2025.
- Wróblewski D., *Opinia do ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej* (druk senacki nr 189).
- Wróblewski D., Stempień J., *Ochrona ludności – zmiana paradygmatu bezpieczeństwa w kontekście współczesnych i przyszłych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa* [w:] *Analizy Strategiczne Florian 2050*, t. 7, red. M. Zalewski, Warszawa 2024.
- Zieliński K.R., *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe*, Warszawa 2021.

Streszczenie

Niniejszy artykuł prezentuje rozważania dotyczące ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej jako przejaw zmian w prawie administracyjnym i administracji publicznej. Akt ten ma zabezpieczyć ludność naszego kraju przed różnego rodzaju zagrożeniami, tak o militarnym, jak i niemilitarnym charakterze. Stanowi jednocześnie odpowiedź na coraz bardziej realne ryzyko konfliktu zbrojnego, w którym może uczestniczyć Polska. Szczególną uwagę poświęcono w nim następującym kwestiom: zakresowi stosowania ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej, organom i podmiotom wykonującym zadania ochrony ludności i obrony cywilnej, zasobom ochrony ludności, obiektom zbiorowej ochrony, obronie cywilnej, finansowaniu ochrony ludności i obrony cywilnej. Określono także zalety i wady tej nowej regulacji prawnej. W opracowaniu jako wiodącą wykorzystano metodę dogmatyczną, a pomocniczo metodę historyczną i komparatystyczną.

Słowa kluczowe: ochrona ludności, obrona cywilna, bezpieczeństwo, administracja publiczna, prawo administracyjne

THE ACT ON CIVIL PROTECTION AND CIVIL DEFENSE AS A MANIFESTATION OF CHANGES IN ADMINISTRATIVE LAW AND PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

This article presents considerations regarding the Act of 5 December 2024, on Population Protection and Civil Defense, as a manifestation of changes in administrative law and public administration. This act is intended to protect the population of our country against various threats, both military and non-military in nature. It also responds to the increasingly real risk of armed conflict in which Poland may be involved. Particular attention is paid to the following issues: the scope of application of the Act on Population Protection and Civil Defense, bodies and entities performing population protection and civil defense tasks, population protection resources, collective protection facilities, civil defense, and the financing of population protection and civil defense. The advantages and disadvantages of this new legal regulation are also identified. The work utilizes the dogmatic method as the primary method, with historical and comparative methods as secondary methods.

Keywords: civil protection, civil defense, security, public administration, administrative law

Stanisław Dziwisz

Uniwersytet Jana Pawła II w Krakowie

ORCID: 0000-0001-8937-3572

**BIEGŁY W POSTĘPOWANIU KONTROLNYM
PROWADZONYM PRZEZ NAJWYŻSZĄ IZBĘ KONTROLI****Wprowadzenie**

Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej posiadającym najszersze kompetencje kontrolne, obejmujące działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz uprawniające do kontroli działalności organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych, a także innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe bądź komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa¹. Tak szeroki zakres przedmiotowy powoduje, że nie zawsze kontrolerzy NIK posiadają specjalistyczną wiedzę i umiejętności pozwalające przeprowadzić badania niezbędne dla realizacji celu kontroli². Ustawodawca umożliwił w takich sytuacjach skorzystanie z pomocy osób posiadających właściwe kompetencje. Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie instytucji dowodu z opinii biegłego w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Najwyższą Izbę Kontroli, omówienie ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych oraz prezentacja i analiza tez prezentowanych w doktrynie.

Konieczność posiłkowania się wiedzą ekspercką może dotyczyć praktycznie każdego etapu postępowania kontrolnego. Już na etapie przygotowywana kontroli

¹ Zob. art. 203 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. Dz.U. 2022, poz. 623), dalej: ustawa o NIK.

² Cel postępowania kontrolnego określa art. 28 ust. 1 ustawy o NIK, zgodnie z którym polega on na ustaleniu stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelnym jego udokumentowaniu i dokonaniu oceny kontrolowanej działalności według kryteriów kontroli (wskazanych w art. 5 ustawy o NIK).

(opracowywania programu lub tematyki kontroli) uwzględnia się opinie naukowe i specjalistyczne, zarówno te powszechnie dostępne (opublikowane), jak i te opracowywane na potrzeby Najwyższej Izby Kontroli³. W tym ostatnim przypadku zlecenie opracowania na potrzeby Izby powinno się odbywać na podstawie umowy cywilnej (umowy o dzieło), a nie na podstawie postanowienia o powołaniu na biegłego lub specjalistę, co może miejsce dopiero w toku kontroli. W konsekwencji osoba ta będzie pełnić funkcję eksperta, a nie biegłego/specjalisty w rozumieniu ustawy o NIK, a tym samym nie będzie miała uprawnień określonych w tej ustawie. Wiedza ekspertów na etapie przygotowawczym może być też pozyskiwana w toku organizowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli paneli ekspertów. Polegają one na odbyciu spotkań z osobami, które posiadają wiedzę i doświadczenie w realizacji zagadnień, które zostaną poddane kontroli NIK. W trakcie dyskusji ustalenia i założenia Najwyższej Izby Kontroli przyjęte na etapie przygotowawczym konfrontowane są z wiedzą i doświadczeniem zaproszonych ekspertów, co pozwala na ich potwierdzenie lub weryfikację jeszcze przed rozpoczęciem czynności kontrolnych.

Powołanie biegłego w postępowaniu kontrolnym

Kontroler NIK ustala stan faktyczny na podstawie dowodów zebranych w trakcie prowadzonego postępowania. Katalog dowodów jest otwarty, co oznacza, że podobnie jak w postępowaniu administracyjnym, dowodem w postępowaniu kontrolnym może być wszystko, co przyczynia się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Ustawa o NIK zawiera przykładowy katalog dowodów zawierający te najczęściej stosowane. Jednym z nich jest opinia biegłych⁴. Ma ona charakter szczególny, „gdyż zasadniczo nie służy ustalaniu okoliczności faktycznych, lecz ich ocenie przez pryzmat wiadomości specjalnych”⁵. Należy zaznaczyć, że ustawa o NIK nie klasyfikuje dowodów pod względem ich wartości i przydatności. Kontroler ma swobodę w wyborze dowodów, którą ogranicza cel kontroli, a więc ustalenie stanu faktycznego i rzetelne jego udokumentowanie (art. 28 ust. 1 ustawy o NIK). Oznacza to, że kontroler sam decyduje o tym, jakie dowody przeprowadzi, ale muszą one zmierzać do realizacji celu kontroli, a więc mieścić się w zakresie przedmiotowym realizowanej kontroli. Jeżeli prawidłowa realizacja powyższych obowiązków wymaga wiedzy specjalistycznej, którą kontroler nie dysponuje, powołanie biegłego staje się

³ Zgodnie z art. 28 ust. 2 pkt 3 ustawy o NIK przygotowanie kontroli obejmuje w szczególności opracowanie programu kontroli lub tematyki kontroli, w których uwzględnia się m.in. opinie naukowe i specjalistyczne.

⁴ Art. 35 ust. 2 ustawy o NIK.

⁵ Postanowienie SN z dnia 10 stycznia 2020 r., sygn. III CSK 194/19, LEX nr 2772849.

obligatoryjne⁶. Stwierdzając zasadność udziału w kontroli biegłego, kontroler kieruje wniosek do dyrektora kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, w której jest zatrudniony (departamentu/delegatury), gdyż stosownie do art. 49 ust. 1 ustawy o NIK to dyrektor wydaje postanowienie o powołaniu biegłego, a więc to on ostatecznie rozstrzyga o zasadności jego udziału w kontroli. Dyrektor może również powołać biegłego z własnej inicjatywy, a więc samodzielnie zdecydować o konieczności jego udziału w postępowaniu. W postanowieniu określa się przedmiot i zakres opinii oraz termin jej wydania. Z kolei w umowie pomiędzy dyrektorem właściwej jednostki kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli a biegłym ustalana jest wysokość wynagrodzenia za wykonane badanie oraz kwestia zwrotu poniesionych przez biegłego, uzasadnionych i udokumentowanych wydatków (art. 50 ust. 2 ustawy o NIK).

Biegłym w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Najwyższą Izbę Kontroli może być każda osoba fizyczna posiadająca wiedzę specjalistyczną niezbędną dla realizacji konkretnego badania. Uzyskanie statusu biegłego zależne jest więc od wystąpienia elementu materialnego, tj. posiadania wiadomości specjalistycznych niezbędnych dla przeprowadzenia badania, którymi nie dysponują kontrolerzy NIK przeprowadzający kontrolę, oraz formalnego, czyli wydania przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli stosownego powołania. Możliwość powołania na biegłego nie jest obwarowana żadnym innym wymogiem, w tym wpisem na listę biegłych sądowych czy rzeczoznawców majątkowych. Jest to zresztą uzasadnione zakresem przedmiotowym prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli kontroli, które obejmują właściwie wszystkie zadania publiczne finansowane z pieniędzy publicznych⁷. Posiadane wiadomości muszą być jednak wyjątkowe⁸, tj. niezbędne do przeprowadzenia badania, a także aktualne i adekwatne – zarówno do poziomu rozwoju kontrolowanej dziedziny, jak i zakresu planowanego badania⁹. W praktyce i w doktrynie przyjmuje

⁶ Zob. szerzej: S. Dziwisz, *Odpowiedzialność karna biegłego powołanego w toku kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 3, s. 70.

⁷ Przykładowo w 2021 r. NIK korzystała z pomocy biegłych z takich dziedzin, jak: zarządzanie programami i projektami w dziedzinie oświaty, budowa i ocena stanu technicznego maszyn i urządzeń, bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe, weryfikacja procesów zarządczych i produkcyjnych przy modernizacji czołgów Leopard, a także kamieniarstwo. W 2024 r. biegli na potrzeby postępowania kontrolnego NIK sporządzali opinie dotyczące m.in. efektywności energetycznej oświetlenia drogowego w gminach czy bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej. <https://www.nik.gov.pl/kontrola/plan-pracy-nik/> (14.11.2024).

⁸ Za wiadomości specjalne powszechnie uważa się wiedzę wykraczającą poza zasób posiadany przez przeciętnego człowieka. Zob. T. Widła, *Ocena dowodu z opinii biegłego*, Katowice 1992, s. 12.

⁹ K. Pachnik, *Przesłanki odpowiedzialności karnej biegłego w świetle artykułu 233 § 4 Kodeksu karnego (zarys ujęcia)*, „Prokurator” 2010, nr 3, s. 61.

się, że nie można zlecać biegłemu interpretacji przepisów prawnych¹⁰. Biegły w postępowaniu kontrolnym powoływany jest do badania określonych zagadnień występujących w konkretnej, poddanej kontroli jednostce (elementu badanego stanu faktycznego), a nie dokonywania wykładni legalnej przepisów regulujących obszar poddawany kontroli¹¹.

Ustawa o NIK nie wskazuje okoliczności uniemożliwiających powołanie na biegłego, jednak z zasady obiektywizmu, będącej jedną z podstawowych zasad postępowania kontrolnego, należy wywnioskować, że biegłym w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli nie może być osoba, wobec której istnieją uzasadnione wątpliwości co do jej bezstronności. Kontrolerzy NIK przed skorzystaniem z pomocy ekspertów obowiązani są zawsze do weryfikacji ich kompetencji, ale także niezależności¹². Na tej podstawie za niedopuszczalne należy uznać powoływanie na biegłych osób uczestniczących w prowadzonym postępowaniu kontrolnym (np. pracowników jednostki kontrolowanej, świadków czy osób, które złożyły do Najwyższej Izby Kontroli skargę lub oświadczenie w zakresie objętym kontrolą). Kierownik jednostki kontrolowanej, mając uzasadnione wątpliwości co do bezstronności powołanego biegłego, może stosownie do art. 49 ust. 6 ustawy o NIK złożyć wniosek o jego wyłączenie z postępowania¹³. Ostateczna ocena okoliczności należy do dyrektora jednostki kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli, a na jego postanowienie o odmowie wyłączenia biegłego nie przysługuje zażalenie.

Decyzja dyrektora o konieczności powołania biegłego i ocena predyspozycji kandydata są subiektywne, oparte na jego własnym doświadczeniu. Ponieważ musi on posiadać wiedzę specjalistyczną, a więc taką, która nie jest powszechna wśród osób ogólnie wykształconych¹⁴, w zależności od przedmiotu kontroli kryteriami decydującymi o spełnieniu kryterium materialnego do bycia biegłym w postępowaniu Najwyższej Izby Kontroli może być stopień naukowy, poświadczone uprawnienia (np. budowlane) czy też doświadczenie w prowadzeniu podobnych badań. W poszukiwaniu kandydatów spełniających oczekiwania Izby pomocny może być także wykaz biegłych sądowych ustanowionych przy sądach.

¹⁰ Zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2007, s. 195; M. Berek [w:] E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona, *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli Państwowej*, Warszawa 2018, s. 210. Odmienne: R. Padrak, *Postępowanie kontrolne. Komentarz*, Wrocław 2012, s. 170.

¹¹ Szerzej o wykładni przepisów dokonywanej przez NIK w: S. Dziwisz, *O możliwości zastosowania koncepcji aktywizmu w działalności Najwyższej Izby Kontroli (polemika z L. Muratem)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 8, s. 159–172. Zob. też: wyrok SA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2005 r., sygn. I Ca 154/04, LEX nr 567213.

¹² ISSAI 100/39.

¹³ Wniosek za pośrednictwem kontrolera przeprowadzającego kontrolę składany jest do dyrektora jednostki kontrolnej NIK.

¹⁴ Wyrok SN z dnia 18 lipca 1975 r., sygn. I CR 331/75, LEX nr 7729.

Możliwość powołania na biegłego instytutu naukowego lub naukowo-badawczego

W ustawie o NIK nie ma przepisu statuującego dowód z opinii instytutu¹⁵, jednak jak już wspomniano, katalog dowodów jest otwarty i jeżeli dla ustalenia stanu faktycznego niezbędne jest uzyskanie opinii instytutu badawczego, to jej pozyskanie, zgodnie z zasadą prawdy materialnej, jest nie tylko dopuszczalne, ale nawet konieczne. W doktrynie nie ma natomiast zgodności co do tego, jaki jest statut instytutu w postępowaniu kontrolnym, w szczególności czy pełni on funkcję biegłego¹⁶.

W literaturze funkcjonuje pogląd, że instytut naukowy lub naukowo-badawczy wydaje opinię „bezosobowo”, a nie jako biegły¹⁷. Zawarte w ustawie o NIK przepisy dotyczące praw i obowiązków biegłych odnoszą się do osób fizycznych. Powołanie biegłego następuje na podstawie postanowienia właściwego dyrektora jednostki kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli, w którym osoba biegłego wskazana jest z imienia i nazwiska. W przypadku zlecenia badania instytutowi mamy co najmniej dwie grupy osób: pierwsza obejmuje osoby reprezentujące podmiot, które zawierają z Najwyższą Izbą Kontroli umowę i podpisują opracowaną opinię, druga – osoby wykonujące badania. Może pojawić się również trzecia grupa osób, gdyż nie zawsze osoby prowadzące badania są równocześnie autorami opinii. Zlecając wydanie opinii instytutowi, zawiera się stosunek prawny pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a instytutem (jednostką organizacyjną) – nie zaś jego pracownikami. Dopiero instytut wyznaczy osoby do prowadzenia badań i przygotowania opinii. Rozróżnienie funkcji tych osób widoczne jest na gruncie regulacji odnoszących się do udziału biegłych w postępowaniu karnym. Stosownie do art. 200 § 3 k.p.k. osoby, które brały udział w wydaniu opinii, mogą być w razie potrzeby przesłuchiwane w charakterze biegłych, a osoby, które uczestniczyły tylko w badaniach – w charakterze świadków. Powyższy przepis wprost wskazuje, że pracownicy instytutu prowadzący jedynie badania nie mają statusu

¹⁵ Takie przepisy znajdziemy zarówno w procedurze cywilnej (art. 290 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1568 ze zm., dalej: k.p.c.), jak i karnej (art. 193 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. 2025, poz. 46, dalej: k.p.k.).

¹⁶ Za pełnieniem funkcji jedynie przez osoby fizyczne opowiadają się m.in.: M. Berek, E. Jarzęcka-Siwik i B. Skwarka (zob. M. Berek, *Wykonywanie czynności kontrolnych* [w:] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, Z. Wrona, *Najwyższa Izba Kontroli...*, s. 210; E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli...*, s. 196). Odmienne R. Padrak, który stwierdza, że biegłym w postępowaniu kontrolnym może być osoba fizyczna oraz osoba prawna, np. instytucja naukowa lub specjalistyczna. Zob. R. Padrak, *Postępowanie kontrolne...*, s. 171; S. Czarnow, *Biegli i specjaliści w postępowaniu kontrolnym NIK – perspektywa zmian*, „Kontrola Państwowa” 2023, nr 3.

¹⁷ K. Pachnik, *Podmioty wydające opinie z wykorzystaniem wiadomości specjalnych w prawie polskim*, „Problemy Kryminalistyki” 2015, nr 4, s. 6.

biegłych. Brak wskazania w ustawie o NIK możliwości powołania instytutu na biegłego oraz wykładnia celowościowa i systemowa przepisów ustawy o NIK odnoszących się do biegłych w postępowaniu kontrolnym, w tym dotyczących ich obowiązków i możliwości wyłączenia z postępowania, wskazują za przyjęciem stanowiska, że biegłym w postępowaniu prowadzonym przez Najwyższą Izbę Kontroli może być wyłącznie osoba fizyczna¹⁸.

Uznanie, że biegłym w postępowaniu Najwyższej Izby Kontroli może być wyłącznie osoba fizyczna, nie wyłącza możliwości korzystania w toku kontroli NIK z pomocy instytutu. Kontrolowane zagadnienia mogą wymagać wykorzystania wiedzy specjalistycznej z różnych dziedzin lub przeprowadzenia badania przy wykorzystaniu specjalistycznego sprzętu, którym dysponują wyłącznie wskazane instytuty. W takim przypadku można uzyskać stosowną opinię instytutu, która stanowić będzie dowód w postępowaniu kontrolnym. Zarówno sam instytut, jak i jego pracownicy przygotowujący opinię nie będą mieć jednak statusu biegłego i nie będą im przysługiwać uprawnienia biegłego przewidziane w ustawie o NIK. Dostęp do dowodów znajdujących się w aktach kontroli, nawet jeśli jest niezbędny do wykonania opinii, będzie więc możliwy wyłącznie za zgodą Prezesa NIK. Przedstawiona opinia może jednak stanowić dowód w postępowaniu kontrolnym i zostać włączona do akt kontroli, ale nie będzie stanowić opinii biegłego w rozumieniu art. 49 ust. 3 ustawy o NIK. Warto zaznaczyć, że taka opinia oparta jest na wiedzy i doświadczeniu kilku osób. Jest wynikiem zespołowej pracy kilku osób, a wskazane w niej ustalenia podejmowane są na zasadzie kolegialności. Podpisywana jest przez osoby uprawnione do reprezentacji instytutu, bez względu na to, czy uczestniczyły w badaniach, i to autorytet instytutu, a nie jednostkowe osoby wykonujące, jest decydujący dla oceny dowodu¹⁹. Otwarty katalog dowodowy pozwala również uznać za dopuszczalne zlecanie takich ekspertyz także jednostkom, które nie mają statutu instytutu badawczego w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych²⁰, ale dysponują pracownikami posiadającymi specjalistyczną wiedzę, niezbędną dla ustalenia stanu faktycznego w trakcie kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

Uwzględniając jednak, że zarówno w procedurze cywilnej, jak i karnej istnieje możliwość powoływania na biegłego instytutów naukowych lub naukowo-badawczych, zasadne jest rozważenie wprowadzenia analogicznego rozwiązania w ustawie o NIK. Taką zmianę przewiduje zresztą złożony przez Najwyższą Izbę Kontroli do Sejmu w październiku 2024 r. projekt nowelizacji ustawy o NIK. W uzasadnieniu do projektu wskazano, że „będzie [to] niezwykle istotne w sytuacji

¹⁸ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli...*, s. 169.

¹⁹ A. Patryk, *Dowód z opinii instytutu naukowego (art. 290 k.p.c.) w świetle orzecznictwa sądowego – wybrane zagadnienia*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr XIX.

²⁰ T.j. Dz.U. 2024, poz. 534.

kiedy jednocześnie wymagana jest wiedza o różnych specjalnościach w ramach danego zagadnienia kontrolnego, bądź sporządzenie opinii wymaga udziału instytutu naukowego, badawczego lub specjalistycznego²¹. Zdaniem autora niniejszego artykułu słuszne byłoby również wprowadzenie, na wzór regulacji art. 285 § 2 k.p.c., przepisu uprawniającego do przedstawienia opinii łącznej. Zagadnienia kontrolowane przez Izbę są często niezwykle złożone i nie ograniczają się do jednej dziedziny nauki. W takiej sytuacji kontroler potrzebuje opinii kilku biegłych, których opinie dotyczą poszczególnych elementów/obszarów badanego zagadnienia. Możliwość stworzenia przez kilku biegłych jednej opinii łącznej, skonstruowanej na bazie wyników ich częściowych badań, pozwoliłaby kontrolerom na uzyskanie jednego dowodu stanowiącego kompleksową opinię co do całego obszaru poddawanego badaniu eksperckiemu, zawierającą wnioski dla całego badanego zagadnienia²².

Uprawnienia i obowiązki biegłego

Ustawa o NIK przyznaje biegłemu szereg uprawnień, które umożliwiają mu prawidłową realizację czynności w celu wydania opinii. W szczególności biegły może swobodnie poruszać się po obiektach i pomieszczeniach jednostki kontrolowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Posiada prawo wglądu do wszelkich dokumentów związanych z działalnością jednostki w zakresie niezbędnym dla wydania opinii, a także pobierania i zabezpieczania dokumentów i innych materiałów dowodowych. Jeżeli niezbędne dokumenty zostały już wcześniej zebrane przez kontrolera NIK i zamieszczone w aktach kontroli, mogą zostać udostępnione biegłemu. Kontroler NIK nie musi występować o zwolnienie od obowiązku zachowania tajemnicy kontrolerskiej, gdyż możliwość okazania biegłemu akt kontroli wynika wprost z ustawy (art. 49 ust. 5 ustawy o NIK). Należy jednak zaznaczyć, że kontroler może udostępnić biegłemu tylko te dowody, które są niezbędne do przeprowadzenia dowodu. Jest on więc ograniczony do zakresu badania określonego w postanowieniu o powołaniu. Dostęp do pozostałych dowodów zebranych w aktach kontroli możliwy jest wyłącznie za zgodą Prezesa NIK²³. Ponieważ akta kontroli nie zawierają programu kontroli/tematyki kontroli doraźnej, a dokumenty te są chronione tajemnicą kontrolerską, nie mogą być one udostępniane biegłemu bez

²¹ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29831.pdf> (29.10.2024).

²² W postępowaniu karnym, stosownie do art. 193 § 3 k.p.k., w wypadku powołania biegłych z zakresu różnych specjalności o tym, czy mają oni przeprowadzić badania wspólnie i wydać jedną wspólną opinię, czy opinie odrębne, rozstrzyga organ procesowy powołujący biegłych.

²³ Zgodnie z art. 35a ust. 4 ustawy o NIK akta kontroli lub poszczególne dokumenty wchodzące w ich skład za zgodą Prezesa NIK mogą być udostępniane także innym osobom z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej.

uzyskania zgody Prezesa NIK (art. 28a ust. 3 ustawy o NIK). Dlatego informacje niezbędne dla oczekiwanego przez Najwyższą Izbę Kontroli wykonania badania (zastosowana metoda, urządzenia pomiarowe czy wielkość próby, miejsce jej pobrania) muszą być precyzyjnie określone w umowie zawieranej z biegłym.

Biegły może również przeprowadzać oględziny obiektów, składników majątkowych i przebiegu określonych czynności, czynności te muszą się jednak odbywać z zachowaniem tajemnic ustawowo chronionych, których katalog obejmuje swym zakresem tajemnice o charakterze publicznoprawnym (np. tajemnicę informacji niejawnych w rozumieniu ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych²⁴), jak również o charakterze prywatnoprawnym (np. tajemnicę przedsiębiorstwa uregulowaną w ustawie z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²⁵). Zasady dostępu do informacji poufnych, ich zakres i ochrona są ustanowione w ustawie o ochronie informacji niejawnych oraz w wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych. Biegły może mieć dostęp do informacji niejawnych, jeżeli jest to konieczne do wydania opinii i spełnia ustawowe uprawnienia dostępu²⁶.

Biegli nie mogą przeprowadzać oględzin obiektów i innych składników majątkowych, które nie stanowią własności jednostki kontrolowanej lub znajdują się poza tą jednostką. Uprawnienia takie na mocy art. 39 ust. 2a ustawy o NIK posiadają jedynie kontrolerzy NIK. Ustawodawca nie przyznał biegłym w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Izbę także prawa do wzywania i przesłuchiwania świadków czy żądania udzielania wyjaśnień od osób odpowiedzialnych za kontrolowane zagadnienia.

W niektórych postępowaniach kontrolnych biegli otrzymują imienne upoważnienia do prowadzenia czynności w jednostce kontrolowanej²⁷, ustawa o NIK nie przewiduje jednak takiego rozwiązania, dlatego podstawą przeprowadzenia przez biegłego czynności niezbędnych do wydania opinii na terenie jednostki kontrolowanej jest postanowienie o powołaniu na biegłego. W celu wykazania podstawy do wejścia na teren jednostki kontrolowanej biegły powinien przed rozpoczęciem czynności okazać kierownikowi jednostki postanowienie wraz z dokumentem tożsamości.

²⁴ T.j. Dz.U. 2024, poz. 632 ze zm.

²⁵ T.j. Dz.U. 2022, poz. 1233.

²⁶ W przypadku dokumentów zawierających informacje niejawne o klauzuli „zastrzeżone” wymagane jest posiadanie ważnego poświadczenia bezpieczeństwa oraz aktualnego zaświadczenia potwierdzającego odbycie szkolenia w zakresie ochrony informacji. Dostęp do informacji niejawnych o klauzuli tajności „poufne”, „tajne” lub „ściśle tajne” jest uwarunkowany posiadaniem odpowiedniego poświadczenia bezpieczeństwa oraz możliwe po przeszkoleniu w zakresie ochrony informacji niejawnych.

²⁷ Takie rozwiązanie przewiduje np. art. 25 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1712 ze zm.) czy w art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. 2020, poz. 224).

Biegły obowiązany jest do zachowania w tajemnicy informacji, o których dowiedział się w związku z wykonywaniem zadań określonych w postanowieniu o powołaniu. Dotyczy to wszystkich uzyskanych przez biegłego informacji, bez względu na ich wpływ na wyrażaną opinię. Możliwość ujawnienia tych informacji wymaga wcześniejszego zwolnienia z obowiązku jej zachowania przez Prezesa NIK albo sąd właściwy do rozpoznania sprawy. Obowiązek zachowania tajemnicy kontrolerskiej jest bezterminowy, tj. trwa od momentu uzyskania informacji nią objętych i nie wygasa wraz z wykonaniem badania czy zakończeniem kontroli. Jedynie w sytuacji, gdy informacja zostaje upubliczniona, a więc została zawarta w dokumentach podawanych do wiadomości publicznej (w szczególności w wystąpieniu lub informacji o wynikach kontroli), obowiązek zachowania przez biegłego tajemnicy kontrolerskiej będzie miał charakter terminowy, gdyż wiązać będzie biegłego do momentu publikacji, a więc do chwili utraty przez informację charakteru poufności²⁸. Nie wszystkie ustalenia kontroli ze względu na tajemnice prawnie chronione są podawane do wiadomości publicznej, dlatego biegły musi być świadomy tego, jakie informacje uzyskane w związku z realizacją zadań dla Najwyższej Izby Kontroli nie zostały upublicznione, a tym samym są objęte tajemnicą kontrolerską. Ujawnienie ich bez wcześniejszego zwolnienia przez Prezesa NIK stanowi przestępstwo z art. 266 § 1 k.k.²⁹

Opinia biegłego

Zgodnie z art. 49 ust. 3 ustawy o NIK biegły sporządza szczegółowe sprawozdanie zawierające opis przeprowadzonych badań wraz z wydaną na ich podstawie opinią. Literalne brzmienie przepisu wskazuje, że opinia biegłego stanowi element sprawozdania lub też odrębny dokument. Odmienne niż np. w procedurze karnej³⁰, zdefiniowanie struktury dokumentu wytwarzanego przez biegłego należy uznać za błąd ustawodawcy. Wskazuje na to chociażby treść art. 35 ustawy o NIK, w którym zawarty jest przykładowy katalog dowodów w postępowaniu kontrolnym, w tym opinia biegłego. Jej elementem jest sprawozdanie zawierające m.in. dane identyfikujące autora oraz opis zastosowanych metod badawczych czy wielkość próby³¹.

²⁸ Do wiadomości publicznej podawane są, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej, wszystkie wystąpienia i informacje pokontrolne. Informacje posiadane przez biegłego tracą walor poufności tylko w zakresie, w jakim zostały upublicznione.

²⁹ Zob. szerzej: M. Jędrzejczyk, S. Dziwisz, *Istota tajemnicy kontrolerskiej*, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 4, s. 13–26.

³⁰ Zob. art. 200 § 2 pkt 5 k.p.k.

³¹ Wyrok SN z dnia 13 października 1998 r., sygn. II KKN 225/96, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 3, poz. 13.

W świetle ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych³² opinie biegłych są dokumentami urzędowymi, a więc stosownie do art. 4 tej ustawy nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego, czyli nie korzystają z ochrony prawnoautorskiej³³. Użyte przez ustawodawcę wyrażenie *nie są przedmiotami prawa autorskiego* należy rozumieć jako równoznaczne z *nie są utworami w rozumieniu prawa autorskiego*, i to nawet w sytuacji, gdy są przejawem działalności twórczej i mają indywidualny charakter. Za błędne więc należy uznać stwierdzenie S. Czarnowa, że opinia biegłego powoływane w toku kontroli Najwyższej Izby Kontroli może być „utworem w rozumieniu ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, ale nie będzie podlegała przepisom tej ustawy”³⁴. Zakwalifikowanie opinii biegłego do materiałów urzędowych wskazanych w art. 4 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych jest równoznaczne z wyłączeniem tego wytworu intelektu z zakresu pojęcia *utwór* zdefiniowanego w art. 1 tej ustawy, gdyż utwory, jak wynika z samej definicji, zawsze są przedmiotem prawa autorskiego. Oczywiście stwierdzenie, że opinie biegłych są wyłączone spod ochrony prawnoautorskiej, nie oznacza nieograniczonego dostępu do nich i swobody w ich rozpowszechnianiu. Mogą one przecież zawierać informacje chronione na podstawie innych przepisów (dobra osobiste, tajemnica handlowa itd.), a dodatkowo jako element akt kontroli objęte są tajemnicą kontrolerską.

Otrzymaną opinię kontroler poddaje weryfikacji, w szczególności pod względem fachowości, rzetelności i poprawności logicznej, zarówno w odniesieniu do badań, jak i sformułowanych przez biegłego wniosków³⁵. Opinia biegłego powinna być jasna, zrozumiała. Aby uniknąć nieporozumień, kontroler i biegły muszą posługiwać się spójnym aparatem pojęciowym, zdefiniowanym na etapie zlecenia badania³⁶. Opinia musi być także kompletna (w szczególności w sposób jednoznaczny odpowiadać na zadane biegłemu pytania), rzetelna (poprzedzona wymaganymi badaniami opartymi na niezbędnych dowodach i stosownej wielkości próbie badawczej) oraz logiczna (pozbawiona sprzeczności, zawierać jasne wnioski), a także oparta na metodzie badawczej powszechnie akceptowanej³⁷.

³² T.j. Dz.U. 2025, poz. 24 ze zm.

³³ Pogląd uznający opinie biegłych za dokument urzędowy ma ugruntowane stanowisko zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Zob. np.: A. Niewęglowski, *Prawo autorskie. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 108; wyrok SA w Białymstoku z dnia 28 marca 2017 r., sygn. III AUa 875/16, LEX nr 2304323; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. II FSK 369/16, LEX nr 2460999.

³⁴ S. Czarnow, *Biegli i specjaliści...*, s. 29.

³⁵ E. Jarzecka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli...*, s. 197.

³⁶ P. Małaszek, J. Michalak, L. Piotrowska, M. Turzyński, *Cechy jakościowe opinii sporządzanych przez biegłych sądowych oraz czynniki na nie oddziałujące*, „Prokuratura i Prawo” 2022, nr 7–8, s. 305.

³⁷ J. Dzierżanowska, J. Studzińska, *Kryteria oceny dowodu z opinii biegłego w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2015, nr 2, s. 27 i n.

Weryfikacja opinii biegłego nie ma na celu potwierdzenia zawartych w niej stwierdzeń lub wniosków, a ewentualne sprawdzenie i doprecyzowanie (szersze uzasadnienie) poszczególnych jej elementów, które decydują o prawidłowości przedstawionych wniosków. Jeżeli analiza opinii biegłego wykaże, że zawiera ona nieścisłości (braki), niejasne zapisy lub pomyłki, np. w wyliczeniach, dyrektor właściwej jednostki kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli jest uprawniony do wezwania biegłego do uzupełnienia lub poprawy wydanej opinii. Wyjaśnienie zapisów opinii może się odbyć również poprzez przesłuchanie biegłego w charakterze świadka. Jeżeli w wyniku weryfikacji opinii kontroler stwierdzi, że jest ona fałszywa, obowiązany będzie do zawiadomienia organów powołanych do ścigania przestępstw o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 233 § 4 k.k.³⁸

Kontroler w szczególności bada, czy opinia została sporządzona zgodnie z zachowaniem wymogów określonych w umowie (wybór metody badawczej, wielkość próby itd.) oraz czy zawarte w niej ustalenia nie są sprzeczne z innymi zebranymi dowodami. Dla realizacji celu kontroli, a więc ustalenia stanu faktycznego i rzetelnego jego udokumentowania, ocena poszczególnych dowodów i całego materiału dowodowego musi zostać dokonana pod kątem ich wiarygodności i stosowności³⁹. Dowód jest stosowny, gdy zmierza do ustalenia stanu faktycznego w zakresie poddanym kontroli. Wiarygodny jest, w szczególności gdy został przeprowadzony rzetelnie i nie stwierdzono przesłanek wskazujących na naruszenie przez biegłego zasad bezstronności. Jeżeli w wyniku dokonanej oceny opinii biegłego kontroler uzna, że dowód nie jest wystarczający do rzetelnego udokumentowania stanu faktycznego, powinien zebrać dodatkowe dowody. Może też powołać kolejnego biegłego⁴⁰. Bez względu na wpływ opinii na ocenę kontrolowanej działalności będzie ona zawsze stanowić dowód w postępowaniu kontrolnym, gdyż ustawa o NIK nie przewiduje utraty mocy dowodowej⁴¹. Uznając zebrany materiał dowodowy za wystarczający do udokumentowania stanu faktycznego i dokonania jego oceny, Najwyższa Izba Kontroli ponosi wyłączną odpowiedzialność za ustalenia zawarte w wystąpieniu pokontrolnym, której nie ogranicza posiłkowanie się wiedzą zewnętrznych ekspertów⁴².

³⁸ Zob. szerzej: S. Dziwisz, *Odpowiedzialność karna...*, s. 68–77.

³⁹ Pomocne przy ocenie dowodów są standardy Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), której NIK jest członkiem od 1959 r. Przykładowo: pkt 49 ISSAI 100 – *Podstawowe zasady kontroli w sektorze publicznym*, pkt 126 ISSAI 200 – *Podstawowe zasady kontroli finansowej* czy pkt 57 ISSAI 400 – *Podstawowe zasady kontroli zgodności*. Zob. Standardy ISSAI 100, ISSAI 200, ISSAI 300, ISSAI 400, Warszawa 2016, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10934.pdf> (28.04.2023).

⁴⁰ Pozyskanie opinii kolejnego biegłego jest dopuszczalne też w postępowaniu sądowym. Zob. wyrok SN z dnia 16 stycznia 2014 r., sygn. IV CSK 219/13, LEX nr 1460980.

⁴¹ Także w sytuacji ujawnienia przyczyn wskazujących na brak obiektywizmu nie ma możliwości wyłączenia z akt kontroli przyjętej opinii biegłego (rozwiązanie takie przewidziane jest w procedurze karnej – art. 196 § 2 k.p.k.).

⁴² ISSAI 100/39.

Uznanie, że biegły zrealizował powierzone mu zadanie, nie oznacza, że przedstawione w opinii oceny oraz wnioski są wiążące dla kontrolera NIK. Wszystkie dowody zebrane w toku kontroli są równorzędne, dlatego kontroler każdy z nich ocenia, zachowując sceptycyzm zawodowy i profesjonalny osąd (zasada swobodnej oceny dowodów). Bezkrytyczne zaakceptowanie opinii biegłego mogłoby skutkować sytuacją, w której to nie kontroler, a biegły rozstrzygałby, czy kontrolowana jednostka prawidłowo realizuje swoje zadania.

Biegły a specjalista

Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy o NIK jeżeli w toku kontroli ujawni się potrzeba dokonania przez kontrolera określonych czynności badawczych z udziałem specjalisty w danej dziedzinie wiedzy lub praktyki, kontroler może powołać specjalistę do udziału w czynnościach, określając przedmiot i czas jego działania. Specjalista, podobnie jak biegły, działa na podstawie postanowienia o powołaniu. Przysługują mu analogiczne uprawnienia, tj. prawo do swobodnego wstępu do obiektów i pomieszczeń jednostek kontrolowanych oraz wglądu do wszelkich dokumentów związanych z działalnością jednostki. Specjalista nie jest jednak samodzielnym uczestnikiem postępowania kontrolnego, nie sporządza więc opinii ani żadnych innych dokumentów prezentujących jego oceny czy wnioski. Nie przysługuje mu też prawo do samodzielnego prowadzenia oględzin. Jego zadaniem jest uczestniczenie w czynnościach prowadzonych przez kontrolera NIK i wspieranie go swoją wiedzą i umiejętnościami⁴³. Czynność kontrolna dokumentowana jest przez kontrolera i podpisywana zarówno przez niego, jak i przez specjalistę. Specjalista najczęściej powoływany jest do udziału w prowadzonych oględzinach, w trakcie których pomaga dokonać np. pomiarów, pobrać próbki itp., jednak w przeciwieństwie do biegłego, nie może sam ich prowadzić. Może być też powołany w celu przetłumaczenia zeznań, wyjaśnień lub oświadczeń składanych do protokołu przez osobę niewładającą językiem polskim. Przepis art. 35b ust. 7 ustawy o NIK wprost wskazuje, że do tłumacza stosuje się przepisy dotyczące specjalistów, w tym art. 49 ust. 4 ustawy o NIK dotyczący obowiązku powołania go postanowieniem. Jego obowiązkiem jest przełożenie treści zeznań, wyjaśnień lub oświadczeń na język polski, które umieszczane są w protokole odpowiednio: przyjęcia ustnych wyjaśnień (art. 40 ust. 6), ustnego oświadczenia (art. 41 ust. 3) lub z zeznań świadka (art. 47 ust. 2). Specjalista

⁴³ W tym miejscu należy zwrócić uwagę na błąd ustawodawcy, gdyż przepis art. 49 ust. 5 wskazuje, że przepisy art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. A–c ustawy o NIK stosuje się odpowiednio zarówno do biegłego, jak i do specjalisty. Tymczasem uprawnienie z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. c do przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątkowych i przebiegu określonych czynności nie może dotyczyć specjalisty, który powoływany jest wyłącznie do uczestniczenia w czynnościach dowodowych prowadzonych przez kontrolera (a nie inicjowania własnych).

jest uczestnikiem tych czynności dowodowych, dlatego podpisuje każdą stronę protokołu i w ten sposób autoryzuje swój przekład⁴⁴. Protokół sporządza jednak kontroler i to on zamieszcza zarówno treść zeznania w języku obcym, jak i polski przekład. Podobnie jak w procedurze karnej (art. 204 k.p.k.), cywilnej (265 k.p.c.) czy administracyjnej (art. 69 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁵), osoba powoływana na tłumacza nie musi być wpisana na listę tłumaczy przysięgłych prowadzoną przez Ministra Sprawiedliwości. Może nim być każda osoba władająca dobrze językiem, którym posługuje się przesłuchiwany⁴⁶.

Bibliografia

- Czarnow S., *Biegli i specjaliści w postępowaniu kontrolnym NIK – perspektywa zmian*, „Kontrola Państwowa” 2023, nr 3.
- Dzierżanowska J., Studzińska J., *Kryteria oceny dowodu z opinii biegłego w orzecznictwie sądów powszechnych i Sądu Najwyższego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2015, nr 2.
- Dziwisz S., *Odpowiedzialność karna biegłego powołanego w toku kontroli*, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 3.
- Dziwisz S., *O możliwości zastosowania koncepcji aktywizmu w działalności Najwyższej Izby Kontroli (polemika z L. Muratem)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 8.
- Dziwisz S., Jędrzejczyk M., *Istota tajemnicy kontrolerskiej*, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 4.
- Jarzęcka-Siwik E., Berek M., Skwarka B., Wrona Z., *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli Państwowej*, Warszawa 2018.
- Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B., *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2007.
- Małaszek P., Michalak J., Piotrowska L., Turzyński M., *Cechy jakościowe opinii sporządzanych przez biegłych sądowych oraz czynniki na nie oddziałujące*, „Prokuratura i Prawo” 2022, nr 7–8.
- Niewęglowski A., *Prawo autorskie. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Pachnik K., *Podmioty wydające opinie z wykorzystaniem wiadomości specjalnych w prawie polskim*, „Problemy Kryminalistyki” 2015, nr 4.
- Pachnik K., *Przesłanki odpowiedzialności karnej biegłego w świetle artykułu 233 § 4 Kodeksu karnego (zarys ujęcia)*, „Prokurator” 2010, nr 3.
- Padrak R., *Postępowanie kontrolne. Komentarz*, Wrocław 2012.
- Widła T., *Ocena dowodu z opinii biegłego*, Katowice 1992.

Streszczenie

Przyznane Najwyższej Izbie Kontroli kompetencje, nakierowane na badanie prawidłowości wydatkowania „grosha publicznego” oraz ocenę funkcjonowania państwa i realizacji zadań

⁴⁴ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, *Najwyższa Izba Kontroli...*, s. 159.

⁴⁵ T.j. Dz.U. 2024, poz. 572

⁴⁶ Postanowienie SN z dnia 10 grudnia 2003 r., sygn. V KK 115/03, LEX nr 83762; wyrok SA w Krakowie z dnia 2 lipca 2008 r., sygn. II AKa 89/08, LEX nr 477981; wyrok SA w Katowicach z dnia 13 września 2011 r., sygn. II AKa 210/11, LEX nr 1102910.

publicznych, powodują konieczność prowadzenia specjalistycznych badań w każdym obszarze aktywności państwa. Tak szeroki zakres przedmiotowy kontroli niejednokrotnie wymaga posiłkowania się specjalistyczną wiedzą przy jego ocenie. W sytuacji gdy kontrolerzy nie posiadają kompetencji do zbadania określonych zagadnień, istnieje możliwość powierzenia tych badań powołanemu w tym celu biegłemu, którego opinia będzie stanowić dowód w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Izbę. Zarówno sposób jego powoływania, jak i przyznane mu przez ustawodawcę kompetencje i obowiązki nie są w pełni analogiczne do rozwiązań przewidzianych w postępowaniu sądowym. W niniejszym artykule dokonano analizy instytucji biegłego w postępowaniu kontrolnym NIK, ze szczególnym uwzględnieniem zasad jego powoływania, ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych oraz cech odróżniających go od powoływanego w toku kontroli specjalisty. Odniesiono się do zagadnień budzących wątpliwości również wśród praktyków, takich jak możliwość powołania na biegłego instytutu naukowego lub zapewnienia ochrony prawnoautorskiej wydanej opinii. Przedmiot artykułu przesądził o wyborze metody badawczej i układzie opracowania. Podstawową zastosowaną metodą badawczą jest metoda formalno-dogmatyczna związana z analizą przepisów ustawy o NIK.

Słowa kluczowe: biegły, postępowanie kontrolne, opinia biegłego, specjalista, Najwyższa Izba Kontroli

EXPERT IN AUDIT PROCEEDINGS CONDUCTED BY THE SUPREME AUDIT OFFICE

Summary

The competencies granted to the Supreme Audit Office (Najwyższa Izba Kontroli, NIK), aimed at examining the legality and efficiency of public spending as well as assessing the functioning of the state and the implementation of public tasks, necessitate specialized investigations in every area of state activity. The broad scope of audits often requires the support of expert knowledge in evaluating specific issues. When auditors lack the necessary expertise to examine certain matters, it is possible to delegate these assessments to a specially appointed expert, whose opinion serves as evidence in the audit proceedings conducted by NIK. However, both the appointment procedure and the competencies and duties assigned by the legislature to such experts are not fully analogous to those established in judicial proceedings. This article analyzes the institution of the expert in NIK audit proceedings, with particular emphasis on the principles of appointment, subject-matter and personal limitations, as well as distinguishing features compared to specialists engaged during an audit. The subject matter of the article has determined the choice of research method and the structure of the study. The primary research method applied is the formal-dogmatic method, focusing on an analysis of the provisions of the NIK Act.

Keywords: Expert, audit proceedings, expert opinion, specialist, Supreme Audit Office

Tomasz Gołąbek

Akademia Leona Koźmińskiego

ORCID: 0009-0007-2842-1287

STATUS SEKRETARZA GMINY

Wprowadzenie

Urząd nie jest pojęciem unormowanym przez ustawę, a przedstawiciele doktryny definiują go w różny sposób. Zdaniem J. Bocia pojęcie to oznacza zorganizowany zespół osób przydatnych organowi administracji do pomocy w wykonywaniu jego funkcji¹. Z kolei Z. Leoński wskazał, że urząd jest pojęciem szerszym i odnosi się również do budynków oraz sprzętu technicznego niezbędnego do wykonywania zadań². Bez względu na to, którą definicję przyjmiemy, faktem jest, że sekretarz gminy jest najwyższym funkcjonariuszem urzędu gminy, którego wiążą relacje z jej organami. Wynika to zarówno z zakresu obowiązków, jak i odpowiedzialności spoczywającej na osobie pełniącej funkcję sekretarza. Patrząc przez pryzmat pozycji ustrojowej oraz kompetencji, które sekretarzowi mogą zostać przyznane, stwierdzić należy, że jest to stanowisko wymagające najwyższych kompetencji.

Celem niniejszego artykułu jest omówienie podstawowej roli ustrojowej sekretarza gminy i przedstawienie postulatów *de lege ferenda*. W 2025 r. Rzeczpospolita Polska obchodzi 35-lecie ustanowienia samorządu terytorialnego, co daje asumpt do dogłębnej analizy, jaką rolę pełnią poszczególne organy samorządu. Chociaż w dzisiejszym stanie prawnym sekretarz nie jest organem gminy, nie wyklucza to w przyszłości nadania sekretarzowi gminy takiego statusu. Wieleść zadań przypisywanych sekretarzom może skłonić do rozważań w tym zakresie, a obecny czas jest odpowiedni, aby wskazać taką i inne możliwości rozwiązań prawnych. Artykuł ma na celu analizę ustrojowo-kompetencyjną sekretarza gminy oraz wskazanie kierunków zmian w tym zakresie. Dotychczasowa pozycja prawna sekretarza w świetle obowiązujących przepisów prawnych nie jest satysfakcjonująca, dlatego autor niniejszego artykułu podjął się analizy tej problematyki w przedmiotowym tekście.

¹ Por. J. Boć [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 172.

² Por. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2006, s. 131.

W pierwszej części artykułu skupiono się na przedstawieniu pozycji ustrojowej sekretarza gminy. Opisano w niej obowiązek ustanowienia takiego stanowiska, wymagania formalne, stosunek podległości, a także umiejscowiono sekretarza w strukturze urzędu oraz zaprezentowano wymogi dotyczące apartyjności.

W drugiej części artykułu przedstawiono kompetencje sekretarza gminy oraz jego stosunki z jej organami. Ze względu na swoisty charakter stanowiska sekretarza gminy zaproponowano zmiany ustawowe, które mogą ujednolicić pozycję sekretarza.

W pracy wykorzystano metodę dogmatycznoprawną polegającą na analizie aktów prawnych, a także zaprezentowano poglądy obecne w doktrynie oraz orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych.

Pozycja ustrojowa sekretarza gminy

Jak wspomniano wyżej, stanowisko sekretarza gminy jest jednym z najważniejszych w strukturze organizacyjnej gminy. Ustawodawca podkreśla ten fakt w wymogach formalnych, które wymienia w art. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³. Zgodnie z art. 5 u.p.s. w urzędzie gminy istnieje obowiązek utworzenia stanowiska sekretarza gminy, a w przypadku wakatu nabór na to stanowisko przeprowadza się nie później niż w ciągu 3 miesięcy od zwolnienia stanowiska⁴. Nie można tego stanowiska obsadzić w ramach pełnienia obowiązków tymczasowych przez innego pracownika gminy⁵. W doktrynie trwał spór, czy zastępca wójta może pełnić funkcję sekretarza np. w ramach pracy na część etatu, ale po nowelizacji ustawy uznano, że stanowisk tych nie można łączyć⁶. W najmniejszych gminach, w których na stanowiskach urzędniczych pracuje kilkunastu pracowników, może to stwarzać problem i niepotrzebny rozrost biurokracji⁷. Przesłanki te jednak świadczą o tym, że ustawodawca chciał podkreślić rolę, jaką sekretarz pełni w gminie, a także wzmocnić jego pozycję i samodzielność.

Chcąc zapewnić najwyższe kompetencje sekretarza gminy, postawiono wymóg doświadczenia zawodowego, które kandydat na sekretarza musi spełniać. Zgodnie z tym wymogiem sekretarzem gminy może zostać wyłącznie osoba posiadająca

³ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1135), dalej: u.p.s.

⁴ Zob. art. 5 ust. 1 i 1a. u.p.s.

⁵ Zob. art. 5 ust. 1b w zw. z art. 21 u.p.s.

⁶ Zob. C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 26(a).

⁷ Por. M. Tomaszewska [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2021, art. 5.

co najmniej 4-letni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2 u.p.s. (m.in. urzędach marszałkowskich, starostwach powiatowych, urzędach gminy i jednostkach pomocniczych), w tym co najmniej 2-letni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w tych jednostkach, lub osoba posiadająca co najmniej 4-letni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2 u.p.s, oraz co najmniej 2-letni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w innych jednostkach sektora finansów publicznych⁸. Zdaniem M. Augustyniak warunek 4-letniej pracy na stanowisku urzędniczym jest przesłanką zrozumiałą z uwagi na znajomość problematyki administracji publicznej, ale wymóg co najmniej 2-letniego stażu pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w jednostkach wymienionych w art. 2 u.p.s. prowadzić może do obejścia zasady apolityczności. Wymogu takiego nie muszą spełniać osoby pełniące funkcję zastępców organu wykonawczego, w związku z czym zasadne wydaje się zniesienie tego wymogu również w stosunku do sekretarza⁹. Przepis ten zmniejsza liczbę osób mogących kandydować na stanowisko sekretarza, a dodatkowo ogranicza organ wykonawczy gminy w kwestii kształtowania polityki zgodnie ze swoją wizją. Można wyobrazić sobie sytuację, że w gminie nowy wójt ma do wyboru na stanowisko sekretarza wyłącznie osoby związane z poprzednią władzą, ponieważ przez panujący układ polityczny w urzędzie na danym obszarze terytorialnym jedynie te osoby spełniają wymagania formalne na to stanowisko. Patrząc z przeciwnej strony, takie unormowanie prawne wymusza na wójcie, aby nawet kierując się względami politycznymi, obsadzić na tym stanowisku osobę spełniającą minimum kompetencji. Chcąc jednocześnie sprostać obecnym zamiarom ustawodawcy oraz dać większą swobodę wyboru kandydata na stanowisko sekretarza, ustawodawca mógłby rozważyć koncepcję ustanowienia alternatywnego doświadczenia zawodowego, które spełniałoby warunek kandydowania na to stanowisko. Mogłoby nim być np. posiadanie co najmniej 3-letniego stażu pracy (lub wykonywanie przez co najmniej 3 lata działalności gospodarczej) o charakterze zgodnym z wymaganiami na stanowisku sekretarza. Byłby to wymóg tożsamy do tego, który musi spełnić osoba ubiegająca się o kierownicze stanowisko urzędnicze zgodnie z art. 6 ust. 4 pkt 1 u.p.s.

Sekretarz podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu¹⁰. Bezpośrednia podległość służbowa wskazuje, że nie można tworzyć stanowisk pośrednich między nimi w drodze regulaminu organizacyjnego. Równocześnie prawo do nawiązania lub ewentualnego rozwiązania stosunku pracy z sekretarzem gminy ma wyłącznie

⁸ Zob. art. 5 ust. 2 u.p.s.

⁹ Por. M. Augustyniak, *Rodzaje i charakter prawny relacji Sekretarza z organami jednostek samorządu terytorialnego i piastunami tych organów* [w:] *Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego. Zadania, kompetencje, schematy działań, wzory pism*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.

¹⁰ Zob. art. 5 ust. 3 u.p.s.

wójt¹¹. Wart podkreślenia jest fakt, że zarówno zastępca kierownika urzędu, jak i organ stanowiący także nie są uprawnieni do wydawania poleceń sekretarzowi gminy. Stawia to sekretarza w strukturze organizacyjnej urzędu na równej pozycji z zastępcą wójta.

Kierownik urzędu może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi¹². Ustawodawca wprawdzie w art. 33 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³ ustanowił, że „wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy”, ale nie można odrywać tego przepisu od całości art. 33 u.s.g, ze szczególnym wskazaniem ust. 3. W przepisie tym wymieniono wójta jako kierownika urzędu, a nie jako organ wykonawczy. Spójna wykładnia tych norm prawnych daje podstawę do stwierdzenia, że wójt może powierzyć swojemu zastępcy lub sekretarzowi gminy prowadzenie w swoim imieniu określonych spraw gminy związanych z kierowaniem urzędem i jego organizacją, a nie sprawy dotyczące wójta jako organu wykonawczego gminy¹⁴. Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że kompetencji dotyczących kierowania urzędem gminy wójt nie może przekazać innym osobom niż sekretarzowi lub swojemu zastępcy. Podobne zdanie wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 marca 2008 r., w którym stwierdził, że przekazanie kompetencji mieszczących się „w zakresie kompetencji wójta związanych z prowadzeniem określonych spraw gminy, pełnomocnikowi – pracownikowi urzędu na stanowisku inspektora, zamiast sekretarzowi lub zastępcy wójta narusza przepisy art. 33 ust. 1–5 u.s.g. i może być uznane za próbę obejścia prawa w kontekście ustrojowej pozycji sekretarza gminy”¹⁵. Taka teza odnosi się do prostego przekazania kompetencji np. poprzez wyliczenie ich w regulaminie organizacyjnym. Kompetencje wójta jako organu wykonawczego w sytuacji szczególnej mogą także być scedowane na sekretarza gminy. Sytuacja taka zachodzi, gdy wójt upoważni sekretarza do wydawania decyzji administracyjnych na podstawie art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶ i art. 39 ust. 2 u.s.g. Jest to szczególnie tryb

¹¹ Por. M. Tomaszewska [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2021, art. 5.

¹² Zob. art. 5 ust. 4 u.p.s. Por. E. Ura, *Wpływ wyników wyborów samorządowych na status prawny pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 69–76.

¹³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1465 ze zm.), dalej: u.s.g.

¹⁴ Por. R. Marchaj, *Zakres zadań sekretarza o charakterze ustrojowo-organizacyjnym* [w:] *Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego. Zadania, kompetencje, schematy działań, wzory pism*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.

¹⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 6 marca 2008 r., sygn. II OSK 1835/07, LEX nr 470920.

¹⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 572), dalej: k.p.a.

umocowania, ponieważ musi ono być jednoznacznie wskazane z podaniem przepisów, na podstawie których zostało nadane. Nie ma przeszkód, by nastąpiło to w jednym akcie z przekazaniem innych kompetencji (np. w regulaminie organizacyjnym), pod warunkiem wspomnianego wskazania podstawy prawnej upoważnienia. W takim przypadku wójt dalej zostaje piastunem kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych, a decyzje wydawane przez sekretarza gminy czy zastępcę wójta opatrzone są klauzulą „z upoważnienia wójta”¹⁷.

Artykuł 5 ust. 5 u.p.s. zabrania sekretarzowi tworzenia partii politycznych i przynależności do nich. W sytuacji, gdy nie ma ustanowionego żadnego okresu karencji, można domniemywać, że zachodzą sytuacje, gdy przed nawiązaniem stosunku pracy z kandydatem na sekretarza składa on członkostwo w partii z uwagi na te przepisy. Przepis ten powinien dodatkowo warunkować apolityczność sekretarza gminy, jednak żeby móc ocenić, czy spełnia ten warunek, należy odnieść się nie tylko do kwestii partyjnych, ale też do regulacji dotyczących politycznej działalności sekretarza na poziomie samorządowym. Zgodnie z art. 24a ust. 1 u.s.g. z radnym nie może być nawiązywany stosunek pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat. Unormowanie to wydaje się słuszne, ponieważ ma wyeliminować konflikt interesów wewnątrz gminy, tak żeby jedna i ta sama osoba nie wykonywała czynności w organie stanowiącym (radzie gminy) i nie pełniła funkcji wykonawczych. Ustawodawca jednak nie zdecydował się na zakaz nawiązywania stosunku pracy na stanowisku sekretarza z radnym jakiegokolwiek jednostki samorządu terytorialnego, w tym np. gminy sąsiedniej. W przypadku gdy sekretarz gminy jest radnym gminy, powiatu lub województwa, może dojść do sytuacji niekomfortowej dla wójta, ponieważ rozwiązanie stosunku pracy z sekretarzem wówczas uzależnione jest od uprzedniej zgody rady (sejmiku), której jest radnym¹⁸. W świetle przytoczonych przepisów można wnioskować, że ustawodawca chciał przede wszystkim uniknąć konfliktu interesów, jaki mógłby zachodzić, gdyby sekretarz należał do partii politycznej lub był radnym gminy, w której piastuje urząd. Można rozważyć, czy nie należałoby zmienić w tym zakresie ustawy i zakazać sekretarzowi jako najwyższemu urzędnikowi gminy pełnienia funkcji radnego którejkolwiek jednostki samorządu terytorialnego. W tym kontekście ścierają się dwie wartości – z jednej strony wolność do korzystania z praw obywatelskich przez sekretarza, z drugiej zaś spełnienie przez niego cechy apolityczności. Artykuł 5 ust. 5 u.p.s. nie mówi wprost o wyzbyciu się przez sekretarza jakichkolwiek sympatii lub poglądów politycznych, a nawet ich wyrażania na zewnątrz, a jedynie tworzenia partii politycznych i przynależności do nich. Nie można jednoznacznie uznać, że takie ograniczenie jest zbyt wąskie. Zaletą tego

¹⁷ Zob. C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 39.

¹⁸ Zob. art. 25 ust. 2 u.s.g.

rozwiązania może być rozdzielenie polityki centralnej, którą w głównej mierze kształtują partie polityczne, od polityki samorządowej, kształtowanej często przez lokalne kluby radnych. Regulacje dotyczące apolityczności sekretarza gminy mogłyby być bardziej restrykcyjne, jednak należałoby je określić w odpowiednim stosunku do ogółu regulacji dotyczących tego stanowiska. Wymagania stawiane np. członkom korpusu służby cywilnej, którym nie wolno publicznie manifestować poglądów politycznych ani pełnić mandatu radnego¹⁹, wobec sekretarza wydają się zbyt dużym ograniczeniem. Natomiast regulacją, nad którą warto byłoby się zastanowić, jest rozwiązanie zakazujące zrzeszania się sekretarza w klubach radnych. Wykonywanie mandatu radnego jedynie jako radnego niezrzeszonego w żadnym klubie z jednej strony dawałoby sekretarzowi prawo do korzystania z praw obywatelskich, a z drugiej rozszerzałoby apolityczność sekretarza nie tylko do zrzeszania się i tworzenia partii politycznych, ale też zrzeszania się w klubach radnych.

Oprócz ograniczeń z art. 5 u.p.s. przepisy u.s.g. zawierają wiele rozwiązań antykorupcyjnych w postaci wyłączenia sekretarza z udziału we władzach zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych. W tym zakresie istnieje również sporo ograniczeń dotyczących stosunku sekretarza wobec spółek prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby²⁰. Sekretarz zobowiązany jest także do składania oświadczeń majątkowych. Oświadczenie majątkowe dotyczy majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową i określają je te same regulacje, które dotyczą m.in. wójta i radnego²¹. Na poziomie powiatu i województwa pozycja ustrojowa wynika wyłącznie z art. 5 ust. 4 u.p.s, bowiem ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²² i ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²³ normują w tym zakresie wyłącznie wspomniane ograniczenia o charakterze antykorupcyjnym²⁴ oraz zasady składania oświadczeń majątkowych²⁵. Pozycja ustrojowa sekretarza na szczeblu gminnym jest umocowana bardziej szczegółowo. Wobec sekretarza gminy unormowań jest więcej i dotyczą one m.in. stosunków z organami gminy i porządku hierarchicznego w urzędzie gminy.

¹⁹ Zob. art. 78 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (t.j. Dz.U. 2024, poz. 409).

²⁰ Zob. art. 24f u.s.g.

²¹ Zob. art. 24h u.s.g.

²² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2024, poz. 107 ze zm.), dalej: u.s.p.

²³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2024, poz. 566 ze zm.), dalej: u.s.w.

²⁴ Por. art. 25b u.s.p. i art. 27b u.s.w.

²⁵ Por. art. 25c u.s.p. i art. 27c u.s.w.

Relacje sekretarza z organami gminy

Ustawodawca postawił wymóg ustanowienia sekretarza gminy, nadając mu przy tym status jej najwyższego urzędnika. Mimo to przepisy nie normują kompetencji własnych sekretarza gminy. Z samego faktu powołania na to stanowisko nie wynikają żadne prawa i obowiązki, a dopiero poprzez oświadczenie woli organu wykonawczego gminy organ powierza prowadzenie określonych spraw sekretarzowi (takie samo prawo przysługuje wobec zastępcy wójta). Ponadto sekretarz (lub zastępca wójta), otrzymawszy kompetencje do prowadzenia pewnych spraw, wciąż prowadzi je w imieniu wójta, a nie w swoim własnym. Taki pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lutego 2008 r., wskazując, że jest to uwarunkowane m.in. faktem, że sekretarz nie jest organem gminy²⁶.

Katalog kompetencji, jakie wójt może nałożyć na sekretarza, ma charakter otwarty i zależy od woli wójta i wzajemnych relacji między nim a sekretarzem. W związku z tym pozycja sekretarza może być różna w zależności od gminy – poprzez pozycję bardzo silną, równą najwyższym urzędnikom państwowym, po słabą, bez jakichkolwiek kompetencji²⁷. Typowe uprawnienia przekazywane sekretarzom, dotyczące urzędu, zazwyczaj mają charakter organizacyjno-techniczny. Jako najczęstsze B. Dolnicki wymienia m.in. udział sekretarza w określaniu struktury urzędu, opracowywanie projektów regulaminów organizacyjnych urzędów oraz inicjowanie i przygotowywanie projektów ich zmian, określanie szczegółowego zakresu czynności kierowników referatów i stanowisk pracy. Do kompetencji innego rodzaju należą te o charakterze technicznym, takie jak upowszechnianie nowoczesnych metod pracy i ustalanie porządku organizacyjnego. Sekretarz może także pełnić rolę kierownika danej komórki organizacyjnej urzędu, np. referatu organizacyjnego²⁸. Należy podkreślić, że wszystkie wymienione kompetencje mają charakter fakultatywny i zależą od woli organu wykonawczego.

Szczególnego rodzaju kompetencjami sekretarza są te związane z prawem pracy. Zgodnie z art. 8 ust. 2 u.p.s. czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta wykonuje wyznaczona przez wójta osoba zastępująca lub sekretarz gminy, nie można im jednak przekazać czynności związanych z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, ponieważ wykonuje je przewodniczący rady gminy. Osoba

²⁶ Zob. wyrok NSA z dnia 5 lutego 2008 r., sygn. II OSK 1744/07, NZS 2008, nr 3, poz. 51.

²⁷ Por. A. Rzetecka-Gil [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009, art. 5, teza 16

²⁸ Zob. B. Dolnicki, *Pozycja prawna sekretarza i skarbnika w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego. Studia dedykowane prof. Wincentemu Bednarkowi*, red. S. Pikulski, W. Pływaczewski, J. Dobkowski, Olsztyn 2002, s. 206; M. Augustyniak *Rodzaje i charakter prawny relacji Sekretarza z organami jednostek samorządu terytorialnego i piastunami tych organów* [w:] *Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego. Zadania, kompetencje, schematy działań, wzory pism*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.

zastępująca i sekretarz gminy nie mogą także ustalać wynagrodzenia wójta, ponieważ kompetencję tę ma rada gminy, która czyni to w drodze uchwały²⁹. Jest to prerogatywa rady gminy i normę tę należy postrzegać jako normę kompetencyjną, która powinna być interpretowana w sposób ścisły³⁰. W doktrynie panuje spór, czy „osobą zastępującą” wymienioną w tym przepisie może rzeczywiście być jakakolwiek osoba, nawet niebędąca pracownikiem gminy, czy też jest to sformułowanie blankietowe, które w obowiązującym stanie prawnym nie może być stosowane do jakichkolwiek podmiotów. Zdaniem M. Tomaszewskiej „do kompetencji kierownika urzędu (a więc wójta, burmistrza, prezydenta miasta) należą sprawy określone w art. 5 ust. 4 u.p.s. w postaci zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi, które można przekazać wyłącznie sekretarzowi”³¹. Swoją interpretację Tomaszewska przedstawia w oparciu również o art. 33 ust. 1–5 u.s.g., choć w mojej opinii przepisy te nie przeczą możliwości wykonywania czynności z zakresu prawa pracy również przez zastępcę wójta³². Abstrahując od sporów w doktrynie odnośnie do „osoby zastępującej”, panuje konsensus co do faktu, że ustawodawca wprost wskazuje sekretarza jako uprawnionego do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta³³, co ponownie stawia go w roli najwyższego urzędnika gminy. Nie można stwierdzić, że taki stan prawny jest jednoznacznie korzystny, ponieważ rodzi pewne problemy w ich wzajemnych relacjach. Zdaniem J. Czerwa wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta przez sekretarza sprowadza się do czynności technicznych. Podległość sekretarza wobec wójta powoduje, że jego rola zostaje ograniczona do złożenia podpisu pod wnioskiem wójta np. o urlop wypoczynkowy³⁴. Interpretacja aktualnie obowiązujących przepisów może prowadzić do uznania, że nieformalnie wójt niejako wykonuje te czynności wobec samego siebie, bowiem zarówno od osoby zastępującej, jak i sekretarza, czyli osób podległych wójtowi, trudno wymagać stanowczego sprzeciwiania się jego woli.

Uprawnienie sekretarza do wykonywania czynności z zakresu prawa pracy sprawia, że jest on reprezentantem danego urzędu jako pracodawcy na zewnątrz. W sprawach dotyczących innych spraw z zakresu prawa pracy niż zastrzeżone dla przewodniczącego i rady gminy reprezentantem urzędu będzie osoba zastępująca

²⁹ Por. art. 8 ust. 2 u.p.s.

³⁰ Por. M. Tomaszewska [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2021, art. 8.

³¹ *Ibidem*.

³² Por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 września 2010 r., sygn. II SA/Ke 368/07, LEX nr 653619.

³³ Zob. A. Faruga, *Inne zadania, obowiązki i kompetencje sekretarza* [w:] *Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego. Zadania, kompetencje, schematy działań, wzory pism*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.

³⁴ Zob. J. Czerw, *Pozycja prawna sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, Lublin 2018, s. 242.

lub sekretarz. W przypadku wyznaczenia osoby zastępującej nie będzie to jednak pozbawiało sekretarza prawa do reprezentacji urzędu w sporze z wójtem. W przypadku braku wyznaczenia osoby zastępującej jedynym reprezentantem urzędu w takim sporze będzie sekretarz gminy. Uprawnienie do reprezentacji urzędu gminy w sprawach sądowych daje możliwość sekretarzowi udzielania pełnomocnictwa procesowego do reprezentowania urzędu jako pracodawcy³⁵. Należy podkreślić, że gdyby powództwo wójta dotyczyło kilku roszczeń, w tym nawiązania lub rozwiązania stosunku pracy, wówczas reprezentującym urząd gminy będzie przewodniczący rady gminy, ponieważ czynności te są najdalej idącymi w stosunku pracy³⁶.

W powyższych dywagacjach przedstawiono kompetencje, które mogą być przekazane sekretarzowi w trybie prostego wyrażenia woli przez wójta np. w regulaminie organizacyjnym. Aby przekazać upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych, wymagane jest odrębne umocowanie na podstawie art. 268a k.p.a. i art. 39 ust. 2 u.s.g. Jak już wspomniano, nie ma przeszkód, żeby było ono zawarte wraz z innymi kompetencjami w jednym akcie, ale musi być wprost wskazana podstawa prawna³⁷. Kompetencje orzecznicze sekretarza mają charakter dekoncentracji wewnętrznej i nie dają mu prawa udzielania dalszych upoważnień w tym zakresie³⁸. Tylko od wójta zależy, jakie kompetencje i komu powierzy do wykonywania w jego imieniu, jednak przepisy szczególne mogą nakładać obowiązek przeniesienia tych uprawnień na inne podmioty³⁹, jak ma to miejsce np. w art. 110 ust. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴⁰, ale taka sytuacja w stosunku do sekretarza nie zachodzi.

Relacje między sekretarzem a radą gminy stanowią pochodną relacji między radą a wójtem. Można wyróżnić dwie płaszczyzny relacji sekretarza z organem

³⁵ Zob. A. Faruga, *Inne zadania...*

³⁶ Zob. A. Rycak [w:] M. Rycak, J. Stelina, J. Stępień, A. Rycak, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2016, art. 9, art. 10.

³⁷ Zob. C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, art. 39.

³⁸ Zob. M. Szewczyk, *Udzielanie upoważnień do wydawania decyzji z zakresu pomocy społecznej (interpretacja art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.)*, „Casus” 2004, nr 4, s. 6: „Zdaniem M. Szewczyka upoważnienie do wydawania decyzji administracyjnych jest w swej istocie poleceniem służbowym. Osoba upoważniona ma wydawać decyzje administracyjne w imieniu wójta, a wójt po udzieleniu upoważnienia nadal pozostaje piastunem kompetencji, w zakresie której go udzielił, i sam może wydawać decyzje administracyjne”. Por. postanowienie SN z dnia 5 czerwca 2003 r., sygn. II CKN 185/01, LEX nr 1130936: „Upoważnienie do wykonywania kompetencji, nazywane pełnomocnictwem administracyjnym, nie powoduje przejęcia przez upoważnionego kompetencji organu upoważniającego. Organ wyposażony w kompetencje nie traci ich, a podmiot upoważniony nie staje się organem administracji, nie nabywa tych kompetencji jako własne, lecz wykonuje je w imieniu i na rzecz organu, do którego kompetencje należą”.

³⁹ Zob. C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010, art. 39.

⁴⁰ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1283 ze zm.).

stanowiącym: proceduralną i ustrojową⁴¹. Na płaszczyźnie proceduralnej do obowiązków sekretarza często należy przygotowywanie projektów uchwał przedstawianych przez organ wykonawczy. W zależności od przypisanych mu kompetencji sekretarz może sam przygotowywać te projekty lub uczestniczyć w ich przygotowaniu na różnych etapach. Można rozważyć zmianę prawa tak, żeby rozszerzyć inicjatywę uchwałodawczą o sekretarza. W obowiązującym stanie prawnym sekretarz gminy nie jest uprawniony do przedstawiania własnych projektów uchwał, ponieważ nie jest organem wewnętrznym rady gminy ani nie ma w tym zakresie pozycji równej organowi wykonawczemu. Sekretarz natomiast często sprawuje kontrolę nad prawidłowym procedowaniem projektów uchwał pod względem formalnoprawnym na sesji i na komisjach rady. Powinien czuwać nad przestrzeganiem statutu gminy w trakcie obradowania i głosowania projektów, a za zgodą przewodniczącego obrad lub komisji może zabrać głos, chociaż nie uczestniczy w głosowaniu. Inne zadania sekretarza na płaszczyźnie proceduralnej są ściśle powiązane z obowiązkami organu wykonawczego wobec radnych. Należą do nich: przedstawianie odpowiedzi na interpelacje i wnioski radnych skierowane do organu wykonawczego, zgłaszanie w imieniu organu wykonawczego autopoprawek do projektów uchwał, informowanie o terminie i sposobie realizacji uchwał organu stanowiącego. W dużej mierze to właśnie od sekretarza zależy, jak będą się układać relacje funkcjonalne między organami gminy⁴².

Drugą wspomnianą płaszczyzną relacji sekretarza gminy z organem stanowiącym jest ta o charakterze ustrojowym. Stanowi o niej możliwość udziału sekretarza w posiedzeniach komisji i na sesjach rad. Uczestnictwo sekretarza w wymienionych posiedzeniach ma na celu zorientowanie się w sprawach rozpatrywanych przez organy stanowiące, mające wpływ na kształt współpracy między radą gminy a wójtem. Obecność sekretarza może mieć charakter doradczy. Objawia się to w przypadkach, gdy przewodniczący rady gminy lub radni zwrócą się do sekretarza o zajęcie stanowiska w określonej sprawie w imieniu organu wykonawczego⁴³. W miejscu tym należy jednak zaznaczyć, że sekretarz pomimo istotnej roli, którą pełni na posiedzeniach rady i komisjach, nie może być zmuszony przez radę gminy do wzięcia w nich udziału⁴⁴. W ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁴⁵ ustawodawca wprowadził obowiązek powołania przez radę komisji skarg, wniosków

⁴¹ Por. M. Augustyniak, *Rodzaje i charakter...*

⁴² Por. *ibidem*.

⁴³ Por. *ibidem*.

⁴⁴ Zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 8 grudnia 2009 r., NK.II.0911-9/539/09, Dolno 2009, nr 221, poz. 4270.

⁴⁵ 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. poz. 130 ze zm.).

i petycji. W komisji tej rada gminy rozpatruje skargi na działania wójta i gminnych jednostek organizacyjnych, a także wnioski oraz petycje składane przez obywateli⁴⁶. Postępowanie przed tą komisją jest jednoinstancyjne i nie podlega rozpatrywaniu przez sąd administracyjny⁴⁷. W opinii Augustyniak „sekretarz powinien czuwać nad prawidłowym przygotowaniem odpowiedzi na skargę oraz uczestniczyć w posiedzeniach komisji, na których radni przygotowują propozycję projektu uchwały w zakresie jej rozpatrzenia. Sekretarz powinien ingerować we wszystkie te kwestie, będące przedmiotem obrad komisji i rady, gdy przemawia za tym interes organu wykonawczego. Sekretarz powinien dbać o przestrzeganie praworządności, zobowiązując go do tego bowiem jego wykształcenie i staż pracy, wymagane przez ustawodawcę w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych”⁴⁸. Sądzę, że spełnianie zadań sekretarza przedstawionych przez Augustyniak świadczy o poziomie dojrzałości demokracji na szczeblu samorządowym. Z pozoru można zauważyć, że sekretarz w tych czynnościach powinien bardziej dbać o interes organu wykonawczego niż stanowiącego, ale przede wszystkim jego zadaniem jest stanie na straży praworządności, co w dłuższej perspektywie świadczy o dbaniu o szeroko pojęty interes gminy.

Do dobrej praktyki należy współpraca sekretarza z komisjami i klubami radnych polegająca na aktywnym współdziałaniu i informowaniu o podejmowanych działaniach. Powinno to dotyczyć zarówno działań legislacyjnych, jak i politycznych, mających swoje odzwierciedlenie w projektach uchwał kierunkowych dla organów wykonawczych⁴⁹. Ponadto sekretarz gminy może sprawować kontrolę nad prawidłowością realizacji budżetu obywatelskiego oraz obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców danej jednostki, a także zostać wyznaczony jako podmiot odpowiedzialny za przygotowanie projektu uchwały organu stanowiącego dotyczącego wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego⁵⁰. Zgodnie z opiniami panującymi w doktrynie władza samorządowa z definicji działa bliżej mieszkańców od władzy centralnej. W związku z tym obowiązki sekretarza gminy służące interesowi mieszkańców należy uznać za słuszny kierunek⁵¹. Współpraca sekretarza zarówno z klubami radnych, komisjami, jak i mieszkańcami gminy może wprowadzać harmonizację we wzajemnych relacjach, co należy uznać za jednoznacznie pozytywne.

⁴⁶ Por. art. 18b u.s.g.

⁴⁷ Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. II SA/Wa 75/17, LEX nr 2331653.

⁴⁸ M. Augustyniak, *Rodzaje i charakter...*

⁴⁹ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 marca 2018 r., sygn. IV SA/Po 1053/17, LEX nr 2466519.

⁵⁰ Por. M. Augustyniak, *Rodzaje i charakter...*

⁵¹ Por. A. Barczewska-Dziobek, *Standardy administracji i prawa ustrojowego* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, A. Rabięga-Przyłęcka, M. Stahl, Warszawa 2019.

W obecnym porządku prawnym sekretarz nie jest organem administracji, a jedynie pracownikiem urzędu gminy. Relacje sekretarza z organem wykonawczym odpowiadają w dużym stopniu stosunkowi podwładnego z przełożonym, natomiast z organem stanowiącym mogą w niektórych gminach wcale nie występować, ponieważ od organu wykonawczego zależy, czy część swoich kompetencji przekaze sekretarzowi. Wobec takiego stanu prawnego warto zastanowić się, czy niektórych kompetencji sekretarza nie należałoby ustawowo przekazać radzie gminy lub jej przewodniczącemu, a innych określić dokładniej, odpowiednio kategoryzując. Przykładem kategoryzacji mógłby być podział na te prawa i obowiązki, które muszą być przekazane sekretarzowi, oraz te, które będą zależeć od indywidualnych preferencji organu wykonawczego. Takie rozróżnienie z jednej strony mogłoby zwiększyć autonomię sekretarza np. w kwestiach techniczno-organizacyjnych, a z drugiej pozwoliłoby organowi wykonawczemu decydować, jak dużym zaufaniem (jakimi kompetencjami) obdarzyć osobę na stanowisku sekretarza.

Podsumowanie

Analiza pozycji ustrojowo-kompetencyjnej sekretarza gminy w zakresie obowiązujących przepisów prawnych nie jest satysfakcjonująca. Wymaga ona zmiany na poziomie ustawy, dlatego też proponuję następujące kierunki zmian.

W oparciu o przedstawione w części pierwszej rozważania na temat pozycji ustrojowej sekretarza gminy uważam, że ustawodawca powinien zastanowić się nad ustanowieniem alternatywnego doświadczenia zawodowego, które mógłby spełniać kandydat na sekretarza. Sądzę, że w kwestii apolityczności zakaz tworzenia i przynależności do partii politycznych można by było rozszerzyć o zakaz zrzeszania się w klubach radnych. Jeżeli chodzi o pełnienie funkcji radnego przez sekretarza gminy oraz o przyznane mu kompetencje, to zmiany w tych przepisach trzeba ściśle powiązać z relacjami, które zachodzą między sekretarzem a organami gminy.

W drugiej części artykułu wymieniono relacje sekretarza z organami gminy. W stosunku między sekretarzem a organem wykonawczym widać podobną zależność, jaka ma miejsce między podwładnym a przełożonym. Teoretycznie wyjątkiem od tej relacji jest wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta przez sekretarza. Sytuacja ta w rzeczywistości jednak może sprowadzać się do bycia „notariuszem”, ponieważ od podwładnego trudno oczekiwać znaczącego sprzeciwu wobec przełożonego. Należy przemyśleć, czy nie lepiej byłoby przenieść tę kompetencję np. na przewodniczącego rady gminy (który i tak ma wyłączne uprawnienie do nawiązania i rozwiązania stosunku pracy z wójtem), a sekretarzowi przekazać władzę nad rozstrzyganiem sporów na tym tle. Do dobrych praktyk należy współdziałanie sekretarza z organami gminy, więc warto rozważyć nadanie sekretarzowi gminy statusu organu, który byłby katalizatorem pomiędzy radą gminy a wójtem.

Nadanie sekretarzowi statusu organu z pewnością umocniłoby jego pozycję, ale z punktu widzenia jego zadań istotniejsze wydaje się dookreślenie, które kompetencje powinien posiadać obligatoryjnie, a które fakultatywnie. Do kompetencji obligatoryjnych mogłyby wchodzić te z zakresu prawa pracy (z wyjątkiem wykonywania czynności wobec wójta) oraz wymienione w części pierwszej kompetencje organizacyjno-techniczne. Czuwanie nad przestrzeganiem statutu gminy w trakcie obradowania i głosowania projektów uchwał także wydaje się obowiązkiem sekretarza, do którego powinien być ustawowo zobowiązany. Z kolei do kompetencji fakultatywnych powinny należeć te, w których sekretarz pełni rolę wyłącznie odciążającą dla organu wykonawczego. Można do nich zaliczyć m.in. odpowiedzi na interpelacje, wprowadzanie autopoprawek do projektów uchwał organu wykonawczego itp.

W mojej opinii zmiana stanu prawnego, tak aby organ stanowiący mógł ingerować w kompetencje sekretarza, nie wydaje się słusznym rozwiązaniem. Takie regulacje rodziłyby kolejne problemy, np. dotyczące sposobu powołania sekretarza, jego ewentualnego odwołania itd. Sekretarz jest podległy służbowo organowi wykonawczemu i to ten organ powinien decydować o tym, kto będzie pełnił to stanowisko i w jakim zakresie kompetencyjnym. Zdaniem Czerwa ustawodawca powinien uzależnić możliwość rozwiązania umowy o pracę z sekretarzem gminy (z wyjątkiem rozwiązania umowy o pracę na mocy porozumienia stron i rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem przez sekretarza) od uprzedniej zgody właściwej rady gminy⁵². Przychyłam się do poglądu wyrażonego w doktrynie, że rozwiązanie to zamiast wzmocnić pozycję sekretarza, stawiałoby go w sytuacji zależnej od organu stanowiącego⁵³. Ponadto wydaje się słuszne, aby w przypadku pełnienia przez sekretarza funkcji radnego jednostki samorządu terytorialnego przepisy zakazujące rozwiązania stosunku pracy bez uprzedniej zgody rady/sejmiku nie dotyczyły stanowiska sekretarza⁵⁴.

Bibliografia

- Augustyniak M., *Rodzaje i charakter prawny relacji Sekretarza z organami jednostek samorządu terytorialnego i piastunami tych organów* [w:] *Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego. Zadania, kompetencje, schematy działań, wzory pism*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.
- Barczewska-Dziobek A., *Standardy administracji i prawa ustrojowego* [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, A. Rabięga-Przyłęcka, M. Stahl, Warszawa 2019.
- Boć J. [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2004.

⁵² Zob. J. Czerw, *Pozycja prawna...*, s. 317.

⁵³ Zob. M. Augustyniak, *Rodzaje i charakter...*

⁵⁴ Zob. art. 25 ust. 2 u.s.g., art. 22 ust. 2 u.s.p., art. 27 ust. 2 u.s.w. Por. wyrok SOk w Szczecinie z dnia 11 października 2013 r., sygn. VI Pa 39/13, LEX nr 1720383: „kierownik zakładu może złożyć wypowiedzenie swoim najbliższym współpracownikom z powodu utraty do nich zaufania, spowodowanego nawet niewielkimi przyczynami”.

- Czerw J., *Pozycja prawna sekretarza jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, Lublin 2018.
- Dolnicki B., *Pozycja prawna sekretarza i skarbnika w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego. Studia dedykowane prof. Wincentemu Bednarkowi*, red. S. Pikulski, W. Pływaczewski, J. Dobkowski, Olsztyn 2002.
- Faruga A., *Inne zadania, obowiązki i kompetencje sekretarza* [w:] *Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego. Zadania, kompetencje, schematy działań, wzory pism*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2006.
- Marchaj R., *Zakres zadań sekretarza o charakterze ustrojowo-organizacyjnym* [w:] *Sekretarz jednostki samorządu terytorialnego. Zadania, kompetencje, schematy działań, wzory pism*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.
- Martysz C. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2010.
- Martysz C. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.
- Rycak A. [w:] M. Rycak, J. Stelina, J. Stępień, A. Rycak, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Rzetecka-Gil A. [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Szewczyk M., *Udzielanie upoważnień do wydawania decyzji z zakresu pomocy społecznej (interpretacja art. 110 ust. 7 i 8 ustawy o pomocy społecznej z 2004 r.)*, „Casus” 2004, nr 4.
- Tomaszewska M. [w:] *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2021.
- Ura E., *Wpływ wyników wyborów samorządowych na status prawny pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8.

Streszczenie

Tekst stanowi opis statusu sekretarza gminy. Opisano pozycję ustrojową sekretarza gminy i na podstawie pozycji ustrojowej przedstawiono relacje sekretarza z organami gminy. Zagadnienie rozpatrzono wielopłaszczyznowo, zarówno pod kątem relacji wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Przeanalizowano status sekretarza na podstawie aktów prawnych, a także przedstawiono poglądy prezentowane w doktrynie oraz orzecznictwie sądów powszechnych i administracyjnych.

Słowa kluczowe: sekretarz gminy, prawo samorządu terytorialnego, prawo administracyjne, organy gminy

STATUS OF THE COMMUNE SECRETARY

Summary

The text is a description of the status of the commune secretary. Author described constitutional position of the commune secretary and presented, based on the constitutional position, the relations between the secretary and the commune authorities. The issue is considered on many levels, both in terms of internal and external relations. The status of the secretary is analyzed on the basis of legal acts, and presented the views presented in the doctrine and case law of common and administrative courts.

Keywords: commune secretary, local government law, administrative law, commune authorities

Maciej Jurzyński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0002-7342-7158

OGŁĘDZINY JAKO DOWÓD W POSTĘPOWANIACH ADMINISTRACYJNYCH W SPRAWACH MELDUNKOWYCH

Wprowadzenie

Przedmiotem badań podjętych w ramach niniejszego opracowania jest problematyka dowodu z ogłędzin w postępowaniach administracyjnych w sprawach meldunkowych, czyli sprawach indywidualnych z zakresu obowiązku meldunkowego uregulowanego w ustawie o ewidencji ludności¹. Należy wyjaśnić, że obowiązek meldunkowy polega na zameldowaniu się w miejscu pobytu stałego lub czasowego, wymeldowaniu się z miejsca pobytu stałego lub czasowego oraz zgłoszeniu wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej i powrotu z wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej. Jego celem jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania ewidencji ludności², która służy zbieraniu informacji m.in. o miejscu zamieszkania i pobytu osób fizycznych. Posiadanie tych informacji umożliwia racjonalizację szeregu działań należących do zadań państwa i samorządu terytorialnego³. Ewidencjonowanie ludności jest działaniem faktycznym organu wywołującym określony w przepisach prawa skutek administracyjnoprawny. W przypadku podejmowania tego rodzaju działań prawo materialne nie wymaga wydania aktu administracyjnego⁴. Należy podkreślić, że w większości spraw organy meldunkowe nie prowadzą postępowania administracyjnego, tylko na podstawie zgłoszenia dokonują rejestracji danych w ewidencji ludności dotyczących osoby i miejsca jej pobytu oraz innych zdarzeń objętych obowiązkiem

¹ Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. 2025, poz. 274), dalej: u.e.l.

² Zgodnie z art. 2 u.e.l. ewidencja ludności polega na rejestracji określonych w ustawie podstawowych danych identyfikujących tożsamość oraz status administracyjnoprawny osób fizycznych.

³ Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, Legalis nr 54123.

⁴ M. Kępa, J. Podgórska-Rykała [w:] M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodzak, J. Podgórska-Rykała, *Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 8.

meldunkowym⁵. Jednak w określonych przypadkach ustawodawca przewidział konieczność rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji administracyjnej. Chodzi o sytuacje, w których: dane zgłoszone do zameldowania lub wymeldowania budzą wątpliwości (art. 31 ust. 1 u.e.l.), istnieją wątpliwości co do stałego lub czasowego charakteru pobytu osoby pod deklarowanym adresem (art. 31 ust. 2 u.e.l.) albo konieczne jest ustalenie faktu opuszczenia miejsca pobytu bez wymeldowania się (art. 35 u.e.l.)⁶. W tych przypadkach właściwy organ gminy⁷ powinien wszcząć postępowanie jurysdykcyjne uregulowane w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego⁸ oraz zgromadzić i ocenić dowody niezbędne do ustalenia stanu faktycznego i rozstrzygnięcia sprawy w drodze decyzji.

W praktyce często wykorzystywanym dowodem w sprawach meldunkowych są oględziny, jednak prawidłowość i zasadność ich przeprowadzenia nie rzadko budzi poważne zastrzeżenia⁹. Z uwagi na fakt, że zagadnienie to nie było dotychczas przedmiotem szczególnego zainteresowania badaczy, zasadne jest poddanie go pogłębionej analizie dogmatycznoprawnej. Problem badawczy postawiony w niniejszym opracowaniu zawiera się w pytaniu: Jakie jest znaczenie dowodu z oględzin w sprawach meldunkowych oraz jakie są wymogi dotyczące przeprowadzania oględzin warunkujące ich dopuszczalność? Odpowiedź na tak sformułowane pytanie wymaga uprzedniego wyjaśnienia następujących kwestii: Jaki jest cel postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego? Czym są i czemu służą dowody w tym postępowaniu? Na czym polega dowód z oględzin i jaki jest jego charakter? Podjęte badania mają na celu identyfikację standardów prawnych przeprowadzania oględzin w sprawach meldunkowych oraz pojawiających się w praktyce uchybień i wątpliwości dotyczących tego dowodu, jak również próbę ich wyjaśnienia na gruncie poglądów doktryny i judykatury. Analiza problemu pozwala na sformułowanie tezy, że oględziny są dowodem fakultatywnym w sprawach meldunkowych, zaś ich dopuszczalność jest warunkowana spełnieniem kilku wymogów proceduralnych określonych w k.p.a.

⁵ Na potwierdzenie tej tezy można wskazać, że w 2024 r. organy gmin dokonały około 1 mln 879 tys. czynności rejestracyjnych z zakresu obowiązku meldunkowego, natomiast decyzje wydały w około 46 tys. spraw meldunkowych – ustalenia własne na podstawie sprawozdań rocznych wojewodów dla MSWiA dotyczących nadzoru nad wykonywaniem przez gminy zadań z zakresu ewidencji ludności.

⁶ M. Jurzyński, *Stosowanie art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach meldunkowych – uwagi na tle orzecznictwa sądowego i praktyki organów gmin*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2024, nr 8, s. 64–65.

⁷ Organem tym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na położenie nieruchomości (art. 28 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 6a ust. 1 u.e.l.).

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2024, poz. 572), dalej: k.p.a.

⁹ Spostrzeżenie to jest wynikiem obserwacji poczynionych przez autora podczas wieloletniej pracy w organie wyższego stopnia w stosunku do organów gmin wydających rozstrzygnięcia administracyjne na podstawie art. 5 ust. 1 u.e.l., czyli wojewody.

Zasada prawdy obiektywnej i dowody w postępowaniu administracyjnym

Rozważania dotyczące dowodu z oględzin w sprawach meldunkowych należy rozpocząć od wyjaśnienia, że celem postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego jest wiążąca konkretyzacja norm prawa materialnego wobec indywidualnego podmiotu na tle konkretnego stanu faktycznego, w formie orzeczenia¹⁰, czyli wiążące określenie w konkretnej sprawie sytuacji prawnej (praw lub obowiązków) imiennie oznaczonego adresata¹¹. Jedną z naczelných zasad tak rozumianego postępowania jest zasada prawdy obiektywnej wyrażona w art. 7 k.p.a. Nakłada ona na organy administracji publicznej obowiązek podejmowania z urzędu lub na wniosek stron wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. W postępowaniu administracyjnym chodzi o ustalenie, czy spełnione zostały doniosłe z punktu widzenia hipotezy normy prawa materialnego przesłanki faktyczne¹². Aby mogło dojść do konkretyzacji uprawnień lub obowiązków w formie aktu wydanego przez właściwy organ, konieczne jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie relewantnym dla rozpatrzenia sprawy¹³. Wobec tego prawidłowe ustalenie stanu faktycznego należy uznać za niezbędny element prawidłowego zastosowania normy prawa materialnego¹⁴.

Realizacja zasady prawdy obiektywnej następuje przede wszystkim przez przeprowadzenie stosownych dowodów w danej sprawie¹⁵. Przepis art. 77 § 1 k.p.a. obliuguje organ administracji publicznej do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Przez materiał dowodowy należy rozumieć dowody, które są niezbędne w danej sprawie, a więc pozostają w zakresie faktów zapisanych w normie prawa materialnego – hipotetycznym stanie faktycznym¹⁶. Zatem to normy prawa materialnego decydują o tym, jakie fakty mają znaczenie dla sprawy, i wyznaczają zakres ustaleń faktycznych koniecznych do

¹⁰ M. Kamiński [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. IV: *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, LEX 2021.

¹¹ Z.R. Kmieciak, *Przesłuchanie świadka i strony w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2022, s. 20.

¹² B. Krupa, *Istota sprawy w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo Prawne” 2015, nr 1(5), s. 104.

¹³ K. Celińska-Grzegorzczuk [w:] *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2021, s. 111.

¹⁴ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 96.

¹⁵ F. Elżanowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, s. 116.

¹⁶ M. Grzeszczuk, *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, nr 1, s. 284.

jej załatwienia¹⁷. Organ, kierując się normą prawa materialnego, powinien ocenić, jakie fakty mają istotne znaczenie dla sprawy, czy wymagają one udowodnienia i jakie dowody dla wykazania tych faktów są potrzebne¹⁸. Kolejnym obowiązkiem organu jest przeprowadzenie z urzędu tych dowodów, zapewniając stronie czynny udział w czynnościach. Stronie przysługuje prawo inicjatywy dowodowej, jednak to na organie nadal spoczywa główny ciężar dowodzenia istotnych z punktu widzenia rozstrzygnięcia okoliczności sprawy¹⁹.

Kodeks nie definiuje pojęcia *dowód*, ale w art. 75 § 1 k.p.a. wskazuje, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. W tym przepisie pojęcie *dowód* zostało użyte w znaczeniu środka dowodowego, który „pozwała na przekonanie się organu o istnieniu lub nieistnieniu danych faktów, ewentualnie prawdziwości lub fałszywości twierdzenia o faktach”²⁰. Środek dowodowy jest informacją płynącą ze źródła dowodowego, jakim może być rzecz czy osoba, od których pochodzi ta informacja, i z której wynika określony dowód pozwalający ustalić fakty dotyczące sprawy²¹. Ponadto dowód można rozumieć jako czynność procesową lub jako wynik procesu myślowego²². Przepis art. 75 § 1 k.p.a. statuuje zasadę otwartego systemu środków dowodowych oraz zasadę równej ich mocy. Wobec tego udowodnienie każdego faktu mającego znaczenie prawne może nastąpić za pomocą wszelkich legalnych środków, zaś jakiegokolwiek ograniczenie w tym przedmiocie może wynikać tylko z przepisów ustawowych²³. Słusznie wskazał P. Krzykowski, że niezależnie od tego, z czyjej inicjatywy (organu czy strony) przeprowadzono dowody w sprawie, to na organie administracji publicznej zawsze spoczywa obowiązek oceny zgromadzonych dowodów pod kątem uznania ich wiarygodności i mocy dowodowej. Ocena ta winna znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji. Moc dowodową mają jedynie dowody zgodne z prawem, które przyczyniają się do wyjaśnienia sprawy²⁴.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2016 r., sygn. II GSK 3434/15.

¹⁸ M. Grzeszczuk, *Zasada prawdy...*, s. 284.

¹⁹ P. Krzykowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I: *Komentarz do art. 1–60*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, s. 45.

²⁰ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 428.

²¹ M. Sadowska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II: *Komentarz do art. 61–126*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, s. 131.

²² A. Bochentyn, *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020, s. 50. Por. R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 212.

²³ Wyrok TK z dnia 10 czerwca 1987 r., sygn. P 1/87, Legalis nr 36082.

²⁴ P. Krzykowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I: *Komentarz do art. 1–60*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, s. 45.

Istota i charakter dowodu z oględzin

Jednym z dowodów wymienionych (nazwanych) w k.p.a. są oględziny. Trafnie zauważyła B. Adamiak, że regulacja prawna tego środka dowodowego w kodeksie jest skąpa²⁵. Kodeks nie wskazuje w szczególności, na czym oględziny polegają. Natomiast w doktrynie i orzecznictwie wyjaśniono, że oględziny to bezpośrednie zbadanie przez organ prowadzący postępowanie jakiegoś przedmiotu w celu dokonania spostrzeżeń za pomocą zmysłów (najczęściej wzroku – czemu zawdzięczają swą nazwę, ale również słuchu, dotyku, węchu lub smaku) co do właściwości tego przedmiotu²⁶. Kodeks nie określa, co może być przedmiotem oględzin, nie ma więc w tym względzie żadnych ograniczeń. Należy przyjąć, że przedmiotem oględzin może być wszystko, co oddziałuje na zmysły ludzkie, łącznie z samym człowiekiem²⁷. Przedmiotem oględzin mogą być zatem nieruchomości, rzeczy ruchome, miejsca bądź osoby²⁸. Oględzinom może być poddany również wygląd dokumentu. Oględziny zalicza się do dowodów rzeczowych, gdyż źródłem informacji są cechy danej rzeczy lub zachowane na niej ślady określonych zdarzeń – w odróżnieniu od dowodów osobowych, w których źródłem informacji jest osoba (świadek, strona, biegły)²⁹. W zależności od tego, co stanowi przedmiot oględzin, mogą być one dokonane w siedzibie organu lub poza nią³⁰.

W literaturze podkreślono, że oględziny są dowodem bezpośrednim, tj. umożliwiającym bezpośrednie, bez ogniów pośrednich, zetknięcie się organu administracji publicznej ze stanem faktycznym sprawy. Umożliwiają wyeliminowanie niekształceń informacji wynikających z jej przepływu przez ogniwa pośrednie³¹. Wobec tego najpełniej realizują postulat bezpośredniości postępowania dowodowego, ograniczając ryzyko błędu w dotarciu do prawdy obiektywnej.

Przepis art. 85 § 1 k.p.a. wskazuje na fakultatywny charakter tego dowodu, ponieważ stanowi, że organ administracji publicznej może w razie potrzeby przeprowadzić oględziny, Wobec tego trafnie podniesiono w jednym z orzeczeń sądowych,

²⁵ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 610.

²⁶ *Ibidem*; H. Knysiak-Sudyka [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021, s. 216; A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania...*, s. 472; wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. II OSK 369/07, LEX nr 437005; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 października 2008 r., sygn. II SA/Go 81/08.

²⁷ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 611.

²⁸ A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania...*, s. 472.

²⁹ H. Knysiak-Sudyka [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021, s. 207.

³⁰ *Ibidem*, s. 216.

³¹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2021, s. 302.

że oględziny nie są obligatoryjną czynnością organu prowadzącego postępowanie administracyjne, zaś o potrzebie przeprowadzenia dowodu z oględzin decyduje organ, a nie subiektywne przekonanie strony o takiej potrzebie³². Oględziny co do zasady nie są obowiązkowe i nie zamykają możliwości ustalenia danej okoliczności faktycznej za pomocą innego środka dowodowego, co z kolei może spowodować, iż nie wystąpi potrzeba ich przeprowadzenia³³. Należy jednocześnie wskazać, że i w tym przypadku granice swobody organu są wyznaczone zasadą prawdy obiektywnej³⁴.

Przedmiot i znaczenie dowodu z oględzin w sprawach meldunkowych

W postępowaniach w sprawach meldunkowych istotne znaczenie mają przede wszystkim przesłuchania świadków i stron oraz dowody z dokumentów, jednak doniosłą rolę w ustalaniu stanu faktycznego odgrywają często również oględziny. Wynika to z faktu, że w tego rodzaju sprawach relewantne dla rozstrzygnięcia są ustalenia faktyczne dotyczące przebywania osoby w określonym miejscu (i charakteru tego pobytu) bądź jego opuszczenia. W orzecznictwie sądowym słusznie wskazano, że ewidencja ludności służy rejestracji faktu pobytu danej osoby w określonym miejscu, organy ewidencyjne mają więc obowiązek ustalić, czy dana osoba przebywa w konkretnym lokalu (stałe lub czasowo), czy też dany lokal opuściła³⁵. Zatem zasadnicze znaczenie w sprawach meldunkowych ma element faktyczny, czyli pobyt pod oznaczonym adresem. Kwestia zamiaru ma charakter uzupełniający, gdyż pozwala jedynie na kwalifikację pobytu jako stały lub czasowy³⁶.

W praktyce najczęściej wydawane są decyzje w sprawach wymeldowania z pobytu stałego w trybie art. 35 u.e.l. oraz decyzje w sprawach zameldowania na pobyt stały na podstawie art. 31 ust. 1 u.e.l. w sytuacji, gdy zgłoszenie nie zawiera potwierdzenia faktu pobytu dokonanego przez właściciela lub inny podmiot dysponujący tytułem prawnym do lokalu³⁷. Artykuł 25 ust. 1 u.e.l. definiuje pobyt stały jako zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania. W orzecznictwie za miejsce stałego pobytu danej osoby uznaje się miejsce, w którym osoba ta stale realizuje swoje podstawowe

³² Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2019 r., sygn. II OSK 2260/17.

³³ Wyrok NSA z dnia 18 października 2017 r., sygn. I OSK 618/17.

³⁴ H. Knysiak-Sudyka [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne i jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021, s. 217.

³⁵ Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2016 r., sygn. II OSK 332/15.

³⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. II SA/Wr 684/18.

³⁷ Wymóg przedstawienia takiego potwierdzenia na formularzu zgłoszenia pobytu stałego wynika z art. 28 ust. 2 u.e.l. Brak potwierdzenia jest traktowany jako źródło wątpliwości, o których mowa w art. 31 ust. 1 ustawy, obligujących organ do wszczęcia postępowania w przedmiocie zameldowania (np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 10 lipca 2019 r., sygn. II SA/Sz 453/19).

funkcje życiowe, tj. w szczególności mieszka, nocuje, spożywa posiłki, wypoczywa, przechowuje rzeczy niezbędne do codziennego funkcjonowania³⁸. W postępowaniu w sprawie zameldowania na pobyt stały organ gminy musi zatem ustalić, czy dana osoba faktycznie przebywa pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania. Natomiast źródłem powinności organu gminy w postępowaniu o wymeldowanie z pobytu stałego jest ustalenie faktu opuszczenia miejsca pobytu bez wymeldowania się³⁹.

Wobec powyższego przedmiotem oględzin w sprawach meldunkowych są budynki i lokale mieszkalne, jak również inne obiekty budowlane będące miejscem pobytu stałego lub czasowego ludzi⁴⁰. Oględziny pozwalają na bezpośrednie zbadanie danego obiektu przez pracownika organu i dokonanie spostrzeżeń, czy obiekt ten jest zamieszkały, czy nosi ślady użytkowania, jaki jest jego stan, czy ma dostęp do bieżącej wody, prądu, kanalizacji, czy znajdują się w nim sprzęty i rzeczy osobiste danej osoby niezbędne do codziennego bytowania, nocowania itp. Tego rodzaju obserwacje – niewymagające wiedzy specjalistycznej – mogą być niezbędne dla ustalenia faktu zamieszkiwania bądź opuszczenia przez stronę danego miejsca. Należy jednak podkreślić, że jeżeli ustalenia w powyższym zakresie zostaną dokonane za pomocą innych dowodów, to nie zaistnieje potrzeba przeprowadzenia oględzin, o której mowa w art. 85 § 1 k.p.a.

W praktyce niektóre organy gmin traktują oględziny jako dowód obligatoryjny i przeprowadzają je w każdej sprawie meldunkowej rozstrzyganej co do istoty. Można też spotkać się z poglądem, że w postępowaniach meldunkowych to właśnie oględziny znajdują się na czołowym miejscu w systemie środków dowodowych zabezpieczających zrealizowanie zasady prawdy obiektywnej⁴¹. Należy wobec tego wskazać, że jakkolwiek oględziny nieruchomości mają istotne znaczenie w wielu sprawach meldunkowych, to nie są dowodem obligatoryjnym, gdyż żaden przepis u.e.l. nie przewiduje obowiązku ich przeprowadzania. Zatem organ powinien

³⁸ Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2014 r., sygn. II OSK 1120/13.

³⁹ Ustawodawca nie sprecyzował, czy opuszczenie miejsca pobytu stałego powinno mieć jakiś kwalifikowany charakter, np. co do jego przyczyn, sposobu czy czasu trwania. W judykaturze utrwalił się pogląd, że spełnienie przesłanki opuszczenia następuje co do zasady wówczas, gdy ma ono charakter trwały i jest dobrowolne (zob. np. wyrok NSA z dnia 12 marca 2020 r., sygn. II OSK 463/19; wyrok NSA z dnia 23 maja 2019 r., sygn. II OSK 1354/19). Jednak brak cechy dobrowolności nie zawsze stanowi przeszkodę do wymeldowania z pobytu stałego (zob. np. wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2018 r., sygn. II OSK 627/17; wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2016 r., sygn. II OSK 2513/14).

⁴⁰ Za dominujące w judykaturze należy uznać stanowisko, że zameldowanie może nastąpić również w obiekcie budowlanym, który z zasady nie służy celom mieszkaniowym, np. w altanie na terenie ogrodu działkowego, jeżeli dana osoba faktycznie w nim przebywa stale lub czasowo (zob. np. wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2013 r., sygn. II OSK 26/13; wyrok NSA z dnia 27 maja 2014 r., sygn. II OSK 3075/12).

⁴¹ Zob. stanowisko organu odwoławczego przytoczone w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z dnia 8 lipca 2024 r., sygn. II SA/Gl 1404/23.

oceniać w każdej sprawie indywidualnie, *in concreto*, czy istnieje potrzeba przeprowadzenia oględzin. W wielu sprawach o wymeldowanie z pobytu stałego analizowanych przez autora niniejszego opracowania organy gmin przeprowadziły dowód z oględzin, chociaż nie było takiej potrzeby. Przykładowo z zeznań świadków wynikało bezspornie, że dana osoba od wielu lat nie zamieszkuje w lokalu, nie przechowuje w nim swoich rzeczy i nie utrzymuje z lokalem żadnych więzi, zatem przeprowadzenie dodatkowo oględzin lokalu nie znajdowało uzasadnienia.

Należy także zauważyć, że organ meldunkowy nie jest zobligowany do przeprowadzenia oględzin nawet w sytuacji, gdy wystąpi o to strona, gdyż nie jest związany jej żądaniami dowodowymi⁴². W judykaturze słusznie wskazano, że organ ma obowiązek podejmować czynności niezbędne do wyjaśnienia sprawy, nie zaś wszelkie czynności, których przeprowadzenie postuluje strona. To, czy dany dowód zostanie przeprowadzony, zależy od oceny jego przydatności dla wyjaśnienia okoliczności sprawy, co do których organ ma wątpliwości⁴³. Jeżeli zaś nie ma wątpliwości, że strona nie zamieszkuje w danym lokalu, to nieprzeprowadzenie oględzin nie stanowi uchybienia zasadzie prawdy obiektywnej. Organ nie ma obowiązku uwzględnić każdego wniosku dowodowego strony, w szczególności nie jest zobowiązany przeprowadzać dowodu na okoliczność niesporną, wynikającą z pozostałego materiału dowodowego⁴⁴.

Ponadto w świetle art. 75 § 1 k.p.a. niedopuszczalne jest przypisywanie oględzinom szczególnej mocy dowodowej czy też dawanie im prymatu nad innymi dowodami. W jednym z orzeczeń Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach trafnie wskazał, że nieuprawnione było oparcie rozstrzygnięcia wyłącznie na informacjach pochodzących z oględzin lokalu (wskazujących, że strona zamieszkuje w miejscu stałego zameldowania) i pominięcie pozostałych dowodów, których uwzględnienie prowadziłyby do przeciwnych wniosków⁴⁵. Takie działanie organu naruszało nie tylko art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a., ale też art. 80 k.p.a., zgodnie z którym organ powinien oceniać na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

Co istotne, dowód z oględzin może być przeprowadzony dopiero po wszczęciu postępowania w sprawie i zawiadomieniu o tym zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a. wszystkich podmiotów będących stronami w rozumieniu art. 28 k.p.a., a zatem oprócz osoby, której meldunek dotyczy, również właścicieli lokalu i innych podmiotów dysponujących tytułem prawnym do lokalu⁴⁶. Autorowi niniejszego artykułu

⁴² A. Majewska, *Żądanie dowodowe strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2023, Sectio G, nr 1, s. 95.

⁴³ Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2021 r., sygn. II OSK 3526/18.

⁴⁴ Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 grudnia 2023 r., sygn. II SA/Bk 378/23; wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 marca 2024 r., sygn. II SA/Ke 658/23.

⁴⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 października 2023 r., sygn. II SA/Gl 565/23.

⁴⁶ Wyrok NSA z dnia 10 marca 2022 r., sygn. II OSK 342/22; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 8 maja 2018 r., sygn. II SA/Bd 910/17.

znane są przypadki przeprowadzenia przez organy gmin oględzin nieruchomości w sprawach o zameldowanie na pobyt stały, w których nie wszczęły postępowania administracyjnego, jak zaś trafnie podniesiono w orzecznictwie i doktrynie – przeprowadzanie i zbieranie dowodów możliwie jest dopiero po wszczęciu postępowania⁴⁷.

Ważnym aspektem dowodu z oględzin jest ocena jego wiarygodności i mocy dowodowej, która powinna być przeprowadzona zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów wyrażoną w art. 80 k.p.a. Organ powinien ocenić poszczególne dowody (w tym oględziny) z osobna oraz wszystkie dowody we wzajemnej ich łączności, kierując się przy tym wiedzą i zasadami doświadczenia życiowego⁴⁸. W uzasadnieniu faktycznym decyzji organ powinien zaś wskazać fakty, które uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł, oraz przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej (art. 107 § 3 k.p.a.).

Wymogi proceduralne dotyczące przeprowadzenia dowodu z oględzin

Przepisy k.p.a. nie regulują sposobu przeprowadzania dowodu z oględzin ani jego przebiegu, pozostawiając to w gestii organu administracji publicznej. Ustanawiają natomiast kilka wymogów, których spełnienie jest warunkiem niezbędnym uznania oględzin za prawidłowe.

Pierwszym wymogiem jest zawiadomienie stron o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Obowiązek ten wynika z art. 79 § 1 k.p.a. i bywa pomijany przez organy gmin, a stanowi jedną z najważniejszych gwarancji realizacji zasady ogólnej czynnego udziału stron w postępowaniu (art. 10 § 1 k.p.a.). Aby ten wymóg został spełniony, organ, wyznaczając termin przeprowadzenia dowodu, powinien mieć na uwadze obowiązek zachowania terminu, o którym mowa w art. 79 § 1 k.p.a., i zawiadomienie o przeprowadzeniu dowodu wystosować do strony z odpowiednim wyprzedzeniem, przewidując np. takie okoliczności, jak obieg korespondencji, w tym awizację przesyłki, działanie poczty⁴⁹. Brak prawidłowego powiadomienia strony o przeprowadzeniu dowodu z oględzin stanowi naruszenie prawa proceduralnego, a zatem oględziny takie nie mogą stanowić dowodu w sprawie będącej przedmiotem postępowania⁵⁰.

⁴⁷ Wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 września 2013 r., sygn. II SA/Ke 847/12; M. Kopacz, *Zasady ogólne jako podstawa prawna czynności organu administracji podejmowanych w stadium wszczęcia postępowania*, „Civitas et Lex” 2020, nr 4(36), s. 39.

⁴⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 grudnia 2007 r., sygn. III SA/Wr 282/07.

⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2006 r., sygn. IV SA/Wa 1770/05.

⁵⁰ F. Elżanowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023, s. 804.

Ponadto w świetle art. 79 § 2 k.p.a. organ ma również obowiązek zapewnić stronie możliwość wzięcia czynnego udziału w przeprowadzeniu dowodu z oględzin, zadawania pytań innym stronom i składaniu wyjaśnień. O tym uprawnieniu organ powinien pouczyć stronę zgodnie z zasadą ogólną informowania (art. 9 k.p.a.). W orzecznictwie słusznie podkreślono, że ma to szczególne znaczenie przy dowodzie z oględzin, bowiem daje on stronie możliwość bezpośredniego kontaktu ze źródłem dowodowym i wypowiedzenia się na jego temat. Oględziny mają wartość dowodową tylko wówczas, gdy odbywają się w obecności wszystkich stron, gdyż podlegają ocenie razem z ich wyjaśnieniami i oświadczeniami⁵¹. Prawo strony do udziału w przeprowadzeniu tego bezpośredniego dowodu daje jej pełny obraz wiarygodności ustaleń faktycznych przez dokonanie, tak jak organ, spostrzeżeń za pomocą określonych zmysłów. Natomiast brak udziału strony w oględzinach tworzy podstawę do kwestionowania dokonanych ustaleń co do ich prawdziwości i wiarygodności⁵².

W orzecznictwie wielokrotnie zwracano uwagę, że zachowanie wymagań z art. 79 k.p.a. jest bezwzględnym obowiązkiem organu administracji publicznej niezależnie od wagi i treści przeprowadzonego dowodu. Naruszenie tego obowiązku stanowi naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym mające istotny wpływ na wynik sprawy⁵³. Jako naruszenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu może być podstawą do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Należy wobec tego wskazać, że organ powinien prowadzić dowód z oględzin w taki sposób, by umożliwić wszystkim stronom czynny udział w jego przeprowadzeniu⁵⁴. Naruszenie prawa strony do udziału w oględzinach trzeba zaś uznać za dyskwalifikujące wartość dowodową tej czynności, a ustalenia faktyczne poczynione w ten sposób nie mogą stanowić podstawy rozstrzygnięcia⁵⁵.

Nasuwa się z kolei pytanie, czy osoba władająca nieruchomością (najczęściej jest to właściciel lub inny podmiot dysponujący tytułem prawnym, a zatem strona postępowania meldunkowego) ma obowiązek jej okazania na wezwanie organu w celu dokonania oględzin. Z literalnego brzmienia art. 85 § 2 k.p.a. wynika, że obowiązek taki ciąży jedynie na osobie trzeciej, u której znajduje się przedmiot oględzin, jednak w judykaturze ugruntował się pogląd, iż obowiązek okazania przedmiotu oględzin na wezwanie organu dotyczy także strony. Przyjęto, że skoro osoba trzecia ma obowiązek okazania przedmiotu oględzin, to tym bardziej obowiązek taki spoczywa na stronie postępowania i nie ogranicza się on do

⁵¹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 kwietnia 2008 r., sygn. II SA/Lu 125/08.

⁵² B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 592.

⁵³ Np. wyrok NSA z dnia 15 maja 2019 r., sygn. II OSK 1602/17; wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2023 r., sygn. I OSK 1371/22.

⁵⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 11 sierpnia 2011 r., sygn. II SA/Bk 109/11.

⁵⁵ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Lu 773/07.

okazania przedmiotu tylko urzędnikom przeprowadzającym tę czynność, ale wszystkim stronom postępowania⁵⁶. Wskazano też, że sankcją za bezzasadną odmowę okazania przedmiotu oględzin może być grzywna, o której mowa w art. 88 § 1 k.p.a., a podmiotem ukaranym może być nie tylko osoba trzecia, ale również strona postępowania⁵⁷. Podstawą do ukarania strony jest stwierdzenie przez organ, że w sposób nieuzasadniony uchyliła się od okazania przedmiotu oględzin, co uniemożliwiło przeprowadzenie tego dowodu⁵⁸.

Należy nadmienić, że w piśmiennictwie pogląd o możliwości ukarania strony w sytuacji bezzasadnej odmowy okazania przedmiotu oględzin zaaprobował np. G. Łaszczyca⁵⁹, natomiast przeciwko temu pogładowi opowiedziała się jednoznacznie B. Adamiak, która wskazała, że art. 88 § 1 k.p.a. dopuszcza nałożenie sankcji za niewykonanie obowiązku okazania przedmiotu oględzin tylko na osobę trzecią⁶⁰. Jej zdaniem powołany przepis nie daje podstaw do nałożenia grzywny na stronę⁶¹.

Kolejnym wymogiem procesowym dotyczącym przeprowadzenia dowodu z oględzin jest zachowanie właściwej formy jego udokumentowania. Przepis art. 67 § 2 pkt 3 k.p.a. wprost przewiduje formę protokołu, gdyż stanowi, że sporządza się protokół oględzin i ekspertyz dokonywanych przy udziale przedstawiciela organu administracji publicznej. Wobec tego formę protokołu należy uznać za obligatoryjną. W praktyce można spotkać się z działaniem polegającym na sporządzeniu przez pracownika organu gminy notatki z oględzin zamiast protokołu. Takie działanie należy uznać za nieprawidłowe, ponieważ notatka nie jest potwierdzeniem dokonania czynności dowodowej zgodnie z przepisami k.p.a. Prowadzenie postępowania w ten sposób narusza prawo strony do udziału w postępowaniu administracyjnym, co może stanowić nawet podstawę do jego wznowienia⁶². Oględziny jako czynność mająca istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy muszą być zaprotokołowane (art. 67 § 1 k.p.a.). W formie adnotacji podpisanej przez pracownika można utrwalić w aktach jedynie czynności organu, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania (art. 72 k.p.a.).

⁵⁶ Np. wyrok NSA z dnia 11 października 2017 r., sygn. II OSK 1764/16; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 marca 2016 r., sygn. II SA/Ol 320/15; wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 marca 2009 r., sygn. II SA/Ke 18/09.

⁵⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lipca 2019 r., sygn. VII SA/Wa 2549/18; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 maja 2009 r., sygn. II SA/Bk 151/09; wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Lu 773/07.

⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2020 r., sygn. II OSK 1359/19.

⁵⁹ G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 465.

⁶⁰ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne...*, s. 303.

⁶¹ B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 615.

⁶² Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 stycznia 2011 r., sygn. I SA/Bd 992/10.

Ponadto nie jest dopuszczalne odstępianie od sporządzenia protokołu i utrwalenie oględzin za pomocą urządzenia rejestrującego dźwięk albo obraz i dźwięk, gdyż nie spełnia to wymogu utrwalenia czynności na piśmie. Także wykonanie fotografii nieruchomości nie może być utożsamiane z przeprowadzeniem czynności oględzin⁶³. Fotografie mogą być dowodem w sprawie meldunkowej, ale są środkiem dowodowym odrębnym od oględzin. Są jednym z dowodów nienazwanych w k.p.a., będących wynikiem rozwoju nauki i techniki.

Wymogi dotyczące zawartości protokołu oględzin określa art. 68 § 1 k.p.a., który stanowi, że „protokół sporządza się tak, aby z niego wynikało, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby”. Zatem protokół oględzin powinien być sporządzony w sposób czytelny, a jego treść powinna precyzyjnie określać datę, miejsce i rodzaj czynności, wskazywać osobę przeprowadzającą oględziny oraz osoby w nich uczestniczące, jak również rzetelnie opisywać spostrzeżenia dotyczące przedmiotu oględzin i wypowiedzi osób uczestniczących. W wielu sprawach analizowanych przez autora niniejszego artykułu protokół oględzin nie zawierał opisu dokonanych ustaleń, a ograniczał się do przytoczenia oświadczeń uczestników. Zdarzało się też, że ustalenia zostały opisane w sposób ogólnikowy i lakoniczny. W efekcie oględziny nie zostały prawidłowo udokumentowane i nie wносиły ustaleń istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy.

Ponadto trzeba wskazać na wymogi określone w art. 68 § 2 k.p.a. Zgodnie z powołanym przepisem: „Protokół odczytuje się wszystkim osobom obecnym, biorącym udział w czynności urzędowej, które powinny następnie protokół podpisać. Odmowę lub brak podpisu którejkolwiek osoby należy omówić w protokole”. Powyższa regulacja służy kontroli czynności procesowej, a także zabezpiecza stronę przed utrwaleniem ustaleń w sposób niezgodny z faktycznym przebiegiem czynności. Strona przed podpisaniem protokołu może żądać jego sprostowania lub uzupełnienia⁶⁴. Skreślenia i poprawki powinny być stwierdzone w protokole przed jego podpisaniem (art. 71 k.p.a.). Co istotne, przepis art. 68 § 2 k.p.a. określa wiążącą kolejność dokonywania wymienionych w nim czynności. Protokół powinien być najpierw odczytany wszystkim osobom obecnym, biorącym udział w danej czynności, a następnie podpisany. Złożenie podpisu pod protokołem oznacza, że strona zgadza się z jego treścią i że miała możliwość zaznajomienia się z nią⁶⁵. Należy zgodzić się z tezą orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, że spełnienie wymogów określonych w art. 68 k.p.a. powoduje, iż protokół oględzin i to, co w wyniku tych oględzin ustalono, mogą stanowić podstawę ustaleń

⁶³ Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. II OSK 369/07.

⁶⁴ A. Gołęba [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, s. 531.

⁶⁵ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 lipca 2010 r., sygn. II SA/Łd 350/10.

dla rozstrzygnięcia w sprawie. Przeciwnie, jeżeli zaniedbano dopełnienia niezbędnych formalności i wymogów wynikających z przepisów k.p.a., to taka wadliwość protokołu powoduje, że nie może on stanowić podstawy dla ustaleń w zakresie okoliczności faktycznych sprawy⁶⁶.

Wnioski

Przedstawione rozważania pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze, prawidłowe zastosowanie przepisu art. 31 ust. 1 lub 2 albo art. 35 u.e.l., wymagającego wiążącej konkretyzacji w drodze decyzji administracyjnej, obliuguje organ gminy do ustalenia stanu faktycznego danej sprawy zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej. Organ musi ustalić zakres niezbędnego postępowania dowodowego w każdej sprawie meldunkowej indywidualnie, uwzględniając jej realia. Nie jest dopuszczalny w tym zakresie jakiegokolwiek automatyzm.

Po drugie, oględziny polegają na bezpośrednim zbadaniu przez organ prowadzący postępowanie jakiegoś przedmiotu w celu dokonania spostrzeżeń za pomocą zmysłów. W sprawach meldunkowych dowód z oględzin dotyczy nieruchomości będących miejscem pobytu stałego lub czasowego ludzi. Istotność tego dowodu w wielu sprawach wynika z faktu, że zasadnicze znaczenie ma w nich element faktyczny – ustalenie pobytu osoby pod oznaczonym adresem lub jego ustania (opuszczenia miejsca pobytu). Jednak oględziny nie są dowodem obligatoryjnym w tej kategorii spraw, ponieważ nie przewidują tego przepisy u.e.l. Zatem zgodnie z regułą określoną w art. 85 § 1 k.p.a. oględziny powinny być przeprowadzone tylko „w razie potrzeby”, czyli wtedy, gdy to jest rzeczywiście konieczne, a okoliczności faktyczne, które mają być wykazane w ten sposób, mają istotne znaczenie dla sprawy i jednocześnie nie mogą być ustalone na podstawie innych dowodów, np. zeznań świadków. Potrzebę przeprowadzenia oględzin należy oceniać *in concreto*, przez pryzmat zasady prawdy obiektywnej oraz okoliczności danej sprawy.

Po trzecie, w świetle zasady równej mocy środków dowodowych wyrażonej w art. 75 § 1 k.p.a. niedopuszczalne jest przyznawanie oględzinom nieruchomości szczególnej wartości dowodowej czy też dawanie im prymatu nad innymi dowodami przeprowadzonymi w sprawie meldunkowej. Oględziny podlegają ocenie pod kątem ich wiarygodności i mocy dowodowej na równi z innymi dowodami, a wyniki tej oceny organ powinien przedstawić w uzasadnieniu decyzji.

Po czwarte, moc dowodową mają jedynie oględziny przeprowadzone zgodnie z wymogami procesowymi określonymi w k.p.a., a więc takie, o których strony zostały powiadomione w odpowiednim czasie i mogły w nich czynnie uczestniczyć

⁶⁶ Wyrok NSA oz. w Rzeszowie z dnia 26 stycznia 2000 r., sygn. SA/Rz 2134/98.

(art. 79 § 1 i 2 k.p.a.) i które zostały prawidłowo utrwalone w aktach sprawy, tj. w formie protokołu zawierającego obligatoryjne elementy określone w art. 68 § 1 k.p.a. (w tym opis spostrzeżeń dotyczących przedmiotu oględzin) i podpisane-go przez uczestników czynności. Sprzecznosc oględzin z przepisami prawa procesowego uniemożliwia przyjęcie ich jako podstawy ustaleń faktycznych w sprawie meldunkowej.

Bibliografia

- Adamiak B. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Adamiak B. [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownicze*, Warszawa 2021.
- Bochentyn A., *Dowód z opinii biegłego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2020.
- Celińska-Grzegorzycz K. [w:] *Postępowanie administracyjne i sądownicze*, red. R. Hauser, A. Skoczylas, Warszawa 2021.
- Elżanowski F. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2023.
- Goleba A. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019.
- Grzeszczuk M., *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, nr 1.
- Jurzyński M., *Stosowanie art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach meldunkowych – uwagi na tle orzecznictwa sądowego i praktyki organów gmin*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2024, nr 8.
- Kamiński M. [w:] *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. IV: *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, red. A. Matan, LEX 2021.
- Kępa M., Podgórska-Rykała J. [w:] M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodzak, J. Podgórska-Rykała, *Ustawa o ewidencji ludności. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Kmiecik Z.R., *Przesłuchanie świadka i strony w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2022.
- Knysiak-Sudyka H. [w:] *Ogólne postępowanie administracyjne jurysdykcyjne*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2021.
- Kopacz M., *Zasady ogólne jako podstawa prawna czynności organu administracji podejmowanych w stadium wszczęcia postępowania*, „Civitas et Lex” 2020, nr 4(36).
- Krupa B., *Istota sprawy w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo Prawne” 2015, nr 1(5).
- Krzykowski P. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, t. I: *Komentarz do art. 1–60*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020.
- Łaszczyca G. [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003.
- Majewska A., *Żądanie dowodowe strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2013 Sectio G, nr 1.
- Sadowska M. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, t. II: *Komentarz do art. 61–126*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020.
- Suwaj R., *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Wróbel A. [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020.

Streszczenie

Artykuł porusza problematykę dowodu z oględzin w sprawach z zakresu obowiązku meldunkowego rozstrzyganych przez organy gmin w drodze decyzji administracyjnej. Warunkiem niezbędnym wydania prawidłowego rozstrzygnięcia jest obiektywne ustalenie stanu faktycznego sprawy, co następuje przede wszystkim przez przeprowadzenie dowodów. W sprawach meldunkowych jednym z najczęściej stosowanych środków dowodowych są oględziny nieruchomości. W praktyce nie zawsze są one przeprowadzane prawidłowo. Z uwagi na doniosłość praktyczną zagadnienia oraz brak szczególnego zainteresowania nim badaczy problematykę tę poddano stosownej analizie i opracowaniu. Rozważania oparto na analizie przepisów prawa, literatury przedmiotu i judykatury oraz obserwacjach własnych autora. Celem badania było wyjaśnienie istoty i charakteru dowodu z oględzin oraz jego znaczenia w sprawach meldunkowych, jak również identyfikacja pojawiających się w praktyce uchybień i wątpliwości oraz próba ich wyjaśnienia na gruncie poglądów doktryny i orzecznictwa sądowego.

Słowa kluczowe: sprawy meldunkowe, postępowanie administracyjne, zasada prawdy obiektywnej, dowód z oględzin

VISUAL INSPECTION AS EVIDENCE IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN REGISTRATION MATTERS

Summary

The article addresses the issue of evidence from visual inspection in cases of registration obligation decided by municipal authorities by way of an administrative decision. The necessary condition for issuing a correct decision is an objective determination of the factual circumstances of the case, which is done primarily by taking evidence. In registration cases, one of the most frequently used means of evidence is property visual inspection. In practice, they are not always conducted correctly. Due to the practical importance of the issue and the lack of particular interest in it by researchers, this issue was subjected to appropriate analysis and development. The considerations were based on the analysis of legal regulations, subject literature and case law, as well as the author's own observations. The aim of the study was to explain the essence and nature of evidence from visual inspection and its significance in registration cases, as well as to identify the deficiencies and doubts that appear in practice and an attempt to explain them on the basis of the views of the doctrine and court decisions.

Keywords: registration matters, administrative proceedings, principle of objective truth, evidence from visual inspection

Patryk Maslowski

Politechnika Rzeszowska im. I. Łukasiewicza
ORCID:0000-0002-6087-7248

Arita Maslowska

Uniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0003-3745-7736

SELECTED ASPECTS OF RECORDING THE COURSE OF A MASS EVENT IN THE CONTEXT OF ENSURING SAFETY DURING MASS SPORTS EVENTS

Introduction

Ensuring security is one of the most important values that have existed in society since its inception. It's worth noting from the outset that, despite the dynamic evolution that has occurred globally over the past 200 years, a sense of security, both among individuals and entire communities, has always been a key existential aspect of everyday life. This is confirmed not only by the morally accepted principles of mutual coexistence in many areas, but also by the explicitly expressed commands and prohibitions on how to act in specific situations, through legal provisions contained in various legal acts. In the context of Polish regulations, it's first important to note that, pursuant to Art. 5 of the Constitution of the Republic of Poland, the Republic of Poland safeguards the independence and inviolability of its territory, ensures the freedoms and rights of persons and citizens, and the security of its citizens, safeguards the national heritage, and ensures environmental protection, guided by the principle of sustainable development.¹ With regard to the subject of mass events, it can be interpreted that the cited provision applies both to ensuring the safety of participants in such events and in the context of ensuring the freedom and rights of human and civil rights to participate in peaceful assemblies (Art. 57 of the Constitution of the Republic of Poland) or to use cultural goods (Art. 73 of the Constitution of the Republic of Poland).

¹ Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Journal of Laws [Dz.U.] 1997, No. 78, item 483, as amended).

The primary objective of this article is to conduct a theoretical and practical analysis of the current legal provisions governing the recording of mass events. The working hypothesis posits that the use of audio and video recording devices to document the course of such events has had a significant impact on enhancing the safety of participants in mass sporting events.

Referring directly to the issues discussed in detail in this study, it is appropriate to point out that security issues related to the organization and conduct of mass sporting events are currently regulated by the Act of 20 March 2009 on the Security of Mass Events (hereinafter referred to as: UBezImp).² The adoption of this normative act was conditioned by the desire to professionalize the then-current legal provisions in this area and to award Poland the role of co-host of the EURO 2012 European Football Championship.

To understand the issues surrounding ensuring safety and public order in connection with the organization of mass sporting events in Poland, it is appropriate to identify the most significant potential threats to this area of everyday life. It is worth noting that the global development of legal regulations regarding ensuring the safety of mass events has been particularly noticeable over the past 50 years. This development is a result of negative events that have frequently occurred during mass sporting events, especially during football matches. It is important to emphasize that in this case, the initiators of negative behavior were often the participants of the matches themselves, who are often referred to in public opinion as football hooligans or stadium hooligans. It is worth noting that the phenomenon of stadium hooliganism dates back over 120 years, and the term “hooligan” is derived from the name of Edward Hooligan, who led a gang of football fans in Ireland in the late 19th century.³

One of the most famous examples of negative incidents at sporting events is the European Cup final match between Juventus and Liverpool FC, which took place on 29 May 1985, at Heysel Stadium in Brussels. The incident occurred immediately before the commencement of the match, when British supporters began verbally abusing and throwing stones at the Italian fans. In an effort to avoid injury, the Italian supporters began to withdraw from the stands, which subsequently led to the collapse of a concrete wall, resulting in fatal injuries to numerous individuals present at the event.⁴ Riots between fans of both teams resulted in 39 deaths and several hundred injuries. As later assessed, the Belgian police and security services’ response to the aggressive behavior of hooligans was insufficient, and the ticket distribution procedure and the fact that the match took place in an outdated stadium

² Act of 20 March 2009 on the safety of mass events (consolidated text: Journal of Laws of 2023, item 616).

³ B. Wiśniewski, R. Socha, M. Gracz, *Zasadnicze problemy prawno-organizacyjne bezpieczeństwa masowych imprez sportowych*, Bielsko-Biała 2010, p. 19.

⁴ J. Jedel, J. Zawadzki, G. Pietrek, *Charakterystyka obiektów imprez masowych. Aspekt modeli ekonomicznych i bezpieczeństwa*, Gdańsk 2019, p. 92.

left much to be desired.⁵ It should be noted, however, that in such situations, assessing the work of both the police and security services, resulting from months of analysis, presents a completely different scale of difficulty compared to the responsibility for the decisions they made when a specific threat occurred.⁶ The legislative consequence of the events described at that time was the adoption of the European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events, and in particular at Football Matches, which was drawn up in Strasbourg on 19 August 1985.⁷

Another example of dangerous incidents at mass sporting events initiated by participants is the incident that took place during a speedway match in Lublin between the Motor Lublin and Apator Toruń teams. Media reports indicate that a group of Toruń fans, dissatisfied with the match's outcome, ran out of their sector during the speedway competition, which led to a scuffle with security. As a result, the competition was interrupted for several minutes, and the three most aggressive men were detained by police.⁸

Therefore, it is important to agree that the actions of the organizer and the services responsible for ensuring safety during mass sporting events are as important as the infrastructure of the venues where such events take place. Adapting sports facilities to include comprehensive monitoring, isolating opposing fans from each other through designated buffer zones, and providing appropriate fire and sanitary protection can significantly improve or reduce the level of safety during a given mass sporting event.⁹

The examples cited above allow us to conclude at the outset that the legal possibility of recording the course of mass sports events using image and sound recording devices may contribute to an increase in the level of safety during such mass events.

Definition of a mass sporting event

In order to undertake a broader discussion of the issues surrounding the recording of mass sporting events, it should first be noted that, pursuant to Art. 3,

⁵ K. Drozd, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Leksykon*, Lublin 2018, p. 6.

⁶ M. Cupryjak, *Bezpieczeństwo obiektów, osób i imprez masowych w świetle zagrożeń terrorystycznych i przestępczych – wybrane aspekty*, Szczecin 2015, p. 251.

⁷ European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in particular at Football Matches, signed at Strasbourg on 19 August 1985 (Journal of Laws 1995, No. 129, item 625).

⁸ Riots at a speedway match in Lublin. Police detain fans from Toruń, <https://kurierlubelski.pl/zamieszki-na-meczu-zuzlowcow-w-lublinie-policja-zatrzymala-kibicow-z-torunia-zdjecia-wideo/ar/c2-16823227> (30.07.2025).

⁹ M. Nepelski, J. Struniawski, *Zagrożenie bezpieczeństwa imprez masowych i zgromadzeń publicznych [in:] Zarządzanie bezpieczeństwem imprez masowych i zgromadzeń publicznych – wymiar organizacyjno-praktyczny*, Vol. 2, eds. M. Nepelski, J. Struniawski, Szcztytno 2016, p. 14.

point 1 of the UBezplmp, the term “mass event” generally encompasses artistic and entertainment events and mass sporting events, including football matches. Analyzing the cited provision directly, it can be seen that, in creating the legal definition of a mass event, the legislator did not focus on its detailed legal characterization, but merely indicated that it can take two forms. Therefore, it is appropriate to refer to the regulation contained in Art. 3, point 3 of the UBezplmp, which stipulates that a mass sporting event is one that aims to conduct sports competition or promote physical culture and is organized at:

- a stadium or other facility other than a building, where the number of places made available by the organizer for persons, determined in accordance with the provisions of construction law and fire protection regulations, is not less than 1000, and in the case of a sports hall or other building enabling the organization of a mass event – not less than 300;
- an area enabling the organization of a mass event, where the number of places provided by the organizer for persons is not less than 1,000.

Moreover, due to the issues discussed in this study, it is appropriate to supplement the above-mentioned concept with the definition of a football match as separately regulated in the Act on the Safety of Mass Events, a type of mass sports event and a high-risk mass event.

According to Art. 3, point 4 of UBezplmp, a football match is a mass sports event aimed at competition in the discipline of football, organized in a stadium or other sports facility where the number of places made available by the organizer for persons, determined in accordance with the provisions of construction law and fire protection regulations, is not less than 1,000. It is worth mentioning here that the rules regarding the safety of football matches as a mass sports event have been regulated in detail by the legislator in the third chapter of the currently applicable Act on the Safety of Mass Events.

As previously mentioned, the legislator, recognizing the higher likelihood of potential threats arising from the organization and conduct of a given mass event, indicated that it could be granted special status. This refers to a so-called high-risk mass event, the legal definition of which assumes that it is a mass event during which, according to information about anticipated threats or previous experience with the behavior of participants, there is a risk of acts of violence or aggression. It is worth mentioning here that due to the frequent antagonistic emotions among fans of such events associated with sporting competition, the regulation contained in Art. 3, point 5 of the UBezplmp applies specifically to mass sporting events.¹⁰

The final point in this section is that, in accordance with the general principle expressed in Art. 5 of the UBezplmp Act, the organizer is responsible for the safety of a given mass event at the location and during its duration, which includes

¹⁰ P. Suski, *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Warszawa 2014, pp. 311–312.

meeting requirements such as ensuring the safety of event participants, protecting public order, providing medical support, and ensuring the proper technical condition of buildings and technical installations and devices, particularly fire protection and sanitary facilities. As E. Ura and S. Pieprzny point out, such a broad responsibility of the organizer in ensuring safety during mass events is a result of negative experiences associated with organizing certain mass sports events.¹¹ Correlating this issue with the issue of organizing a high-risk mass event, one should share the view of M. Dróżdź that in the case of negative events that would occur during this type of mass event, the requirement to ensure due diligence of the organizer in matters of ensuring safety may be assessed more rigorously by the courts.¹²

Rules for recording the course of a mass event

The rules for recording the course of mass events, including mass sporting events, are currently regulated in detail primarily in Art. 11 of the UBezplmp Act, which is contained in the second chapter of the Act on the Safety of Mass Events and is generally titled: “Safety of Mass Events.” As a general rule, the organizer is entitled to record the course of a mass event, and in particular the behavior of those participating, using image and sound recording devices. It is important to note here that under Art. 11, Section 1 of the UBezplmp Act, the organizer has the right, not the obligation, to record the course of the mass event they organize. Furthermore, the purpose of this activity is primarily to record the behavior of those participating in a given mass event, which can be both preventative in nature, i.e., to deter fans from committing an unlawful act, and detective in the event that an unlawful act is committed.¹³

When analyzing the provisions of Art. 11 and Art. 12 of the UBezplmp Act, it should be noted that the legislator has reserved three situations in which recording the course of a mass event is an obligation, not a right, of the organizer of a mass sports event.

First of all, it is worth pointing out that pursuant to Art. 11, Section 4 of the UBezplmp, the voivode, in consultation with the provincial commander (Warsaw Commander) of the Police and the provincial commander of the State Fire Service, and after consulting the relevant Polish sports association, prepares a list of stadiums, facilities, or areas where recording the course of a mass event using image and sound

¹¹ S. Pieprzny, E. Ura, *Udział organów administracji publicznej w zabezpieczeniu imprez masowych* [in:] *Bezpieczeństwo imprez masowych*, eds. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2012, p. 20.

¹² M. Dróżdź, *Odpowiedzialność deliktowa i kontraktowa podmiotów sportowych – organizatorów imprez masowych*, Warszawa 2024, pp. 196–197.

¹³ W. Kotowski, B. Kurzępa, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, Warszawa 2012, p. 75.

recording devices is mandatory. A specific stadium, facility, or area is included in the list by way of an administrative decision. Furthermore, the provincial commander (Warsaw Commander) of the Police and the provincial commander of the State Fire Service may submit to the voivode an application to include a stadium, facility, or area in the list referred to above, if such a conclusion is formulated in the opinion on the necessary number of forces and resources needed to secure a mass event, reservations regarding the technical condition of the facility (area), and the anticipated threats.¹⁴ It should nevertheless be emphasized that the decision to include a particular stadium in the aforementioned register must be thoroughly substantiated, as safety considerations must be carefully balanced against the legal rights of mass event organizers. For instance, by virtue of the judgment issued by the Voivodeship Administrative Court in Warsaw on 20 November 2014, the decision to place the stadium on the relevant list was annulled, *inter alia*, due to the failure to respect the complainant's right to active participation in the administrative proceedings. This procedural deficiency directly prevented the complainant from presenting evidence of the measures allegedly undertaken to enhance the safety of events held at the venue – evidence that might have had a material impact on the outcome of the case.¹⁵

The second situation, in which the organizer of a mass sporting event is obligated to record its course using image and sound recording devices, is addressed in Art. 11, Section 8 of the UBezpImp Act and concerns mass sporting events that have been designated as high-risk mass events. Based on the previous considerations regarding the threats that may occur during a mass sporting event, and especially if it has been classified as a high-risk mass event for specific reasons, the regulation specified in this paragraph should be assessed as unquestionable and entirely appropriate.

The final case in which recording the course of a mass sporting event is an obligation, not a right, of its organizer arises from Art. 12 of the UBezpImp. It states that the voivode with jurisdiction over the planned location of a given mass event is authorized to impose, by administrative decision, the obligation on the organizer to record the event using video and audio recording devices. Since this regulation does not apply to the previously discussed list of stadiums, facilities, or areas where recording the course of a mass event using video and audio recording devices is mandatory, when interpreting Art. 12 of the UBezpImp, it can be easily concluded that the aforementioned administrative decision of the voivode is a one-time decision with respect to the organizer of a specific mass event.

Another aspect related to recording the course of a mass sporting event is the use of collected materials in the event of a potential threat. According to Art. 11, Section 2 of the UBezpImp, materials collected during the recording of a mass

¹⁴ Art. 11 sec. 5 in connection with Art. 25 sec. 1 item 2 of UBezpImp.

¹⁵ Judgment of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw of 20 November 2014 (Case No. VI SA/Wa 1421/14, LEX).

event, which may constitute evidence allowing the initiation of criminal proceedings or proceedings in misdemeanor cases, or evidence that may be relevant to ongoing such proceedings, must be immediately forwarded by the organizer to the district prosecutor with jurisdiction over the location of the mass event or to the territorially competent district (municipal, regional) police commander, if necessary with a request to initiate criminal proceedings or a penalty. Furthermore, it is also possible that the organizer of a mass event may decide to report a crime or file a request for penalty in misdemeanor cases. As B. Kurzępa emphasizes, the legislator left the organizer free to choose whether the materials collected during the recording of the course of a mass event should be handed over to the district prosecutor or the district (regional, municipal) police commander.¹⁶

A separate issue is the issue of archiving materials collected by the organizer of a mass sporting event as a result of recording the course of a given mass event. Pursuant to Art. 11, Section 3 of the UBezplmp, the organizer must store the aforementioned materials, which do not contain evidence that would allow for the initiation of criminal proceedings or proceedings in misdemeanor cases, or evidence relevant to such ongoing proceedings, after the conclusion of the mass event for a period of at least 30 days, but no longer than 90 days, and then destroy them in a court of law. As noted by Dróżdż, in the current wording of the Act on the Safety of Mass Events, the legislator has specified both the minimum and maximum storage period for the previously mentioned materials, but in practice it can be assumed that organizers will destroy evidence from recordings of the course of mass events they organize in a court of law after the minimum required retention period, i.e., after 30 days.¹⁷

The final aspect of recording mass sporting events using video and audio recording devices concerns, among other things, the method of recording the course of the mass event and the technical requirements for the devices that will be used for this purpose. Pursuant to Art. 11, Section 9, the Minister of Internal Affairs is obligated to define these matters by regulation. This has been currently regulated by the Regulation of the Minister of Internal Affairs and Administration of 10 January 2011.¹⁸ This regulation specifies, among other things, the locations subject to mandatory video recording, the minimum technical requirements for video and audio recording devices, and the method of storing materials collected during the recording of the course of the mass event.

To conclude this part of the study, it is also worth emphasizing that recording the course of a mass event, including a mass sporting event, is conducted with respect for the dignity and right to privacy of participants in a given mass

¹⁶ B. Kurzępa, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Zarys problematyki*, Rzeszów 2020, p. 47.

¹⁷ M. Dróżdż, *Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2020, p. 142.

¹⁸ Regulation of the Minister of Internal Affairs and Administration of 10 January 2011 (Journal of Laws of 2011, No. 16, item 73).

event, as well as in accordance with legal provisions relating to personal data protection – with particular emphasis on the Personal Data Protection Act of 10 May 2018.¹⁹ As C. Kąkol points out, this is important, for example, in situations where people participating in a given mass event are nude.²⁰

Conclusion

Ensuring public safety and order during mass sporting events is one of the most important responsibilities of the event organizer. This is explicitly stated in the current Mass Event Safety Act of 2009. A crucial factor that can both prevent potential threats and, should any danger arise, help identify their origins is the ability, and sometimes the obligation, for the organizer of a mass sporting event to record its progress using audio and video recording devices.

As demonstrated in this study, the organizer's ability to record the course of a mass event is, in principle, an optional right. It should be emphasized, however, that the legislator quite explicitly stipulates three situations in which this right becomes one of the most important obligations of the organizer of a given mass sporting event. Furthermore, based on past experience with negative behavior by participants at mass sporting events, especially football matches, recording their course through image and sound recording allows for easy identification of the origins of a potential threat and the individuals who contributed to it to a specific extent. It should be noted that the current legal provisions in this area are tailored to the needs of mass event organizers and other entities tasked with ensuring safety and public order at the venue and during a given mass sporting event.

Bibliography

- Cupryjak M., *Bezpieczeństwo obiektów, osób i imprez masowych w świetle zagrożeń terrorystycznych i przestępczych – wybrane aspekty*, Szczecin 2015.
- Drozd K., *Bezpieczeństwo imprez masowych. Leksykon*, Lublin 2018.
- Dróżdż M., *Odpowiedzialność deliktowa i kontraktowa podmiotów sportowych – organizatorów imprez masowych*, Warszawa 2024.
- Dróżdż M., *Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Jedel J., Zawadzki J., Pietrek G., *Charakterystyka obiektów imprez masowych. Aspekt modeli ekonomicznych i bezpieczeństwa*, Gdańsk 2019.
- Kąkol C., *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Kotowski W., Kurzępa B., *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz do ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych*, Warszawa 2012.

¹⁹ Act of 10 May 2018 on the Protection of Personal Data (consolidated text: Journal of Laws of 2019, item 1781).

²⁰ C. Kąkol, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2020, p. 11.

- Kurzępa B., *Bezpieczeństwo imprez masowych. Zarys problematyki*, Rzeszów 2020.
- Nepelski M., Struniawski J., *Zagrożenie bezpieczeństwa imprez masowych i zgromadzeń publicznych* [in:] *Zarządzanie bezpieczeństwem imprez masowych i zgromadzeń publicznych – wymiar organizacyjno-praktyczny*, Vol. 2, eds. M. Nepelski, J. Struniawski, Szczepań 2016.
- Pieprzny S., Ura E., *Udział organów administracji publicznej w zabezpieczeniu imprez masowych* [in:] *Bezpieczeństwo imprez masowych*, eds. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2012.
- Riots at a speedway match in Lublin. Police detain fans from Toruń, <https://kurierlubelski.pl/zamieszki-na-meczu-zuzlowcow-w-lublinie-policja-zatrzymala-kibicow-z-torunia-zdjecia-wideo/ar/c2-16823227> (30.07.2025).
- Suski P., *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Warszawa 2014.
- Wiśniewski B., Socha R., Gracz M., *Zasadnicze problemy prawno-organizacyjne bezpieczeństwa masowych imprez sportowych*, Bielsko-Biała 2010.

Summary

This article discusses the issue of recording mass events using audio and video recording devices in relation to ensuring security during mass sporting events. Ensuring public safety and order during mass sporting events is one of the most difficult challenges facing event organizers today. Detailed rules for recording the course of mass events using image and sound recording devices are set out in the Act on the Safety of Mass Events and the Regulation of the Minister of Internal Affairs and Administration of 10 January 2011. According to the currently adopted regulations, recording the course of a mass event by its organizer is, in principle, their right, to which the legislator has provided three exceptions, namely situations in which the aforementioned right becomes the obligation of the organizer of a mass sports event.

Keywords: security, mass sporting events, recording the course of mass events

WYBRANE ASPEKTY UTRWALANIA PRZEBIEGU IMPREZY MASOWEJ W KONTEKŚCIE ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA PODCZAS MASOWYCH IMPREZ SPORTOWYCH

Streszczenie

W niniejszym artykule omówiona została problematyka utrwalania przebiegu imprezy masowej za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk w odniesieniu do zapewnienia bezpieczeństwa podczas masowych imprez sportowych. Zagwarantowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego w trakcie masowych imprez sportowych to jedno z najtrudniejszych wyzwań, jakie współcześnie stoją przed organizatorami tego rodzaju wydarzeń sportowych. Szczegółowe zasady utrwalania przebiegu imprez masowych za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk zostały określone w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych oraz rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 stycznia 2011 r. Zgodnie z aktualnie przyjętymi uregulowaniami utrwalanie przebiegu imprezy masowej przez jej organizatora jest co do zasady jego uprawnieniem, od którego ustawodawca zastrzegł trzy wyjątki, a mianowicie sytuacje, w których wspomniane uprawnienie staje się obowiązkiem organizatora masowej imprezy sportowej.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, masowe imprezy sportowe, utrwalanie przebiegu imprez masowych

Dominik Tyrawa

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID: 0000-0001-6385-9726

GMINNY PROGRAM MIESZKANIOWY – POJĘCIE, REALIZACJA, ADRESACI

Wprowadzenie

Każdy podmiot w strukturze administracji publicznej powołany został do realizacji konkretnych zadań. Jest to istota administracji publicznej. Zadania te mają różnorodny charakter – od tych najbardziej ogólnych, poprzez bardzo wyspecjalizowane. Jednym z takim zadań jest działanie na rzecz mieszkalnictwa. Ustawodawca słusznie zdecydował, że m.in. będą je realizowały gminy jako podmioty usytuowane najbliżej jednostki, które mają pewną dozę samodzielności w działaniu, decydując o tym, czy dane zadanie (jeśli jest fakultatywne) realizować, a także w jaki sposób.

Jednym z przykładów działań gmin o charakterze fakultatywnym jest zadanie w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego, czego przejawem szczególnym będą gminne programy mieszkaniowe. Faktem jest, że programy te funkcjonują¹, tworząc nowe problemy prawne i organizacyjne. Dlatego tak ważne jest nie tylko ich opisanie, ale przede wszystkim właściwa diagnoza w zakresie podstaw prawnych ich wprowadzania do aktów prawa miejscowego oraz ich realizacji. Do tego możliwe jest także wskazanie ich adresatów – osób, do których program jest adresowany i które z niego korzystają. Wydaje się, że mamy w tym przypadku do czynienia z kolejnym przejawem samodzielności gmin, ale też z obszarem, gdzie gminy podejmują działania, gdyż administracja rządowa nie do końca radzi sobie z tą problematyką.

Głównym problemem badawczym tego opracowania jest kwestia prezentacji gminnych programów mieszkaniowych jako przejawu samodzielności działania gmin. Pytania, które można postawić w tym zakresie, będą brzmiały: Czym są te programy? Jakie są ich ramy organizacyjne i prawne? Do kogo są adresowane?

¹ Programy te realizowały m.in. miasta: Ostrów Wielkopolski, Stalowa Wola, Mikołajki, Rychnów, Szczytno oraz gminy: Piecki, Michałowo, Szczuczyn czy Wydminy.

Jakie problemy faktyczne i prawne związane z ich realizacją można zdiagnozować? Hipoteza będzie brzmiała następująco: Gminne programy mieszkaniowe z racji istniejącej luki prawnej w ustawodawstwie są z jednej strony przejawem samodzielności gmin w zakresie realizacji zadania związanego z gminnym budownictwem mieszkaniowym, z drugiej zaś programami realizowanymi w ograniczonym zakresie, gdyż ustawodawca w żaden sposób nie podejmuje tej problematyki w obowiązujących przepisach prawnych.

Opracowanie zostało oparte przede wszystkim na analizie aktów prawa miejscowego, uchwał wdrażających te programy czy w jakimś stopniu je regulujących lub odnoszących się do nich. Wykorzystano w tym zakresie metodę analizy normatywnej uchwał. Gminy w dowolny i autonomiczny sposób realizują te programy. Często tylko częściowo sankcjonują je (potwierdzają ich obowiązywanie) w obowiązujących aktach prawa miejscowego. Wypełnianie istniejącej luki w aktach powszechnie obowiązujących odbywa się niejako metodą prób i błędów, swistego testowania tego, co gminy mogą stanowić i robić w tym zakresie, a co jest przekroczeniem samodzielności i stanowi naruszenie prawa. W ograniczony sposób wykorzystano aktualną literaturę i orzecznictwo, gdyż problematyka ta jest skromnie reprezentowana w doktrynie (co powoduje, że trudno polemizować z czymś, czego nie ma), a orzecznictwo w tym zakresie zasadniczo ma charakter szczątkowy. Istotą opracowania jest przede wszystkim przybliżenie ram prawnych i organizacyjnych tych programów.

Pojęcie

Gmina to podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, usytuowana najbliżej obywatela, zajmująca się wykonywaniem wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego czy administracji rządowej². Funkcjonowanie gminy jest przykładem rozdzielenia zadań (działań) administracyjnych na różne organizacje, którymi są osoby prawne prawa publicznego³, czyli mamy w tym przypadku do czynienia z faktyczną realizacją konstytucyjnej zasady decentralizacji.

Gminny program mieszkaniowy (GPM) będzie jedną z form zaspokajania potrzeby mieszkania przez jednostkę. Zaspokajanie to powiązać można z teorią A. Masłowa, która określana jest jako teoria samorealizacji. Zgodnie z nią głównym motywem działań człowieka są indywidualne potrzeby, które można opisać w formie piramidy. U jej podstaw leżą potrzeby fizjologiczne (np. potrzeba pożywienia,

² Art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1465 ze zm.), dalej: u.s.g.

³ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 28.

mieszkania, odzieży czy prokreacji), a ich charakter powoduje, że człowiek w pierwszej kolejności dąży do ich zaspokojenia z powodu ich najsilniejszego oddziaływania. U człowieka, który nie zaspokoził potrzeb pierwotnych, wszystkie inne potrzeby przestają istnieć lub zostają zepchnięte na dalszy plan⁴. Potrzeba mieszkania jest zatem potrzebą pierwotną człowieka, determinującą jego działanie, i jej zaspokojenie dopiero pozwala myśleć o potrzebach wyższego rzędu, tj. o potrzebie bezpieczeństwa, przynależności, uznania czy samorealizacji⁵.

Źródło prawa do mieszkania, a co za tym idzie – źródło GPM, ma charakter aksjologiczny, a prawnym odwzorowaniem tego będzie norma konstytucyjna oraz norma ustawowa. W przypadku normy konstytucyjnej należy wskazać stwierdzenie, zgodnie z którym „[w]ładze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”⁶.

Właściwe jest stwierdzenie, że ujęcie tej problematyki w Konstytucji RP stanowi wypadkową problemów mieszkaniowych charakterystycznych dla naszego kraju, zarówno w aspekcie historycznym, jak i w zakresie obecnym, a waga społeczna jest tak wyraźna, że problem ten powinien być odwzorowany w Konstytucji RP⁷. Jednocześnie należy zauważyć, że wskazana norma nie statuuje prawa do mieszkania⁸, nie nadaje mu charakteru prawa podmiotowego⁹, a formułuje tylko (czy też aż) strategiczne priorytety polityki państwa, nie przesądzając o sposobie ich realizacji, jak również nie zobowiązuje państwa do zagwarantowania mieszkania każdemu obywatelowi¹⁰. Z przywołanej normy programowej wynikają cele działania państwa w zakresie polityki mieszkaniowej. Jednocześnie ustrojodawca wylicza przykładowe środki (działania) służące realizacji tych zadań, co należy rozumieć jako minimum obowiązków państwa (organów władzy publicznej)¹¹ w tym zakresie. Działaniami tymi będą: przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania¹². Normę tę można odnieść także do działania

⁴ A. Masłow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2009, s. 63–65.

⁵ A. Masłow, *W stronę psychologii istnienia*, Poznań 2004, s. 39.

⁶ Art. 75 ust. 1 Konstytucji RP.

⁷ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 71.

⁸ Jest to prawo, które może być dochodzone na poziomie międzynarodowych w ramach systemu ETPC. Zob. C. Binder, T. Schobesberger, *The European Court of Human Rights and Social Rights – Emerging Trends in Jurisprudence*, „Hungarian Yearbook of International Law and European Law” 2015, no. 1, s. 51–69.

⁹ Wyrok TK z dnia 29 września 2003 r., sygn. K 5/03, LEX nr 80985.

¹⁰ Por. w tym zakresie wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, LEX nr 39282; wyrok TK z dnia 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, LEX nr 358051.

¹¹ Wyrok SN z dnia 8 września 2020 r., sygn. V CSK 532/18, LEX nr 3051766.

¹² M. Florczak-Wątor, Art. 75. *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.

jednostek samorządu terytorialnego¹³, a czynności z tego zakresu mogą mieć charakter pośredni (np. ulgi podatkowe) lub bezpośredni (np. dopłaty)¹⁴.

Możliwe jest wskazanie trzech płaszczyzn działania w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Pierwszą płaszczyzną będą programy rządowe, takie jak: „Rodzina na Swoim”, „Mieszkanie dla Młodych”, „Mieszkanie Plus”, „Mieszkanie dla Rozwoju”, „Mieszkanie na Start”¹⁵ czy „Pierwsze Mieszkanie”¹⁶. Wspomagają one możliwość zakupu nieruchomości za gotówkę. Drugą płaszczyzną stanowią formy, które można określić jako hybrydowe, gdzie mamy do czynienia z udziałem Skarbu Państwa, Krajowego Zasobu Nieruchomości oraz jednostek samorządu terytorialnego. Przykładem takiej współpracy historycznie były Towarzystwa Budownictwa Społecznego, a obecnie są to Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe¹⁷ czy formy kooperatyw mieszkaniowych¹⁸. System dopełniają instrumenty adresowane do osób najslabszych, potrzebujących, biednych¹⁹, które nie są w stanie czy też nie mogą skorzystać z instrumentów wskazanych powyżej. Te formy wynikają z ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²⁰ i są to: mieszkaniowy zasób gminny, lokale socjalne, lokale zamiennie oraz pomieszczenia tymczasowe²¹. Mamy w tym przypadku do czynienia z różnymi formami prawnymi. Gminny zasób mieszkaniowy ma najszerzy charakter, obejmując wszystkie nieruchomości mieszkaniowe danej gminy. Lokal socjalny to mieszkanie o obniżonym standardzie, wynajmowane przez gminę osobom w szczególnie trudnej sytuacji życiowej i materialnej, bezdomnym lub niemogącym samodzielnie utrzymać mieszkania. Lokal zamienny przysługuje w przypadku zastąpienia użytkowania dotychczasowego pomieszczenia (np. w związku z remontem), a pomieszczenie tymczasowe to pomieszczenie, które gmina oferuje osobie eksmitowanej, gdy nie przysługuje jej lokal socjalny lub lokal zamienny. Także w ramach instytucji pomocy społecznej funkcjonują inne instrumenty w tym zakresie²².

¹³ W. Sanetra, *Prawo do pracy, polityka zatrudnienia i polityka rynku pracy* [w:] *System Prawa Pracy*, t. VIII: *Prawo rynku pracy*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2018, s. 171.

¹⁴ M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 372.

¹⁵ D. Tyrawa, *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jako cel gminnych programów mieszkaniowych*, „Prawo i Więź” 2023, nr 4, s. 675–676.

¹⁶ K. Kiszluk, *Ocena rozwiązań zaproponowanych w ramach programu „Pierwsze Mieszkanie” w świetle dotychczasowej polityki mieszkaniowej Państwa*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, nr 3, s. 172–174.

¹⁷ Podmiot ten działa na podstawie art. 23–33 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkaniowego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1440 ze zm.).

¹⁸ S. Wojdył, *Obrót cywilnoprawny nieruchomościami w ramach kooperatyw mieszkaniowych*, „Prawo i Więź” 2024, nr 3, s. 269 i n.

¹⁹ Całościowo można to określić jako socjalną pomoc mieszkaniową. Zob. D. Cendrowicz, *Socjalna pomoc mieszkaniowa jako zadanie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 12, s. 60 i n.

²⁰ T.j. Dz.U. 2023, poz. 725 (dalej: u.o.p.l.).

²¹ Zob. szerzej na ten temat: D. Tyrawa, *Zaspokajanie potrzeb...*, s. 678–680.

²² Por. D. Cendrowicz, *Wybrane aspekty pomocy społecznej dla osób bezdomnych na przykładzie mieszkań treningowych i wspomaganych*, „Prawo i Więź” 2024, nr 5, s. 399–413.

Gminy jako podmioty usytuowane najbliżej obywatela zgodnie z regulacjami u.o.p.l. podejmują działania w zakresie zaspokojenia potrzeby mieszkania w odniesieniu do osób najbardziej potrzebujących, pokrzywdzonych przez los, najbiedniejszych. Wynika to z istoty tej jednostki samorządowej, gdyż ma ona rozbudowane możliwości diagnozy potrzeb społecznych na danych terenie w zakresie pomocy najbiedniejszym oraz zapewnienia mieszkania, które różnić się będą w zależności od charakteru gminy (duże miasto, teren silnie zurbanizowany, wielość lokali itp.), uwzględniając jednocześnie zindywidualizowane potrzeby danej społeczności lokalnej²³.

Zindywidualizowane potrzeby danej społeczności lokalnej mogą być realizowane w ramach ogólnej dyspozycji zadań powierzonych gminie do wykonania (art. 7 u.s.g.). Są to zadania własne gminy i obejmują one m.in. sprawy z zakresu gminnego budownictwa mieszkaniowego²⁴. Problematyka tego typu działalności dotychczas nie doczekała się kompleksowej regulacji, a kwestie te dookreślono tylko częściowo np. poprzez wskazane już instrumenty wyliczone w u.o.p.l. Innym elementem, który wpisuje się w tę problematykę, będą właśnie GPM. Nie zostały one w sposób kompleksowy dookreślone (uregulowane) na szczeblu ustawowym. Można bazować na swoistych przypuszczeniach, co leży u podstaw niepodjęcia dookreślenia tej regulacji przez ustawodawcę²⁵. Programy te można realizować na różne sposoby – przy udziale podmiotu prywatnego (dewelopera) lub samodzielnie przez gminę, w oparciu o własne zasoby i środki.

GPM można postrzegać jako przejaw samodzielności gminy, która w ramach swego działania realizuje nieobowiązkowe zadanie ustawowe²⁶, zaspokajając w ten sposób potrzeby mieszkaniowe zarówno obecnych, jak i potencjalnych (przyszłych) mieszkańców, adresując swoje działania do osób spełniających odpowiednie kryteria, w tym przede wszystkim kryteria finansowe, gdzie przedmiotem oferty ze strony gminy, działającej poprzez spółkę komunalną, ważną dla rozwoju gminy, jest lokal mieszkalny, który otrzymuje w ramach przydziału jednostka, a po spełnieniu warunku finansowego (regularnej spłaty należności finansowych związanych z GPM) i warunku czasowego (odpowiedni upływ czasu) nastąpi przeniesienie prawa własności takiego lokalu na jednostkę poprzez konstrukcję prawną powolnego dojścia do prawa własności. Programów tych nie należy mylić z wieloletnimi programami gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy²⁷, które są projekcją polityki gminnej realizowanej przez prezydentów miast, burmistrzów i wójtów²⁸.

²³ Wyrok WSA w Opolu z dnia 24 czerwca 2021 r., sygn. II SA/Op 314/20, LEX nr 3210449.

²⁴ Por. art. 7 ust. 1 pkt 7 u.s.g.

²⁵ D. Tyrawa, *Commercial operations of municipalities in housing development. On the conflict between self-reliance and serving people and sufficiency of law*, „Studia Prawnicze KUL” 2023, nr 3, s. 130–131.

²⁶ E. Kosiński, *Gospodarka mieszkaniowa gminy. Formy współdziałania gminy z podmiotami prywatnymi*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2014, No. 3555, s. 165.

²⁷ Art. 21 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l.

²⁸ R. Dzięczek, *Art. 21. Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego* [w:] *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz*, wyd. IX, LEX/el. 2025.

Sposób realizacji

Opisując sposób realizacji GPM, trzeba wskazać ogólne ich cechy, a następnie dokonać ich charakteryzacji. Pierwszym elementem wyróżniającym realizację tych programów jest ich nazwa własna²⁹. Wydaje się, że ich realizacja powinna być zapoczątkowana przez podjęcie uchwały przez radę gminy (miasta). Podstawą działania powinien być fakt, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym³⁰, a organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa³¹. Jednocześnie należy zauważyć, że nie ma przepisu prawa materialnego, który wyraźnie wskazuje, że programy te powinny być inicjowane przez takie działanie, zatem wydaje się, że ich niepodjęcie nie powinno być uznane za naruszenie prawa, a decyzja, czy procedować ten akt, czy też nie, wpisuje się w samodzielność działania gminy. Należy zauważyć, że podjęcie takiej uchwały³² powinno powodować aktywność organu nadzoru, tj. wojewody, który będzie badał taką uchwałę pod kątem jej legalności, z zastrzeżeniem, że rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody nie ma charakteru ostatecznego i kwestia legalności działania gminy w tym zakresie w przypadku negatywnej decyzji wojewody może być przedmiotem zainteresowania sądownictwa administracyjnego. Póki brak takich orzeczeń w obrocie prawnym, trudno rozstrzygnąć jednoznacznie, jakie stanowisko będzie właściwe w tym zakresie.

²⁹ Przykładem niech będzie: Gminny Program Budowy Mieszkań „Na swoim” (zob. § 24 załącznika nr 1 do uchwały nr 206/XLII/21 Rady Miejskiej w Szczuczynie z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Szczuczyn na lata 2022–2030, Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z dnia 3 grudnia 2021 r., poz. 4811 ze zm.), Gminny Program Budowy Mieszkań Komunalnych „Dla systematycznych” (§ 3 załącznika nr 1 do uchwały nr XLVII/35/2023 Rady Miejskiej w Mikołajkach z dnia 3 marca 2023 r. w sprawie „Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Mikołajki na lata 2023–2027”, Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z dnia 22 maja 2023 r., poz. 2929, dalej: uch.Mik.) czy też „Z perspektywą w Stalowej Woli” (zob. § 1 ust. 5 załącznika do uchwały nr LV/687/2022 Rady Miejskiej w Stalowej Woli z dnia 30 września 2022 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Stalowa Wola na lata 2022–2026, Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z dnia 13 października 2022 r., poz. 3649).

³⁰ Art. 2 Konstytucji RP.

³¹ Art. 7 Konstytucji RP.

³² W obrocie prawnym mamy zarówno rozstrzygnięcia nadzorcze, wedle których regulamin przyznawania mieszkań w ramach GPM nie powinien być łączony z wynajmowaniem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 26 października 2020 r. NK-II.4131.110.2020.BG, LEX nr 3233922), jak i uchwały, wedle których programy te wskazywane są jako część uchwał w zakresie takiego wynajmu (por. § 16–25 uchwały nr XXXIX/258/17 Rady Miejskiej w Rychwale z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rychwał, Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z dnia 30 listopada 2017 r., poz. 7810 ze zm. czy też załącznik nr 2 i 3 uchwały nr XXXV/216/17 Rady Gminy Piecki z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Piecki (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z dnia 12 grudnia 2017 r., poz. 5046, dalej: uch.Piec.).

Wydaje się, że omawiane programy winny się wiązać z gminnym zasobem mieszkaniowym, do którego należą lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, z wyjątkiem SIM, oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów³³. Niemniej należy pochylić uwagę, że wskazane wyliczenie nie jest precyzyjne. Wątpliwości dotyczą lokali należących do spółek, które trudno zaliczyć do gminnych osób prawnych³⁴, gdzie gminy nie mają 100% udziałów czy akcji³⁵, albo też sytuacja spółek córek należących do jednoosobowych spółek gminnych, wykonujących zadania z tego zakresu i posiadających lokale będące ich własnością. Należy przyjąć, że mamy w tym przypadku do czynienia z problematycznym i nieprecyzyjnym stwierdzeniem (uregulowaniem gminnego zasobu mieszkaniowego), które nie przystaje do obecnej rzeczywistości i specyfiki funkcjonowania wielu gmin. Kwestia ta powinna być uregulowana na szczeblu ustawowym³⁶. Podkreślić trzeba, że czym innym są gminne programy mieszkaniowe, a czym innym jest gminny zasób mieszkaniowy. Ewentualne zaliczenie lokali powstających w ramach gminnych programów do zasobu powinno wynikać wprost z regulacji ustawowej, tak aby kwestia ta w każdej gminie była uregulowana tak samo.

Praktyka jest taka, że lokale mieszkalne powstające w ramach GPM można powiązać z danym, konkretnym zasobem mieszkaniowym. Lokale te powinno się uwzględniać w tych aktach planistycznych³⁷, gdyż w ramach tej problematyki

³³ Art. 2 ust. 1 pkt 10 u.o.p.l.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2010 r., sygn. I OSK 643/10, LEX nr 672922.

³⁵ Przykładem w tym zakresie niech będzie spółka Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej „MZGM” sp. z o.o. w Ostrowie Wielkopolskim realizująca lokalny program mieszkaniowy: Ostrowski Przyjazny Program „dla systematycznych” (zasady programu zostały dookreślone przez akt wewnętrzny spółki, uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników, choć Rada Miejska odniosła się do tego programu w akcie planistycznym – zob. załącznik nr 1 do uchwały nr XLII/495/2017 Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Ostrów Wielkopolski na lata 2018–2022”, Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z dnia 11 grudnia 2017 r., poz. 8365) dalej: uch.Ostr., gdzie udziałowcami są: Gmina Miasto Ostrów Wielkopolski posiadająca 58 567 udziałów oraz Centrum Rozwoju Komunalnego Spółka Akcyjna posiadająca 45 296 udziałów (dane ustalone na podstawie dostępu do KRS spółki pod nr. 0000040567), którego jedynym akcjonariuszem jest Gmina Miasto Ostrów Wielkopolski (dane ustalone na podstawie dostępu do KRS spółki pod nr. 0000013874).

³⁶ Przykładem, że ustawodawca dostrzega ten problem (ale tylko częściowo, w odniesieniu do rad nadzorczych tychże, a nie systemowo), jest art. 10b ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. 2021, poz. 679), dalej: u.g.k., wedle którego istnieje możliwość tworzenia nawet spółek zależnych od spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań publicznych (zob. wyrok NSA z dnia 29 listopada 2022 r., sygn. III OSK 5399/21, LEX nr 3762782).

³⁷ E. Kremer, *Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zagadnienia wybrane, związane z orzecznictwem i kontrolą sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 3, s. 49.

użyto zwrotu w *szczegółności* oznaczającego, że uchwała rady gminy powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie przykładowo wskazane w upoważnieniu ustawowym kwestie i zagadnienia, z jednoczesnym dostosowaniem ich do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej³⁸. Wydaje się, że można w tym zakresie przyjąć, że skoro gminy uwzględniają te programy we wspomnianych aktach planistycznych, także gdy są realizowane przez spółki niebędące jednoosobowymi spółkami gminnymi³⁹, i uchwały te nie były kwestionowane przez organ nadzorczy, oznacza to, że mamy do czynienia z potwierdzeniem, że lokale te można zaliczyć do danego gminnego zasobu mieszkaniowego. Niemniej mamy do czynienia z kolejną luką prawną w tym zakresie.

Gminy realizujące GPM powierzają ich wykonanie spółkom gminnym (albo już istniejącym, albo specjalnie w tym celu powołanym). Takie rozwiązanie, a nie wykorzystanie formy zakładu budżetowego⁴⁰ lub samodzielne działanie gminy, wydaje się rozwiązaniem trafnym⁴¹. Ryzyko programu ponosi w ten sposób podmiot samodzielny finansowo i organizacyjnie⁴² z zastrzeżeniem, że to dalej gmina wywiera przemożny wpływ na kierunki działania i sposób spółki komunalnej⁴³. Dotyczy to zarówno spółek, gdzie gmina jest jedynym udziałowcem (akcjonariuszem), jak i sytuacji, gdzie gmina jest jednym z udziałowców (akcjonariuszy) lub gdzie występuje spółka córka innej spółki komunalnej (tzw. pionowy układ zależności lub układ rozproszony). Słuszne będzie stwierdzenie, że „wszystkie spółki zależne od spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego obligatoryjnie muszą wykonywać tylko i wyłącznie taką działalność, która polega na realizowaniu zadań publicznych należących do zakresu właściwości ich macierzystych jednostek samorządu terytorialnego”⁴⁴. Formą prawną, która powinna być w tym celu wykorzystywana, powinna być spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka akcyjna⁴⁵. dopełnieniem faktu, że formą najbardziej adekwatną w tym zakresie będą spółki prawa handlowego, jest art. 10 ust. 3 u.g.k., zgodnie z którym prowadzenie gospodarki komunalnej poza sferą użyteczności

³⁸ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. III SA/Łd 1071/19, LEX nr 28655399; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 29 maja 2017 r., KN-I.4131.1.332. 2017.7, LEX nr 2300077.

³⁹ Można w tym zakresie po raz kolejny przywołać przykład Ostrowa Wielkopolskiego. Zob. załącznik do uch.Ostr.

⁴⁰ Art. 2 u.g.k.

⁴¹ Zob. szerzej na temat form prowadzenia gospodarki komunalnej: W. Gonet, *Uwagi o formach prowadzenia gospodarki komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8, s. 65 i n.

⁴² Zob. szerzej na temat odpowiedzialności gminy za działanie takiego podmiotu: R. Szczepaniak, *Kwestia odpowiedzialności prawnej jednostki samorządu terytorialnego za działanie spółek komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 6, s. 43–54.

⁴³ Zob. szerzej na ten temat: R. Szczepaniak, *Dopuszczalny zakres działania spółki komunalnej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2014, nr 2, s. 449 i n.

⁴⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 marca 2021 r., sygn. II SA/Gl 1431/20, LEX nr 3168190.

⁴⁵ Por. art. 9 ust. 1 u.g.k.

publicznej⁴⁶ będzie dotyczyć m.in. innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, który może być związany (ale nie musi) z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przeszłości.

Faktyczna realizacja programu powinna uwzględniać: przyczyny jego realizacji (zapotrzebowanie na niego), lokalizację, opis projektu budowlanego, jego szacowany koszt, źródła finansowania, kalkulację przykładowej wysokości opłat dla uczestników, zakładany harmonogram realizacji programu, jego podsumowanie, a także zasady polityki czynszowej⁴⁷. Ponadto w tym zakresie konieczne jest dookreślenie zasad współpracy pomiędzy gminą a spółką wykonującą to zadanie w kwestii odpowiedzialności za wykonanie programu poprzez umowę wykonawczą. Umowa ta powinna obejmować: lokalizację inwestycji, kwestie projektu budowlanego, realizacji projektu, sprawowania nad inwestycją nadzoru inwestorskiego, raportowanie w tym zakresie, zakończenie projektu, oddanie tak powstałego budynku w użytkowanie, a następnie utrzymanie budynku i lokali oraz obsługę programu w wymiarze administracyjnym, księgowo-finansowym, nadzoru technicznego oraz obsługi prawnej. Skoro program jest dookreślony czasowo, podmiot, który go zlecił, winien dookreślić moment, w którym dojdzie do zakończenia programu, czyli przejścia prawa własności na najemców z mocy prawa i z racji zakończenia spłacania rat (zaliczek lub opłat) na rzecz GPM. Może to być okres 20⁴⁸, ale też 25 czy 30 lat (analogia do okresu trwania kredytów hipotecznych i do okresów zatrudnienia⁴⁹ nie jest przypadkowa).

Skoro dookreślone winno być wskazanie okresów maksymalnych realizacji programów, słuszne będzie także dookreślenie okresów minimalnych, po upływie których możliwe będzie wykupienie mieszkań. Najczęściej przyjmuje się w tym względzie okres 5 lub 10 lat, nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby okresy te skracać, np. czas trwania programu określić na 5 czy 10 lat⁵⁰, a możliwość

⁴⁶ Ustawodawca dzieli gospodarkę komunalną na trzy obszary: sferę gospodarki komunalnej w sensie ścisłym, interwencję na lokalnym rynku gospodarczym zarówno ze względów społecznych, jak i dla ochrony interesów gospodarczych gminy oraz podejmowanie działań na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego. Por. M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 11.

⁴⁷ Por. w tym zakresie załącznik uch.Piec.

⁴⁸ Okres ten wskazały np. gminy Piecki, Mikołajki, Stalowa Wola.

⁴⁹ Wydaje się, że przyjęcie okresu maksymalnego 30 lat wynika z tego, aby uczestnik programu jeszcze przed osiągnięciem wieku emerytalnego lub zaraz po mógł nabyć prawo własności do lokalu. Jest to o tyle racjonalne, że możliwości finansowe osoby pracującej są inne (lepiej) niż osoby pobierającej świadczenia emerytalne.

⁵⁰ § 5 załącznika nr 1 do uchwały nr XXXVIII/268/2017 Rady Gminy Wydminy z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wydminy na lata 2018–2022 (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24 stycznia 2018 r., poz. 475).

wcześniejszego wykupu dookreślić na okres roku czy 2 lat. We wskazanym uprawnieniu mamy po raz kolejny odwzorowanie samodzielności gminy w zakresie tego działania.

Problemy szczególne związane z realizacją programów

Inne problemy związane z realizacją programów to kwestie obsługi programu w czasie jego trwania, tj. roli takiej spółki jako zarządcy tak powstałej nieruchomości i terenów do niej przylegających, odpowiedniego zasobu kadrowego w tym zakresie czy też kwestii pierwszego wykupu i powstania z mocy prawa wspólnoty mieszkaniowej⁵¹.

Wspólnota mieszkaniowa powstaje w razie sukcesywnego wyodrębniania lokali przez właściciela nieruchomości z jednoczesnym oddawaniem w użytkowanie wieczyste części gruntu, choćby niektóre lokale pozostawały niewyodrębnione⁵². Powstanie jej powoduje, że całkowicie zmienia się status prawny takiej nieruchomości. W takiej sytuacji z mocy prawa spółka realizująca program wykonuje nadzór właścicielski tylko w stosunku do lokali jeszcze niewyodrębnionych. Części wspólne takiej nieruchomości oraz teren przyległy stają się własnością wspólnoty mieszkaniowej⁵³.

Wiele zależy od liczby uczestników programu (jego wielkości), niemniej wydaje się, że możliwe jest wyróżnienie następujących płaszczyzn (sfer) zarządzanych: księgowo-finansowej (wystawianie faktur, rozliczanie wpłat, naliczanie odsetek itp.), nadzorczo-technicznej (nadzór techniczny w zakresie napraw gwarancyjnych, awarii, uszkodzeń, koniecznych przeglądów, prac serwisowych itp.), administracyjnej (wyznaczona osoba kontaktowa, tj. administrator, która zajmuje się sprawami bieżącymi funkcjonowania osób zamieszkających w tak powstałym budynku) czy też prawno-windykacyjnej (rozwiązywanie powstałych problemów prawnych, prowadzenie ewentualnych spraw sądowych i egzekucyjnych).

Pierwsza możliwość to zlecanie na ściśle określony czas tych kwestii na zewnątrz, np. w ramach przetargu, zapytania ofertowego czy wedle innych trybów, z uwzględnieniem przepisów z zakresu zamówień publicznych. Druga możliwość to wykonywanie tych zadań samodzielnie, w ramach działalności spółki, a trzecia możliwość – hybryda wskazanych rozwiązań. Kluczowym elementem będzie efektywność wykonywania tych zadań i koszty ich realizacji. Zlecanie ich na zewnątrz również wymaga nadzoru nad właściwą realizacją, czyli obecności osób, które będą te działania wykonywały.

⁵¹ Por. art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1048 ze zm.), dalej: u.w.l.

⁵² Uchwała SN z dnia 9 czerwca 2005 r., sygn. III CZP 33/05, LEX nr 150267.

⁵³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 listopada 2015 r., sygn. VII SA/Wa 697/15, LEX nr 1959431.

Wydaje się, że ustawodawca powinien wprowadzić precyzyjne normy i przepisy prawne uwzględniające taką sytuację, czyli umożliwić spółkom realizującym program pełnienie także roli zarządcy nieruchomości w odniesieniu do wspólnoty mieszkaniowej tak powstałej aż co czasu zakończenia programu. Jednocześnie można postulować, aby możliwość zarządzania tak powstałą wspólnotą mieszkaniową lub wspólnotami była połączona z możliwością działania komercyjnego w stosunku do innych wspólnot. To dawałoby szansę na obniżenie kosztów funkcjonowania, ale też pozwalałoby na właściwe wykorzystanie kadr osobowych, które skoncentrowane byłyby na działaniu w tym zakresie.

Adresaci

Adresatów programu można zaprezentować zarówno od strony socjologicznej, jak i prawnej. W pierwszym ujęciu będziemy mieli do czynienia z osobami, które albo chcą utrzymać swoje miejsce zamieszkania, albo chcą je zmienić, a głównym impulsem w tym zakresie jest możliwość uzyskania prawa do mieszkania. Potrzeba mieszkania będzie też powiązana z posiadaniem miejsca pracy. Opisuając adresatów programu od strony prawnej, gminy dbają przede wszystkim o tzw. bezpieczeństwo lokalne. Swoimi działaniami próbują utrzymać dotychczasowe miejsce zamieszkiwania mieszkańców⁵⁴ lub przyciągnąć nowych mieszkańców, wzmacniając w ten sposób potencjał lokalnej wspólnoty samorządowej. Zatem utrzymanie⁵⁵ czy przyciągnięcie takich osób leży w interesie gminy realizującej taki program. Program ten staje się jednym z filarów rozwoju lokalnej jednostki samorządu terytorialnego.

Omawiane programy pojawiły się w działalności gmin z powodu istnienia pewnej grupy społecznej, która jest zbyt bogata, aby móc skorzystać z form wskazanych w u.o.p.l., a jednocześnie zbyt biedna, aby posiadać zdolność kredytową

⁵⁴ Jako przykład w tym zakresie można wskazać § 3 pkt 1 Regulaminu przyznawania, wynajmowania i sprzedaży lokali w ramach Gminnego Programu Budowy Mieszkań „Dla systematycznych” – Załącznik nr 2 do uchwały nr XXI/178/20 Rady Miejskiej w Michałowie z dnia 24 września 2020 r. w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Michałowo (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z dnia 1 października 2020 r., poz. 4093).

⁵⁵ Jako jedną z głównych korzyści takiego programu dla gminy można wskazać „zatrzymanie młodych ludzi a tym samym zapobieżenie wyludnianiu się gminy” (por. w tym zakresie rozdział 2, ust. 4, Korzyści dla Gminy, pkt 5 uch.Piec.) czy też twierdzenie, że program taki to „szansa dla młodych rodzin, którzy zostaną na miejscu i nie wyemigrują z gminy” (zob. § 7 ust. 2 pkt 2 uchwały nr XXII/162/2020 Rady Miejskiej w Szczytnie z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Szczytno na lata 2020–2024”, Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z dnia 22 września 2020 r., poz. 3822).

lub możliwości finansowe w ramach programów rządowych⁵⁶. Tę grupę społeczną można zatem powiązać z pewnymi niedoborami finansowymi⁵⁷.

Zasady przyznawania lokali powstałych w programach powinny być precyzyjne. Lokal mieszkalny jest dobrem, które jest drogie i stosunkowo trudne do nabycia, ale także utrzymania⁵⁸, co powoduje, że element ten, czyli swoista zdolność finansowa potencjalnego najemcy, a potem właściciela, powinien decydować o przyznaniu takiego lokalu lub odmowie w tym zakresie. Prognoza i zdolność utrzymania finansowego lokalu powinny dotyczyć nie tylko momentu jego przyznania, ale też okresu późniejszego, aż do momentu wcześniejszego wykupu lub przejścia prawa własności po zakończeniu okresu przewidzianego w programie. We wskazanym zakresie słuszne będzie precyzyjne dookreślenie zdolności finansowej, tj. progu minimalnego i maksymalnego⁵⁹. Określenie progu minimalnego jest bezwarunkową koniecznością, gdyż tylko w ten sposób takie osoby będą miały możliwość utrzymania takiego lokalu od strony finansowej. Określenie progu maksymalnego też jest koniecznością, aby lokale te, powstając ze środków gminnych, nie stawały się elementem spekulacji, handlu nimi, a sam program nie stanowił elementu obejścia prawa i ukrytej formy prowadzenia działalności deweloperskiej.

Konieczne jest też dodanie dodatkowych, innych kryteriów, które będą wpisywały się w realizację tego zadania, np. miejsca zamieszkania, wieku. Istotnym, wręcz kluczowym elementem będzie wykluczenie z takiego programu osób, które posiadają tytuł własności do innego lokalu, budynku mieszkalnego lub jego części, niezależnie od lokalizacji. Wyszczególniony system może być dopełniony kryterium stwierdzonej niepełnosprawności, posiadania dzieci czy też wpisania na listę oczekujących w danej gminie na przydział lokalu komunalnego.

Podsumowanie

Już sama wielość programów, instytucji czy instrumentów w tym zakresie pokazuje z jednej strony, że państwo polskie podejmuje działania w zakresie realizacji celu konstytucyjnego, z drugiej zaś rozwiązania te nie są stabilne, nie dają poczucia stałości i bezpieczeństwa, a co za tym idzie – ciągła ich zmiana pokazuje

⁵⁶ Zob. cz. VIII, pkt 8 załącznika nr 1 do uchwały nr VII/73/2015 Rady Miasta i Gminy Margonin z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie zatwierdzenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2015–2019 (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z dnia 11 maja 2015 r., poz. 3194).

⁵⁷ Problem niedoborów finansowych w tym zakresie to nie tylko domena samych zainteresowanych, ale przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego. Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 130 i n.

⁵⁸ M. Bryx, *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2001, s. 13.

⁵⁹ Por. w tym zakresie § 3 ust. 2 załącznika nr 2 do uch. Mich.

również, że nie spełniają one swojej roli, ponieważ gdyby były to rozwiązania właściwe, to nie trzeba byłoby ich zmieniać, udoskonalać, modyfikować.

W ramach prezentacji GPM można sformułować następujące wnioski sumaryczne.

1. Istnienie programów jest faktem, a także przejawem samodzielności gmin w zakresie realizacji nieobowiązkowych zadań publicznych.
2. Programy te faktycznie realizuje tylko kilka gmin, co oznacza, że nie będzie to procent, ale ich promil. To oznacza, że skala wykorzystania tych programów jest ograniczona. Zaciera ją także zróżnicowane podejście do ich realizacji. Mamy w tym przypadku do czynienia z istotną luką na poziomie ustawodawczym, co powoduje, że w ramach samodzielności gminy przyjmują różne metody realizacji tych programów, a co za tym idzie – raportowania o nich. Trudno w ten sposób określić ich efektywność (możliwe byłoby to tylko na poziomie danej gminy pod warunkiem udostępnienia takich danych i ich rzetelności, np. w zakresie objęcia programem ściśle określonej liczby mieszkańców) i dane demograficzne.
3. Postulować należy, aby realizacja tych programów spotkała się z wyraźnym dookreśleniem ram prawnych, ze wskazaniem, jak taki program inicjować, czy konieczna jest uchwała rady gminy w tym zakresie, kto powinien go realizować, jak winna wyglądać kwestia nadzoru nad nim. Wydaje się, że w tym zakresie wystarczyłyby ogólne regulacje (których obecnie nawet nie ma), a szczegółowość realizacji programu powinna być dookreślana na poziomie gmin. W ten sposób poszanowano by samodzielność gmin.
4. Dookreślenia wymaga też kwestia trwania programu i zmiany sytuacji prawnej takiej nieruchomości w przypadku pierwszego wykupu programu, co powoduje powstanie z mocy prawa wspólnoty mieszkaniowej. Realizacja programu przez gminną spółkę stoi w sprzeczności z zarządzaniem wspólnotami mieszkaniowymi (choć możliwe jest wskazanie wyjątków w tym zakresie wynikających z ustawy o gospodarce komunalnej, dotyczących możliwego działania poza sferą użyteczności publicznej), co jest wyraźną faktyczną luką w tym zakresie.
5. Stworzenie ogólnych ram realizacji programów pozwoliłoby uniknąć ewentualnych napięć w kwestii tego, co jest dopuszczalne po stronie gmin, a co nie, ale mogłoby prowadzić także do zwiększonego udziału gmin w ich realizacji. Brak jakichkolwiek ram prawnych działania w tym zakresie może zniechęcać gminy do podjęcia takiej aktywności z powodu zdiagnozowanych już niebezpieczeństw i trudności faktycznych.

Stworzenie spójnych ram prawnych wymaga innego typu analizy, niż podjęta w tym opracowaniu, które ma przede wszystkim przybliżyć programy. Ich złożoność wymaga dalszych badań naukowych, w tym badań ankietowych, z udziałem polskich gmin.

Bibliografia

- Binder C., Schobesberger T., *The European Court of Human Rights and Social Rights – Emerging Trends in Jurisprudence*, „Hungarian Yearbook of International Law and European Law” 2015, no. 1.
- Bryx M., *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2001.
- Cendrowicz D., *Socjalna pomoc mieszkaniowa jako zadanie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 12.
- Cendrowicz D., *Wybrane aspekty pomocy społecznej dla osób bezdomnych na przykładzie mieszkań treningowych i wspomaganych*, „Prawo i Więź” 2024, nr 5.
- Floreczak-Wątor M., *Art. 75. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Gonet W., *Uwagi o formach prowadzenia gospodarki komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.
- Kiszluk K., *Ocena rozwiązań zaproponowanych w ramach programu „Pierwsze Mieszkanie” w świetle dotychczasowej polityki mieszkaniowej Państwa*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, nr 3.
- Kosiński E., *Gospodarka mieszkaniowa gminy. Formy współdziałania gminy z podmiotami prywatnymi*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2014, No. 3555.
- Kremer E., *Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zagadnienia wybrane, związane z orzecnictwem i kontrolą sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 3.
- Kulesza M., *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8.
- Masłow A., *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2009.
- Masłow A., *W stronę psychologii istnienia*, Poznań 2004.
- Sanetra W., *Prawo do pracy, polityka zatrudnienia i polityka rynku pracy [w:] System Prawa Pracy*, t. VIII: *Prawo rynku pracy*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2018.
- Szczepaniak R., *Dopuszczalny zakres działania spółki komunalnej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2014, nr 2.
- Szczepaniak R., *Kwestia odpowiedzialności prawnej jednostki samorządu terytorialnego za działanie spółek komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 6.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Tyrawa D., *Commercial operations of municipalities in housing development. On the conflict between self-reliance and serving people and sufficiency of law*, „Studia Prawnicze KUL” 2023, nr 3.
- Tyrawa D., *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jako cel gminnych programów mieszkaniowych*, „Prawo i Więź” 2023, nr 4.
- Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Wojdył S., *Obrót cywilnoprawny nieruchomościami w ramach kooperatyw mieszkaniowych*, „Prawo i Więź” 2024, nr 3.

Streszczenie

Gminne programy mieszkaniowe to jeden w wielu przykładów faktycznej decentralizacji działania jednostek samorządu terytorialnego. Wskazana sfera działalności nie została dotychczas dookreślona przez ustawodawcę, tak więc jej pojęcie, zakres, adresaci czy też inne problemy szczególne

należy rekonstruować w oparciu o obowiązujące regulacje prawa miejscowego. Opracowanie to prezentuje wskazane powyżej kwestie, ma bez wątpienia charakter wprowadzający do tej problematyki, wskazując problemy faktyczne i prawne związane z ich realizacją.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, prawo samorządu terytorialnego, gmina, program mieszkaniowy, decentralizacja

MUNICIPAL HOUSING PROGRAM – CONCEPT, IMPLEMENTATION, RECIPIENTS

Summary

Municipal Housing Programs are one of many examples of actual decentralization of the activities of local government units. The indicated sphere of activity has not been specified by the legislator so far, so its concept, scope, addressees or other specific problems should be reconstructed based on the applicable local law regulations. This study presents the issues indicated above, is undoubtedly of an introductory nature to this issue, indicating factual and legal problems related to their implementation.

Keywords: administrative law, local government law, commune, housing program, decentralization

Krystian Wasilewski

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID: 0009-0004-2385-9579

**POWOŁANIE MINISTERSTWA PRZEMYSŁU
JAKO ZMIANA STRUKTURY WYKONAWCZEJ
– IMPLIKACJE DLA SYSTEMU DZIAŁÓW
ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ**

Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza systemowych, normatywnych oraz funkcjonalnych przesłanek powołania Ministerstwa Przemysłu utworzonego na mocy rozporządzenia Rady Ministrów¹. Akt ten stanowił realizację kompetencji organizacyjnej, o której mowa w art. 39 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów przewidującej możliwość tworzenia, przekształcania oraz znoszenia ministerstw jako instytucjonalnego zaplecza członków Rady Ministrów. Analizowana decyzja rządowa wpisuje się w szerszy kontekst organizacyjnej rekonfiguracji administracji rządowej oraz powraca do kategorii zarządzania sektorem przemysłowym w ujęciu resortowym.

Celem artykułu jest ocena, czy reorganizacja polegająca na przekształceniu części Ministerstwa Aktywów Państwowych i utworzeniu odrębnego resortu była działaniem zasadnym z punktu widzenia sprawnego działania administracji publicznej oraz logiki legislacyjnej systemu działów administracji rządowej. Autor formułuje pytanie, czy motywacja ustawodawcy miała charakter czysto polityczny, czy też decyzja odpowiadała realnym deficytom organizacyjnym i potrzebom w zakresie realizacji polityki przemysłowej. Analiza ta została osadzona w ujęciu systemowym, w którym administrację publiczną traktuje się jako zbiór powiązanych, funkcjonalnie współdziałających komponentów, a każda interwencja w model resortowy podlega ocenie pod kątem jej wpływu na efektywność działania państwa.

W płaszczyźnie teoretycznej opracowanie korzysta z dorobku nauk prawnych oraz nauki o administracji, posługując się klasycznymi kryteriami oceny działania

¹ Dz.U. 2024, poz. 260.

aparatu wykonawczego. Analizowane rozporządzenie zostaje tu potraktowane nie jako formalnie neutralny akt wykonawczy, lecz jako element o potencjalnie systemowym znaczeniu dla całościowego modelu administracji rządowej.

W ujęciu retrospektywnym wskazuje się także na historyczną obecność resortu przemysłu w systemie administracji centralnej, w tym m.in. funkcjonujące w latach 1987–1991 Ministerstwo Przemysłu, którego zadania obejmowały koordynację polityki przemysłowej w realiach schyłkowego państwa planowego. Współczesna decyzja o reaktywacji ministerstwa powinna być zatem odczytywana nie tylko w perspektywie bieżącej potrzeby zarządzania sektorem przemysłowym, ale również jako kontynuacja określonej trajektorii organizacyjnej, przekształconej pod wpływem warunków gospodarki rynkowej i porządku demokratyczno-prawnego.

Opracowanie ma charakter analityczno-teoretyczny. W części pierwszej przedstawiono ramy konstytucyjne oraz ustawowe dla organizowania ministerstw i działów administracji rządowej. Część druga dotyczy procesu utworzenia Ministerstwa Przemysłu oraz jego oceny w kontekście racjonalności systemowej i funkcjonalnej. W części trzeciej sformułowano wnioski dotyczące spójności legislacyjnej, kompletności rozwiązań oraz zgodności analizowanej decyzji z zasadami właściwymi nowoczesnej administracji publicznej.

Ramy normatywne organizowania administracji rządowej

Konstytucyjna legitymizacja administracji rządowej

Organizacja egzekutywy w Rzeczypospolitej Polskiej znajduje swoją podstawę ustrojową w art. 146 Konstytucji RP. Przepis ten, traktowany jako rozwinięcie art. 10 Konstytucji RP, stanowi podstawę funkcjonowania Rady Ministrów jako kolegialnego organu władzy wykonawczej prowadzącego politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa oraz kierującego administracją rządową². W literaturze podkreśla się, że art. 146 należy interpretować w świetle zasady legalizmu z art. 7 Konstytucji RP, co wyklucza możliwość domniemania kompetencji, a pozwala co najwyżej mówić o domniemaniu zadań³.

Domniemanie z art. 146 ust. 2 ma zatem charakter funkcjonalny – zapobiega lukom kompetencyjnym w sytuacjach, gdy konkretne zadania nie zostały przypisane żadnemu organowi. Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazuje, że domniemanie to dotyczy wyłącznie relacji wewnątrz władzy wykonawczej i nie może

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

³ J. Kuciński, *Zasady podziału władzy i równowagi władz* [w:] J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 310.

być podstawą do ingerencji w kompetencje Sejmu, Senatu czy sądów⁴. Przepis ten pełni również istotną funkcję systemową, zapewniając ciągłość działania administracji publicznej oraz możliwość jej elastycznego dostosowania do zmieniających się potrzeb ustrojowych i politycznych⁵.

Kompetencje organizacyjne Prezesa Rady Ministrów i Rady Ministrów

Wykonanie kompetencji organizacyjnych Rady Ministrów i jej Prezesa znajduje rozwinięcie ustawowe w art. 33 i 39 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁶. Zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 2 Prezes Rady Ministrów określa – w drodze rozporządzenia – urząd administracji rządowej, który obsługuje ministra, a także organy mu podległe lub przez niego nadzorowane. Przepis ten ustanawia ramy formalne dla funkcjonowania ministerstw jako aparatów pomocniczych członków Rady Ministrów, odpowiada modelowi resortowemu egzekutywy⁷.

Z kolei art. 39 ust. 1 tej samej ustawy stanowi podstawę do tworzenia, przekształcania i znoszenia ministerstw w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. W piśmiennictwie przyjmuje się, że jest to przepis o charakterze normy organizacyjnej, niekreującej nowych kompetencji rzeczowych, lecz pozwalającej dostosowywać instytucjonalną strukturę wykonawczą do aktualnych zadań państwa. W tym sensie tworzenie ministerstwa stanowi akt konstytucyjny o charakterze organizacyjnym, którego treść pozostaje funkcjonalnie podporządkowana systemowi działów administracji rządowej⁸.

Prezes Rady Ministrów pełni funkcję koordynatora organizacyjnego struktury egzekutywy – wydaje zarządzenia o charakterze wewnętrznym (np. w sprawie statutu ministerstwa zgodnie z art. 39 ust. 5), które konkretyzują ramy funkcjonowania resortów.

System działów administracji rządowej jako podział kompetencyjny

Istotnym komponentem organizacji administracji rządowej jest system działów ustanowiony w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁹. Ustawa ta zawiera zamknięty katalog działów – obecnie ponad 30 – które stanowią funkcjonalną klasyfikację obszarów aktywności państwa, takich

⁴ Wyrok TK z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. K 33/12, Dz.U. 2013, poz. 825.

⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 55.

⁶ Dz.U. 2024, poz. 1050 i 1473 ze zm.

⁷ J. Gierszewski, *Organizacja administracji publicznej* [w:] T. Maciejewski, J. Gierszewski, M. Brun-ka, *Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia z administracji publicznej*, Toruń 2012, s. 84.

⁸ T. Kuta, *Pojęcia działań niewładczych w administracji, na przykładzie administracji rolnictwa*, Warszawa 1963, s. 89.

⁹ Dz.U. 2024, poz. 1370.

jak: energia, zdrowie, transport, klimat czy aktywa państwowe (art. 5 ustawy o działach). Każdy z działów może być powierzony więcej niż jednemu ministrowi. Zapewnia to efektywność kierowania politykami sektorowymi przy zagwarantowaniu efektywnej polityki finansów publicznych w związku z wyłączeniem działów, o których mowa w art. 5 pkt 2, 3 i 7 ustawy.

Powiązanie działu z resortem odbywa się przez akt wykonawczy Prezesa Rady Ministrów wydany na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o Radzie Ministrów. Kluczową zasadą jest tu spójność funkcjonalna i kompetencyjna – tworzenie ministerstwa bez przypisania mu w sposób prawidłowy działu ustawowego prowadzi do napięcia między legalnością a efektywnością organizacji, czego przykład stanowi właśnie omawiany przypadek Ministerstwa Przemysłu utworzonego w 2024 r. bez uprzedniej nowelizacji systemu działowego.

Z perspektywy teorii administracji system działów służy instytucjonalizacji zarządzania publicznego w oparciu o racjonalne, sektorowo zorganizowane przypisanie zadań¹⁰. Jako element porządku prawnego działowego pełni on funkcję nie tylko organizacyjną, ale i kontrolną, umożliwiając ocenę działania administracji w ramach ściśle określonych obszarów odpowiedzialności rzeczowej. W literaturze administracyjnej wskazuje się nadto, że niespójność strukturalna między aparatem organizacyjnym a zakresem kompetencji normatywnych prowadzi do zjawiska tzw. rozproszonej odpowiedzialności, która obniża jakość zarządzania publicznego¹¹.

Ewolucja podstawy normatywnej utworzenia Ministerstwa Przemysłu

Powołanie Ministra Przemysłu nastąpiło 13 grudnia 2023 r. wraz z zaprzysiężeniem nowej Rady Ministrów, w skład której został on formalnie włączony jako członek rządu. W tym samym dniu weszło w życie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Przemysłu¹² przewidujące, iż minister kieruje działem administracji rządowej „gospodarka złożami kopalin”, jest dysponentem części 48 budżetu państwa oraz sprawuje nadzór nad Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego. Obsługę ministra zapewniały wówczas struktury Ministerstwa Aktywów Państwowych oraz Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach, co potwierdzało przejściowy, nie w pełni wyodrębniony charakter organizacyjny resortu.

¹⁰ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 66.

¹¹ *Ibidem*, s. 116.

¹² Dz.U. 2023, poz. 2727.

Dalszy rozwój struktur ministerstwa nastąpił na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Przemysłu wydanego w oparciu, jak już wskazano wcześniej, o art. 39 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów. Akt ten formalizował przekształcenie Ministerstwa Aktywów Państwowych poprzez wyłączenie wybranych komórek organizacyjnych oraz przypisanych im zasobów kadrowych, które zostały przeniesione do nowo powstałej jednostki rządowej. W międzyczasie, w drugiej połowie stycznia 2024 r., rozpoczęto przygotowania organizacyjne do uruchomienia głównej siedziby resortu, której lokalizację wyznaczono ostatecznie w Katowicach. Do czasu oficjalnego otwarcia katowickiej siedziby 1 marca 2024 r. Minister Przemysłu urzędował tymczasowo w pomieszczeniach Ministerstwa Aktywów Państwowych w Warszawie, a także w strukturach Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego (§ 1 ust. 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Przemysłu).

Utworzenie resortu w ujęciu formalnoprawnym miało charakter organizacyjny, stanowiło przejaw wewnętrznej rekonfiguracji istniejących zasobów administracji. Stan ten uległ modyfikacji dopiero z chwilą przyjęcia ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej¹³, która wprowadziła do systemu działów nową kategorię „gospodarka surowcami energetycznymi”. W konsekwencji rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2024 r. dokonano zmiany wcześniejszego aktu wykonawczego, dostosowując jego treść do zmodyfikowanego stanu ustawowego poprzez zastąpienie odniesienia do „złóż kopalin” terminem *surowce energetyczne*.

Charakter reorganizacji – przekształcenie częściowe i konstrukcja hybrydowa

Zgodnie z § 1 ust. 1 rozporządzenia z dnia 20 lutego 2024 r. Ministerstwo Przemysłu zostało utworzone w drodze przekształcenia Ministerstwa Aktywów Państwowych poprzez wyłączenie komórek organizacyjnych obsługujących dotychczas dział „gospodarka złożami kopalin” i ich przeniesienie – wraz z personelem – do nowego resortu. Konstrukcja ta nie miała charakteru likwidacyjnego (zniesienie jednego ministerstwa i utworzenie nowego), lecz reorganizacyjny – polegała na częściowym przesunięciu układów organizacyjnych w obrębie istniejącej administracji rządowej.

W świetle art. 39 ust. 1a i 1aa ustawy o Radzie Ministrów Prezes Rady Ministrów dysponuje instrumentarium zarządczym pozwalającym określić przeznaczenie majątku oraz tryb przekazania spraw niezakończonych. Takie rozwiązanie organizacyjne minimalizuje ryzyko wystąpienia tzw. próżni kompetencyjnej oraz

¹³ Dz.U. 2024, poz. 834.

zapewnia ciągłość realizacji funkcji państwa. Przekształcenie nosi zatem cechy transferu wewnątrzsystemowego, a nie kreacji *ex nihilo*, czyli powołania resortu od podstaw. Oznacza to, że Ministerstwo Przemysłu jest w sensie organizacyjnym kontynuacją funkcjonalną dotychczasowej wyodrębnionej struktury, choć osadzoną w nowym kontekście organizacyjnym. Z punktu widzenia efektywności organizacji zastosowana konstrukcja reorganizacji może być oceniona pozytywnie jako działanie elastyczne¹⁴, ale pod względem aksjologicznym i systemowym wskazuje na ograniczenia obecnego modelu koordynacji legislacyjnej w administracji rządowej.

Zakres działania nowego ministerstwa w kontekście działów administracji rządowej i problematyki konstytucyjno-ustrojowej

Analiza zakresu działania Ministerstwa Przemysłu ujawnia istotną niespójność między strukturą organizacyjną rządu a systemową konstrukcją działów administracji rządowej przewidzianą w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

Powołanie Ministra Przemysłu – dokonane formalnie przez Prezydenta RP 13 grudnia 2023 r. poprzez włączenie go do składu Rady Ministrów – nastąpiło jeszcze przed formalnym utworzeniem odrębnego resortu. W okresie przejściowym, tj. do czasu wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Przemysłu, minister ten działał w ramach struktury organizacyjnej Ministerstwa Aktywów Państwowych, któremu nadano tymczasowo podwójne kierownictwo polityczne. Zakres działania nowo powołanego ministra został określony w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2023 r. wskazującym dział „gospodarka złożami kopalin” jako powierzony mu obszar odpowiedzialności. Rozwiązanie to – choć formalnie mieszczące się w ramach obowiązującego porządku prawnego – miało charakter prowizoryczny, ponieważ przypisanie kompetencji nastąpiło bez uprzedniego wprowadzenia zmian w ustawie o działach administracji rządowej. Taki tryb działania rządu – w którym przypisanie zakresu działania oparto na istniejących, pośrednio powiązanych kategoriach działowych, bez jednoznacznego usytuowania resortu w systemie ustawowym – budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), a także przejrzystości przypisania odpowiedzialności konstytucyjnej i politycznej poszczególnym członkom Rady Ministrów¹⁵.

¹⁴ P. Zbierowski, *Orientacja pozytywna organizacji wysokiej efektywności*, Warszawa 2021, s. 71.

¹⁵ P.A. Tusiński, *Katalog i treść zasad prawa administracyjnego [w:] Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, M. Zdyb, Warszawa 2020, s. 175.

Początkowo zakres działania Ministra Przemysłu próbowano określić aktem wykonawczym – rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2023 r. – w którym jako przedmiot kierownictwa wskazano dział „gospodarka złożami kopalin”. Należy jednak podkreślić, że tego rodzaju działanie – mimo formalnej zgodności z art. 33 ustawy o Radzie Ministrów – miało wyraźnie prowizoryczny charakter, gdyż nie było oparte na uprzedniej nowelizacji ustawy działowej. Zastosowana technika legislacyjna stanowiła próbę adaptacji istniejącego porządku normatywnego do nowych potrzeb polityczno-organizacyjnych, lecz nie usuwała podstawowego deficytu kompetencyjnego, jakim był brak ustrojowo przypisanego działu docelowego (surowce energetyczne). Z perspektywy metodologicznej mamy tu do czynienia z tzw. modelem odwróconej sekwencji legislacyjnej, w którym powołanie personalne wyprzedza ukształtowanie ram normatywnych niezbędnych dla pełnoprawnego działania organu.

Stan ten uległ zasadniczej zmianie dopiero wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej¹⁶. Wprowadzono wówczas nowy dział „gospodarka surowcami energetycznymi”. Został on skonstruowany jako autonomiczny obszar zadań państwa obejmujący zagadnienia związane z polityką dotyczącą surowców strategicznych, w tym paliw kopalnych. Akt ten zakończył okres funkcjonowania ministra w warunkach legislacyjnego zawieszenia i umożliwił pełnoprawne osadzenie resortu w strukturze administracji rządowej. W ślad za ustawą wydano rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2024 r., które dostosowało wcześniejsze akty wykonawcze, zastępując odniesienie do „złóż kopalin” formułą *surowce energetyczne*.

Z metodologicznego punktu widzenia analizowany przypadek wpisuje się w szerszą kategorię reorganizacji hybrydowej, łączącej elementy politycznego pragmatyzmu z normatywnym formalizmem. Ilustruje on trudności w synchronizacji decyzji personalno-instytucjonalnych z rygorami systemu źródeł prawa oraz ukazuje niedoskonałość mechanizmów kontroli legislacyjnej nad praktyką organizacyjną Rady Ministrów.

Funkcjonalna i systemowa ocena utworzenia Ministerstwa Przemysłu

Zgodnie z klasycznymi ustaleniami teorii polityki publicznej powoływanie nowych organów administracji centralnej rzadko bywa procesem czysto technokratycznym, lecz zazwyczaj stanowi efekt skoordynowanego działania politycznego, w którym koncepcje organizacyjne pojawiają się najpierw w sferze deklaratywnej, a dopiero w kolejnych etapach zostają przekształcone w konkretne

¹⁶ Dz.U. 2024, poz. 834.

rozwiązania normatywne i organizacyjne¹⁷. Idea utworzenia ministerstwa dedykowanego sprawom przemysłu – czy szerzej: energetyki i transformacji gospodarczej – zyskała wyraźny wymiar polityczny jeszcze w trakcie kampanii wyborczej do Sejmu w 2023 r.

Po raz pierwszy w sposób wyraźny koncepcja ta została sformułowana przez D. Tuska, ówczesnego lidera opozycji i przewodniczącego Platformy Obywatelskiej, 12 października 2023 r., na kilka dni przed wyborami parlamentarnymi. W wystąpieniu publicznym w Katowicach zapowiedział on utworzenie resortu z siedzibą na Śląsku jako instytucjonalnej odpowiedzi na wyzwania transformacji energetycznej i potrzeby nowoczesnej polityki przemysłowej. W jego wypowiedzi wskazano, że nowe ministerstwo – nazwane roboczo „Ministerstwem Polskiej Energetyki” – miałoby zarządzać „kolejną falą nowoczesnego przemysłu” w Polsce i stanowić odpowiedź na oczekiwania społeczności regionalnych w procesie sprawiedliwej transformacji („Nie tylko po to, żeby podkreślić rolę Śląska, ale po to, żeby zarządzać tą kolejną falą nowoczesnego przemysłu w skali całego kraju” – Tusk, 2023)¹⁸.

Deklaracja ta nie pozostała bez politycznego rezonansu. Już w dniu następnym, tj. 13 października 2023 r., koncepcję utworzenia ministerstwa przemysłowo-energetycznego podjął również ówczesny premier M. Morawiecki, wskazując, że jeśli jego obóz polityczny utrzyma władzę, planuje ulokować taki resort na Śląsku i powierzyć jego kierownictwo osobom kompetentnym w zakresie górnictwa i energetyki („I ponieważ tym ministerstwem będą kierować ludzie, którzy znają się na sprawach przemysłu, energetyki, to chciałbym, żeby to byli ludzie ze Śląska” – Morawiecki, 2023)¹⁹.

Warto zauważyć, że koncepcje te – choć różniły się nomenklaturowo – wyraźnie wskazują na istnienie ponadpartyjnego konsensusu co do potrzeby utworzenia wyspecjalizowanego resortu przemysłowego, powiązanego z polityką energetyczną i transformacyjną. Historycznie rzecz ujmując, już w 2014 r. środowiska związane z Prawem i Sprawiedliwością postulowały utworzenie Ministerstwa Energetyki, jednak bez przypisania mu lokalizacji na Śląsku ani tak jednoznacznie zarysowanego komponentu przemysłowego.

Z perspektywy organizacji geneza ta potwierdza, że powołanie Ministerstwa Przemysłu nie było jedynie reakcją technokratyczną na zmiany strukturalne w gospodarce, ale miało swoje pierwotne źródło w politycznym ujęciu potrzeb regionalnych oraz w logice programowej kampanii wyborczej. Tym samym analiza

¹⁷ M.M. Brzezińska, *Decyzje polityczne i proces polityczny* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie, polityce i prawie*, red. A. Poglódek, B. Szmulik, R. Zenderowski, Warszawa 2022, s. 161.

¹⁸ K. Kojzar, *Morawiecki walczy o głosy górników. I powtarza pomysł Tuska*, 11.10.2023, <https://oko.press/na-zywo/wybory-na-zywo-oko-press/gornicy-morawiecki-powtarza-pomysl-tuska> (25.05.2025).

¹⁹ *Ibidem*.

genezy tego resortu wpisuje się w szerszą refleksję na temat politycznego modelowania układów administracji rządowej, w której decyzje organizacyjne są poprzedzone przez dynamiczny proces definiowania potrzeb publicznych na poziomie partyjno-politycznym²⁰. Przez kilka pierwszych miesięcy działalności Ministerstwo Przemysłu funkcjonowało w warunkach prawnego zawieszenia: formalnie istniało jako urząd obsługujący ministra, jednak nie miało jasno przypisanego działu, a zatem nie dysponowało konstytucyjnie umocowanym zakresem rzeczowej odpowiedzialności administracji.

Z punktu widzenia nauki o administracji tak skonstruowana reorganizacja wykazuje cechy klasycznego przesunięcia organizacyjnego, pozbawionego jednak odpowiedniego „wypełnienia funkcjonalnego”, co podważa podstawy efektywności rozwiązania w ujęciu systemowym, zaś skuteczność administracji publicznej nie zależy wyłącznie od formalnego istnienia jednostek organizacyjnych, ale od ich rzeczywistego osadzenia w spójnym systemie kompetencji, który umożliwia realizację polityk publicznych w sposób zintegrowany i zgodny z zasadą jednoznaczności odpowiedzialności²¹. Tymczasem przypadek Ministerstwa Przemysłu przez pierwsze miesiące istnienia stanowił przykład tzw. organizacyjnej asymetrii, w której resort funkcjonuje operacyjnie, lecz bez adekwatnego umocowania działowego.

Zgodnie z teorią organizacyjnego porządku administracji każda jednostka administracji powinna być wyposażona nie tylko w środki organizacyjne i finansowe, ale również w jasno określony zakres odpowiedzialności rzeczowej umożliwiający zarówno rozliczalność polityczną, jak i efektywność zarządczą. Bez takiego przypisania działania resortu mogą przybierać charakter doraźny, a nawet pozorny, co podważa zdolność państwa do prowadzenia konsekwentnej i spójnej polityki sektorowej²².

W tym kontekście przyjęta dopiero w maju 2024 r. nowelizacja ustawy o działach administracji rządowej, tworząca dział „gospodarka surowcami energetycznymi” i przypisująca go Ministrowi Przemysłu, zakończyła stan tymczasowości legislacyjnej, ale jednocześnie unaoczniała strukturalne napięcie pomiędzy porządkiem prawnym a procesami organizacyjnymi w obrębie rządu. Przypadek ten może być zaklasyfikowany jako przykład tzw. odwróconej sekwencji legislacyjnej, w której decyzje polityczne i personalne wyprzedzają regulacje normatywne,

²⁰ R. Mastalski, *Finanse publiczne a prawo finansowe* [w:] *Prawo finansowe*, red. E. Fojeik-Mastalska, R. Mastalski, Warszawa 2013, s. 28.

²¹ A. Żywicka, *Aktualny model struktur administracji niezespolonej a zasada sprawności i efektywności działań administracji publicznej w gospodarce* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2017, s. 206.

²² J.P. Pfiffner, *Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency* [w:] *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König*, red. A. Benz, H. Siedentopf, K.P. Sommermann, Berlin 2004, s. 447–448.

co – choć operacyjnie uzasadnione – pozostaje trudne do obrony z punktu widzenia legalizmu administracji i logiki systemowej²³.

Analiza funkcjonowania resortu – którego centralna siedziba mieści się w Katowicach – po roku działalności dostarcza materiału do oceny zarówno instytucjonalnej wartości dodanej, jak i skutków ubocznych przyjętej konstrukcji organizacyjnej. Z jednej strony lokalizacja resortu poza Warszawą może być postrzegana jako element świadomej decentralizacji funkcjonalnej, mającej na celu wzmocnienie potencjału regionalnego i dekoncentrację władzy wykonawczej. Z drugiej jednak strony, jak wykazano w badaniach empirycznych nad decentralizacją, efektywność przenoszenia funkcji centralnych do regionów zależy przede wszystkim od realnego zakresu kompetencji przekazanych jednostce terytorialnej, a nie od fizycznego umiejscowienia jej siedziby.

Brak wyłączności kompetencyjnej Ministerstwa Przemysłu w obszarach gospodarki surowcami, energetyki czy nadzoru właścicielskiego – które pozostały w gestii Ministerstwa Aktywów Państwowych i Ministerstwa Finansów – wskazuje, że resort ten nie został wyposażony w pełne instrumentarium pozwalające na prowadzenie autonomicznej polityki przemysłowej. Stanowi to przykład tzw. iluzorycznej organizacji – kiedy organ administracji istnieje prawnie, lecz nie posiada dostatecznych narzędzi ani mocy decyzyjnej do realizacji zakładanych celów polityki publicznej²⁴.

Jak wskazuje literatura przedmiotu, kluczowe znaczenie dla oceny instytucji publicznych ma ich trwałość organizacyjna, stabilność kadrowa oraz zdolność do wypracowywania i wdrażania strategii rozwojowych²⁵. W tym zakresie Ministerstwo Przemysłu pozostaje jednostką relatywnie słabą, o ograniczonej zdolności strategicznej i niskim poziomie integracji z innymi segmentami administracji gospodarczej.

W kierunku modelu racjonalnego: postulaty systemowe i funkcjonalne dotyczące organizacji resortu przemysłu

Koncepcja racjonalnego projektowania organizacji publicznych, szczególnie w warunkach administracji rządowej, opiera się na założeniu, że struktura instytucji państwa nie może być tworzona arbitralnie ani doraźnie, lecz powinna być efektem systemowego rozpoznania potrzeb publicznych oraz wewnętrznej logiki kompetencyjnej. Zgodnie z ugruntowaną doktryną nauk administracji każda

²³ M. Karwat, *O niezbędnym dopełnieniu optyki krytycznej w naukach o polityce* [w:] *Nauki o polityce 2.0. Kontrowersje i konfrontacje*, red. S. Sulowski, Warszawa 2018, s. 85.

²⁴ A. Zybala, *O lepszą jakość polityk publicznych*, Warszawa 2012, s. 1–11.

²⁵ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 33.

reorganizacja struktur wykonawczych powinna być poprzedzona analizą efektywności – zarówno *ex ante*, jak i *ex post*²⁶.

Zgodnie z tą perspektywą tworzenie nowego resortu – zwłaszcza takiego, który ma pełnić funkcje zarządcze w kluczowych sektorach przemysłowych – powinno być poprzedzone całościowym audytem kompetencyjnym. Taki audyt powinien odpowiedzieć na pytanie, czy istniejące struktury nie są wystarczające do realizacji zakładanych celów publicznych, a jeśli nie – jakie konkretnie funkcje wymagają nowego wyodrębnienia organizacyjnego. Podejście to jest zbieżne z zasadami tzw. projektowania opartego na zadaniach (*task-based design*) oraz modelem *evidence-based public administration*²⁷.

W literaturze podkreśla się, że każda decyzja o reorganizacji podmiotów publicznych musi być ugruntowana w danych empirycznych i analizach efektywnościowych, a nie wyłącznie w przesłankach politycznych lub medialnych²⁸. Takie podejście warunkuje legitymizację działań reorganizacyjnych nie tylko na gruncie formalnoprawnym, lecz również w wymiarze społecznym i ekonomicznym.

W tym świetle decyzja o utworzeniu Ministerstwa Przemysłu w 2024 r. – dokonana bez uprzedniego zdefiniowania właściwego zakresu przedmiotowego – jawi się jako działanie odwracające logiczną sekwencję planowania organizacyjnego. Konstrukcja taka – w której personalne powołanie poprzedza normatywne przypisanie zadań – pozostaje w sprzeczności z klasycznym modelem systemowego zarządzania publicznego, w którym podział ról organizacyjnych wynika z precyzyjnie zidentyfikowanego katalogu funkcji publicznych²⁹.

Racjonalna administracja – w świetle założeń nowoczesnego państwa – nie może być strukturą reaktywną, dostosowującą się do zmian politycznych poprzez tworzenie resortów „na potrzeby chwili”, lecz winna opierać się na trwałym i systemowo uzasadnionym podziale kompetencji. Tworzenie resortów bez przypisania im odpowiedniego działu ustawowego (czyli bez formalnego „osadzenia”

²⁶ J. Podgórska-Rykała, J. Sroka, *Planowanie i ewaluacja polityk publicznych*, Warszawa 2021, s. 16; M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji. Teoria i praktyka*, Warszawa 2008, s. 117.

²⁷ C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford 2011, s. 136–140; R. Agranoff, *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*, Washington, D.C. 2007, s. 92–95.

²⁸ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2007, s. 15 i n.

²⁹ Por. W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1989, s. 40–42, gdzie wskazano na klasyczną zależność między zakresem zadań administracji publicznej a jej strukturą organizacyjną. Choć niniejsze opracowanie nie rozwija szeroko tego zagadnienia, należy zauważyć, że problematyka ta znajduje też odzwierciedlenie w literaturze z zakresu zarządzania publicznego, gdzie ujmowana jest m.in. poprzez koncepcje *fit-for-purpose structure* oraz *task-based design*. Zob. Ch. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management...*, s. 42–45.

w systemie) jest przejawem organizacyjnego deficytu planowania, który podważa efektywność układów wykonawczych państwa.

W procesie projektowania układów wykonawczych państwa niezbędne jest zintegrowanie dwóch porządków poznawczych: dogmatyki prawa publicznego oraz teorii administracji. Pojęcie legalności, obecne w art. 7 Konstytucji RP, wyznacza granice działania organów władzy wykonawczej, ale nie determinuje skuteczności ich organizacji. Ocena ta należy do domeny nauki o administracji, która – posługując się takimi kategoriami, jak sprawność, skuteczność, przejrzystość czy racjonalność – analizuje nie tylko zgodność działania instytucji z prawem, lecz także jakość ich struktur i funkcjonowania. Jak podkreśla J. Zimmermann, sprawność w tym kontekście oznacza m.in. szybkość działania, efektywność, skuteczność i ekonomiczność, co czyni ją pojęciem złożonym, ale kluczowym dla oceny instytucji publicznych³⁰.

Nauka o administracji nie może jednak abstrahować od porządku prawnego – jej instrumentarium analityczne wymaga osadzenia w ramach konstytucyjnych i ustawowych. Z kolei dogmatyka prawa publicznego nie może ograniczać się wyłącznie do wykładni literalnej – jej funkcją jest również dostarczanie ram normatywnych, które umożliwiają funkcjonalną interpretację przepisów w kontekście realnych potrzeb zarządczych. Tylko synergiczne wykorzystanie obu tych dziedzin pozwala na tworzenie instytucji, które są nie tylko legalne, ale i zdolne do realizacji polityk publicznych w sposób efektywny.

Z tej perspektywy postulat utworzenia odrębnego działu administracji rządowej „przemysł” nie powinien być traktowany wyłącznie jako kwestia technicznej korekty ustawy o działach. Jest to raczej przejaw potrzeby redefinicji podejścia do zarządzania sektorami kluczowymi dla suwerenności gospodarczej państwa. Uzasadnieniem dla takiego działu nie jest jedynie jego brak formalny, ale też brak instytucjonalnej „kotwicy” dla resortu, który – bez jasno przypisanej domeny działania – nie posiada narzędzi do pełnego zarządzania polityką przemysłową.

W klasycznej literaturze organizacyjnej wskazuje się na tzw. *alignment problem*, czyli sytuację, w której organizacja nie odpowiada strukturze funkcji publicznych. Analogicznie, resort pozbawiony odpowiedniego działu jest jak organ bez układu nerwowego – istnieje nominalnie, ale nie jest w stanie skutecznie reagować na potrzeby otoczenia³¹.

Dodatkowym postulatem wynikającym z powyższego jest potrzeba przeprowadzenia całościowego przeglądu obowiązującego systemu działów administracji rządowej, który – choć technicznie aktualizowany – w warstwie koncepcyjnej odzwierciedla realia z końca lat 90. XX w. Nowe sektory gospodarki,

³⁰ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 101.

³¹ H. Mintzberg, *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*, Englewood Cliffs 1979.

takie jak przemysł jądrowy, gospodarka wodorowa, technologie materiałowe czy strategiczne surowce energetyczne, nie znajdują odzwierciedlenia w strukturze działowej w sposób systematyczny, co czyni ją nieadekwatną wobec współczesnych wyzwań gospodarczo-państwowych³².

Podsumowanie

Analiza procesu powołania oraz pierwszego roku funkcjonowania Ministerstwa Przemysłu pozwala sformułować kilka wniosków o charakterze zarówno normatywnym, jak i funkcjonalno-instytucjonalnym. W świetle przeprowadzonego wywodu dogmatycznoprawnego decyzja o utworzeniu resortu w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2024 r. mieści się w ramach dopuszczalnych działań wykonawczych przewidzianych przez art. 39 ustawy o Radzie Ministrów. Jednak legalność aktu wykonawczego nie może być utożsamiana z jego systemową adekwatnością.

W szczególności należy wskazać na wyraźny deficyt zgodności nowej jednostki organizacyjnej z systemem działów administracji rządowej będącym podstawowym mechanizmem racjonalnego przypisania odpowiedzialności politycznej i kompetencji wykonawczych. Powołanie resortu bez wcześniejszego przypisania mu odpowiedniego działu ustawowego spowodowało czasowy stan legislacyjnej próżni osłabiający przejrzystość, koordynację i efektywność działania administracji rządowej. Dopiero nowelizacja ustawy o działach z maja 2024 r. częściowo skorygowała ten stan, lecz nie rozwiązała problemu braku spójnej polityki przemysłowej osadzonej w strukturze systemowej administracji rządowej.

Z punktu widzenia nauki o administracji publicznej casus Ministerstwa Przemysłu stanowi ilustrację działania mechanizmu reorganizacji o charakterze hybrydowym, w którym względnie prawidłowa operacja prawna została przeprowadzona w sposób nieskoordynowany z pozostałymi komponentami systemu – zarówno normatywnymi, jak i strategicznymi.

Wnioskiem ogólniejszym wynikającym z przeprowadzonej analizy jest potrzeba ustanowienia standardów dla reorganizacji administracji rządowej, w tym obligatoryjnych ocen *ex ante* w zakresie funkcjonalności nowego resortu, oszacowania jego potencjału koordynacyjnego oraz zgodności z istniejącym układem działów. Bez takich procedur reorganizacje mogą prowadzić do rozmycia odpowiedzialności, fragmentaryzacji systemu wykonawczego oraz zjawiska instytucjonalnego nadmiaru (*institutional overcrowding*), co osłabia racjonalność działania państwa jako całości.

³² Zob. J. Blicharz, L. Zacharko, *Idea good governance w administracji publicznej – kilka refleksji*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. XVI, nr 1(2), s. 31–43.

Kierunki dalszych badań powinny obejmować:

- systematyczną analizę efektywności działania resortów nowo powoływanych w drodze reorganizacji, z uwzględnieniem ich pozycji w systemie działowym oraz wpływu na koordynację polityk sektorowych;
- porównawcze studia nad decentralizacją funkcji centralnych w państwach o podobnej strukturze administracyjnej (np. Niemcy, Francja, Włochy), w szczególności w zakresie trwałości i efektywności przeniesienia urzędów poza stolicę;
- przegląd i aktualizację ustawy o działach administracji rządowej w kierunku dostosowania jej do nowoczesnych modeli zarządzania publicznego, takich jak *governance by missions* lub *policy clusters*, które zakładają nie tylko klasyfikację funkcjonalną, ale też elastyczne zarządzanie kompleksowymi wyzwaniem rozwojowymi.

W wymiarze *de lege ferenda* zasadniczym postulatem pozostaje stworzenie działu „przemysł” wyodrębnionego z gospodarki jako samodzielnej dziedziny działania państwa wyposażonej w wyraźnie przypisane cele strategiczne, mechanizmy realizacyjne i narzędzia oceny. Tylko wówczas Ministerstwo Przemysłu może stać się pełnoprawnym elementem systemu administracji rządowej realizującym cele polityki przemysłowej w sposób zintegrowany, przejrzysty i efektywny, wolny od zarzutów natury politycznej.

Bibliografia

- Agranoff R., *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*, Washington, D.C. 2007.
- Blicharz J., Zacharko L., *Idea good governance w administracji publicznej – kilka refleksji*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. XVI, nr 1(2).
- Brzezińska M.M., *Decyzje polityczne i proces polityczny* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie, polityce i prawie*, red. A. Poglódek, B. Szmulik, R. Zenderowski, Warszawa 2022.
- Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji. Teoria i praktyka*, Warszawa 2008.
- Dawidowicz W., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1989.
- Gierszewski J., *Organizacja administracji publicznej* [w:] T. Maciejewski, J. Gierszewski, M. Brunka, *Z problemów administracji. Wybrane zagadnienia z administracji publicznej*, Toruń 2012.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Karwat M., *O niezbędnym dopełnieniu optyki krytycznej w naukach o polityce* [w:] *Nauki o polityce 2.0. Kontrowersje i konfrontacje*, red. S. Sulowski, Warszawa 2018.
- Kojzar K., *Morawiecki walczy o głosy górników. I powtarza pomysł Tuska*, 11.10.2023, <https://oko.press/na-zywo/wybory-na-zywo-oko-press/gornicy-morawiecki-powtarza-pomysl-tuska> (25.05.2025).
- Kuciński J., *Zasady podziału władzy i równowagi władz* [w:] J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Kuta T., *Pojęcia działań niewładczych w administracji, na przykładzie administracji rolnictwa*, Warszawa 1963.
- Mastalski R., *Finanse publiczne a prawo finansowe* [w:] *Prawo finansowe*, red. E. Fojcik-Mastalska, R. Mastalski, Warszawa 2013.
- Mintzberg H., *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*, Englewood Cliffs 1979.

- Pfiffner J.P., *Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency* [w:] *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König*, red. A. Benz, H. Siedentopf, K.P. Sommermann, Berlin 2004.
- Podgórska-Rykała J., Sroka J., *Planowanie i ewaluacja polityk publicznych*, Warszawa 2021.
- Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford 2011.
- Tusiński P.A., *Katalog i treść zasad prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna, ustrojowe prawo administracyjne, wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego*, red. J. Stelmasiak, M. Zdyb, Warszawa 2020.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2007.
- Zbierowski P., *Orientacja pozytywna organizacji wysokiej efektywności*, Warszawa 2021.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
- Żywicka A., *Aktualny model struktur administracji niezespolonej a zasada sprawności i efektywności działań administracji publicznej w gospodarce* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakała, M. Stahl, Warszawa 2017.
- Zybała A., *O lepszą jakość polityk publicznych*, Warszawa 2012.

Streszczenie

Celem opracowania jest analiza zasadności utworzenia Ministerstwa Przemysłu z perspektywy nauk prawnych i administracyjnych. Trzon wywodu oparty jest na metodzie dogmatycznoprawnej polegającej na interpretacji przepisów regulujących organizację administracji rządowej, ze szczególnym uwzględnieniem resortów gospodarczych. Analiza osadzona została w szerszym kontekście instytucjonalnym, co umożliwia ocenę nie tylko legalności przyjętych rozwiązań, ale także ich funkcjonalnej spójności systemowej. Uzupełniając zastosowano klasyczne kryteria nauki administracji – sprawność: skuteczność, efektywność i ekonomiczność – bez odwołań do metod empirycznych. W artykule postawiono pytanie, czy reaktywacja resortu przemysłu miała charakter czysto polityczny, czy była odpowiedzią na rzeczywiste deficyty organizacyjne. Ocenie poddano również tryb legislacyjny reorganizacji, w tym relację między aktem wykonawczym a systemem działów. Ostatecznie, celem opracowania jest nie tylko rekonstrukcja podstaw prawnych, ale też sformułowanie postulatów dotyczących ładu administracyjnego i ewentualnych zmian systemowych.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, ministerstwo przemysłu, legislacja, działy administracji rządowej

THE ESTABLISHMENT OF THE MINISTRY OF INDUSTRY AS A TRANSFORMATION OF THE EXECUTIVE FRAMEWORK: IMPLICATIONS FOR THE SYSTEM OF GOVERNMENT ADMINISTRATION SECTORS

Summary

The aim of this paper is to assess the legitimacy of establishing the Ministry of Industry from the perspectives of legal and administrative sciences. The core analysis applies the legal-dogmatic method, interpreting regulations governing the structure and organization of government administration,

particularly in relation to economic ministries. The discussion is embedded in a broader institutional context, enabling evaluation not only of legal compliance but also systemic and functional coherence. Complementarily, classical administrative science criteria – efficiency, effectiveness, economy, and performance – are applied, without recourse to empirical methods. The evaluation focuses not on the Ministry's concrete actions, but on the systemic conditions of its creation and institutional positioning. The paper asks whether the reactivation of the Ministry was a politically symbolic move or a response to real structural deficiencies in industrial policy governance. The legislative procedure of the reorganization is also analyzed, especially the relationship between the executive act and the system of administrative sectors. Ultimately, the study aims not only to reconstruct the legal basis of the Ministry's creation but also to formulate *de lege ferenda* recommendations for improving sectoral organization and administrative coherence.

Keywords: public administration, Ministry of Industry, legislation, government administration sectors, executive organization, administrative law, institutional reform

Sławomir Zwolak

Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Filia w Stalowej Woli
ORCID: 0000-0002-4075-4400

W SPRAWIE WYŁĄCZENIA RADNEGO OD GŁOSOWANIA**Wprowadzenie**

Istota demokracji pośredniej polega na tym, że wolę wyrażoną przez przedstawicieli określonej grupy społeczności, z zachowaniem określonych wymogów, realizuje radny jako osoba, która uzyskała mandat radnego nabyty w wyniku decyzji podjętej przez wyborców. Najważniejszym upoważnieniem radnego jest jego udział w głosowaniu, dzięki któremu może podejmować czynności prawne w imieniu wspólnoty samorządowej oraz wyrażać wolę lokalnej bądź regionalnej społeczności. Wymogi prawne dotyczące głosowań z udziałem radnych określone są dość rygorystycznie, bowiem odnoszą się one do ustawowego *quorum* jako formuły większości wymaganej przy poszczególnych rodzajach głosowań, jak również do jawności i tajności głosowań. Wymogi te mają na celu zapewnienie, aby wola wyrażana przez radnych była traktowana jako wola samych wspólnot. Dlatego z tego punktu widzenia niezwykle istotne znaczenia ma określenie sytuacji, w których udział radnego w głosowaniu mógłby wypaczyć treść woli wspólnoty samorządowej, a zwłaszcza wtedy, gdy treść woli związana byłaby z osobistym interesem prawnym radnego, który to interes byłby dla radnego ważniejszy niż interes całej wspólnoty samorządowej¹.

Mając na uwadze konieczność zagwarantowania rzetelnego i obiektywnego wykonywania przez radnego powierzonych mu obowiązków, ustawodawca wprowadził zakaz uczestniczenia radnego w głosowaniach w sprawach dotyczących jego interesu prawnego. Podstawą tego rozwiązania jest konstytucyjna zasada równości obywateli wobec prawa wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP², która zwłaszcza w administracji publicznej na szczeblu lokalnym nabiera szczególnego

¹ M. Szewczyk, *Interes prawny jako kryterium wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 229–230.

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

znaczenia, gdyż dotyczy wszystkich bieżących spraw ludności danej jednostki samorządu terytorialnego³. W świetle ustaw samorządowych zakaz ograniczający uczestniczenie radnego w głosowaniu został uregulowany w następujący sposób: zgodnie z art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴ radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Z kolei zgodnie z art. 21 ust. 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵ radny nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego. Natomiast w myśl art. 24 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁶ radny nie może brać udziału w głosowaniu w sprawach, w których nie może on wchodzić w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem lub wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, z wyjątkiem stosunków prawnych wynikających z korzystania z powszechnie dostępnych usług na warunkach ogólnych oraz stosunku najmu pomieszczeń do własnych celów mieszkaniowych lub własnej działalności gospodarczej oraz dzierżawy, a także innych prawnych form korzystania z nieruchomości, jeżeli najem, dzierżawa lub użytkowanie są oparte na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych.

Powyższe regulacje prawne stanowią rozwiązania o charakterze antykorupcyjnym⁷, które ma zapewnić uczciwe sprawowanie mandatu przez radnego. Dla zrozumienia instytucji wyłączenia radnego z głosowania, a zwłaszcza jego zakresu, nieodzowne jest określenie interesu prawnego w działalności samorządowej.

Interes prawny radnego

W przytoczonych regulacjach prawnych ustaw samorządowych dotyczących wyłączenia radnego z głosowania można zauważyć różny sposób rozwiązania tego problemu. O ile w art. 24 u.s.w. ustawodawca w dość precyzyjny sposób określił przypadki, w których radny nie może korzystać z upoważnienia do udziału w podejmowaniu uchwał, to w ustawie o samorządzie gminnym i powiatowym przyjęto

³ Zasada równości w prawie polega na tym, iż wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną mają być traktowane równo, tj. bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących, co oznacza także sprawiedliwie. Wyrok NSA z dnia 18 maja 2000 r., sygn. I SA/Kr 392/00, LEX nr 48826.

⁴ Dz.U. 2024, poz. 1465 ze zm. (dalej: u.s.g.).

⁵ Dz.U. 2024, poz. 107 ze zm. (dalej: u.s.p.).

⁶ Dz.U. 2024, poz. 566 ze zm. (dalej: u.s.w.).

⁷ Zdaniem TK celem tzw. przepisów antykorupcyjnych jest wyeliminowanie sytuacji mogących stawiać pod znakiem zapytania osobistą bezstronność czy uczciwość osób publicznych, podważać autorytet konstytucyjnych organów państwa, osłabiać zaufanie wyborców oraz opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania. Uchwała TK z dnia 13 kwietnia 1994 r., sygn. W 2/94, OTK 1994, nr 1, poz. 21.

inną optykę, w której obiektywne rozstrzygnięcie rad będzie nawiązywało do treści art. 28 k.p.a.⁸, zgodnie z którym stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Przyjęto zatem, że o byciu stroną postępowania nie decyduje sama wola czy też subiektywne przekonanie danego podmiotu, lecz okoliczność istnienia przepisu prawa materialnego, który pozwala zakwalifikować interes danego podmiotu jako interes prawny⁹. Stąd też odwołanie do ogólnej kategorii interesu jako kryterium wykluczania z udziału w głosowaniu może powodować wiele wątpliwości. Zastrzeżenia dotyczą tych sytuacji, w których radny będzie miał interes prawny w podjęciu danej uchwały. To z kolei będzie miało wpływ na technikę głosowania, ustalania kworum i skutki prawne z udziałem radnego, który winien wyłączyć się z głosowania.

Z tego względu powstaje pytanie o pojęcie interesu prawnego. Na początku należy zaznaczyć, że samorządowe ustawy ustrojowe nie zawierają legalnej definicji tego pojęcia. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że interes prawny danego podmiotu winien wynikać z konkretnego przepisu prawa i niezależnie od tego, czy będzie to przepis prawa materialnego, procesowego czy ustrojowego¹⁰. Każdy z tych przepisów może kształtować uprawnienia i obowiązki jednostki. Pomimo że stwierdzenie istnienia interesu prawnego wymaga ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającego na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego¹¹, to jednak nie można zawęzić interesu prawnego wyłącznie do przepisów prawa materialnego¹². Interes prawny może opierać się także na normach zawartych w aktach ustrojowych i procesowych¹³, lecz z norm tych mają wynikać uprawnienia lub obowiązki jakiegoś podmiotu. Cechą interesu prawnego jest jego indywidualny i skonkretyzowany charakter, co oznacza, że treść przepisu prawa materialnego, z którego dany podmiot wywodzi swój interes prawny, musi przyznawać mu konkretne i indywidualne uprawnienia bądź nakładać obowiązki o takim samym charakterze. Interes prawny musi być też aktualny i sprawdzalny

⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2024, poz. 572), dalej: k.p.a.

⁹ Zob. W. Chróścielewski, J. Tarno, *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 1999, s. 53.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 1998 r., sygn. IV SA 1106/97, LEX nr 43360; wyrok NSA z dnia 10 września 2002 r., sygn. II SA/Wr 1498/02, LEX nr 74731.

¹¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 5 czerwca 2023 r., sygn. III SA/Łd 26/13, LEX nr 1334447.

¹² Zob. wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2005 r., sygn. II OSK 341/05, LEX nr 190951; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 września 2002 r., sygn. II SA/Wr 1498/02, LEX nr 74731; wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2007 r., sygn. III SA/Lu 414/07, LEX nr 340163.

¹³ Zob. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 25–26; T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowania sądowo-administracyjne*, Warszawa 2004, s. 123; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2006, s. 425.

obiektywnie, a jego istnienie ma znajdować potwierdzenie w okolicznościach faktycznych będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego¹⁴. Również cechą interesu jest jego realność. Nie może to być interes tylko przewidywalny w przyszłości, hipotetyczny, ale rzeczywiście istniejący¹⁵. O realności interesu można więc mówić, kiedy jakieś działanie dokonywane na podstawie norm prawa administracyjnego dotyka w sposób bezpośredni normatywnie ukształtowanej sytuacji prawnej konkretnej jednostki¹⁶. Na gruncie ustawy o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym należy zauważyć, że interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. nie jest kategorią abstrakcyjną w znaczeniu oderwania od rzeczywistości. Jego ustalenie dokonuje się w oznaczonej, a jednocześnie koniecznej płaszczyźnie, którą jest stan faktyczny sprawy¹⁷. Można zatem wskazać, że interes prawny to potrzeba ukształtowania treści indywidualnego uprawnienia lub obowiązku oznaczonej osoby w oparciu o normę prawa powszechnie obowiązującego. Warto zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych pojęcie *interes prawny* należy ujmować w kategoriach obiektywnych. Istnieje on wtedy, kiedy można wskazać przepis prawa, z którego można wywieść dla danego podmiotu określone prawa lub obowiązki, bowiem źródłem interesu prawnego są co do zasady przepisy prawa materialnego (administracyjnego i cywilnego), ale może on wynikać także z norm procesowych lub ustrojowych¹⁸. Dlatego można uznać, że interes prawny powodujący wyłączenie radnego z głosowania wynika z trzech rodzajów norm: materialnej, procesowej i ustrojowej¹⁹.

Uwzględnienie interesu prawnego radnego w sferze jego funkcji publicznych oznacza, że znaczenie ma nie tylko interes majątkowy, ale również wynikający z regulacji prawnej interes prawny rzetelnego sprawowania urzędu publicznego.

Radny jako członek wspólnoty samorządowej

Pierwszą osobą w samorządzie terytorialnym jest radny jako członek organu kolegialnego stanowiącego²⁰. Pełnienie funkcji radnego stanowi z pewnością wyraz zaufania, jakim mieszkańcy obdarzają wybraną osobę. Zaufanie to wyraża się

¹⁴ M. Romańska [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, s. 244.

¹⁵ Zob. J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 lutego 1996 r. (IV SA 846/95)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 4, s. 204.

¹⁶ A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 79–80.

¹⁷ G. Łaszczyca, *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2023, s. 284.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. II OSK 1865/09, LEX nr 560892.

¹⁹ Zob. wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r., sygn. II OSK 1446/12, LEX nr 1223301; wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., sygn. II OSK 1865/09, LEX nr 560892; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 29 lipca 2009 r., sygn. II SA/Rz 444/09, LEX nr 560818.

²⁰ Z. Zell, *Interesy prawne radnych*, Zielona Góra 2003, s. 17.

w upoważnieniu konkretnej jednostki do reprezentowania interesów stosunkowo dużej części społeczeństwa. Jednak upoważnienie to ma charakter umowny i wynikający głównie z aktu wyborczego²¹. Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej, a do jego podstawowych obowiązków należy: 1) utrzymywanie więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami; 2) branie udziału w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został on wybrany lub desygnowany²². Mając na uwadze, że funkcja prawodawcza przysługuje organowi stanowiącemu, to udział radnego w pracach rady będzie wyrażać się w przyjmowaniu aktów prawa miejscowego w formie uchwały.

W zasadzie każda uchwała podjęta przez radę gminy czy powiatu dotyczy samych radnych, są oni bowiem członkami wspólnoty samorządowej. Uchwalenie np. wysokości podatku lokalnego dotyczyć będzie zarówno radnego, jak i przeciętnego mieszkańca jednostki samorządu terytorialnego. Analizując przepisy ustaw samorządowych, należy mieć na uwadze zjawiska o charakterze indywidualnym, odnoszące się jednoznacznie do sytuacji prawnej konkretnego radnego. Przykładowo likwidacja określonej jednostki organizacyjnej powiatu, w której zatrudniony jest radny, dotyczy jego interesu prawnego, bowiem likwidacja ta następuje w drodze uchwały rady powiatu jako organu stanowiącego. Podobnie będzie w przypadku podjęcia uchwały o finansowaniu budowy zjazdu z drogi powiatowej w pobliżu miejsca, gdzie mieszka radny, czy budowy drogi, która ma przebiegać przez nieruchomości lub jej część stanowiącą własność radnego, jeżeli jej budowa wiąże się z wykupem od niego gruntu. Nie ulega jednak wątpliwości, że wskazanie w sposób jednoznaczny tych wszystkich sytuacji, w których przepis dotyczący wyłączenia radnego od głosowania powinien być stosowany, jest w praktyce niemożliwe.

Istotną przesłanką wskazującą na przypadek, gdy radny winien wyłączyć się z udziału w głosowaniu, będzie sytuacja związana z jego interesem majątkowym, a więc taka, która prowadzić będzie do przysporzenia lub uszczuplenia jego majątku. Analizowane przepisy ustaw samorządowych dotyczą przy tym wszelkich aktów podejmowanych przez radę gminy lub komisję, a więc również uchwał intencyjnych rady, a także wszelkich uchwał komisji, które nie mają charakteru prawotwórczego²³. Ani przepisy ustaw samorządowych, ani też inne regulacje nie przewidują żadnych konsekwencji prawnych dla radnego, który pomimo posiadanego interesu prawnego uczestniczy w głosowaniu. Brak takich sankcji nie oznacza, że nieuprawnione uczestnictwo w głosowaniu radnego nie wywoła żadnego skutku prawnego. Jeżeli bowiem radny uczestniczył w głosowaniu pomimo posiadanego interesu prawnego, a jego głos mógł mieć wpływ na wynik głosowania,

²¹ J. Podgórska-Rykała, A. Andruszkiewicz, *Etyka w pracy radnego jako członka kolegialnego organu stanowiąco-kontrolnego w gminie* [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019, s. 439.

²² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 72.

²³ Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. I OSK 2006/11, LEX nr 1107471.

to głosowanie uznać należy za nieważne. W tym przypadku Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że okoliczność braku wyłączenia się od głosowania przez radnego, mimo iż podlegał wyłączeniu z mocy art. 25a u.s.g., może być uznana w niektórych sytuacjach za istotne naruszenie prawa, w szczególności jeżeli godzi w prawa lub obowiązki podmiotów trzecich²⁴.

Biorąc pod uwagę przepisy ustaw samorządowych, należy zauważyć, że częstość interesy gminy mogą stać w sprzeczności z interesami wyborców lub też interesy poszczególnych grup mieszkańców mogą się wzajemnie wykluczać. W takim przypadku należy uznać, że zamiarem ustawodawcy było ustanowienie reprezentacji symbolicznej²⁵, dlatego też w przepisach brakuje sankcji prawnych, którymi mogliby wobec radnego posłużyć się wyborcy, mieszkańcy lub też tworzone przez nich organizacje w przypadku nieprawidłowego ich reprezentowania. Konflikt interesów w działalności władzy samorządowej zaistnieje wówczas, gdy osoba podejmująca rozstrzygnięcie jakiejś sprawy bądź też uczestnicząca w przygotowaniu tego rozstrzygnięcia ma lub może mieć osobisty interes (finansowy lub pozafinansowy) w sposobie rozstrzygnięcia tej sprawy. Konflikt taki może pojawić się w kwestiach związanych z życiem zawodowym radnego lub jego najbliższych. Chodzi tu o osoby zatrudnione w miejskich jednostkach organizacyjnych, urzędach, radach nadzorczych czy spółkach prawa handlowego z udziałem gminy. Osoby te mogą być narażone na konflikt interesów, ponieważ jako radni powinni postępować obiektywnie w zgodzie z własnym sumieniem, ale jako pracownicy określonych instytucji stają się podwładnymi organu wykonawczego i często bojąc się utraty pracy, głosują wbrew sobie i wbrew woli mieszkańców. Ustawodawca, chcąc zapobiec takim sytuacjom, wprowadził zakaz łączenia określonych funkcji, jednak ma on ograniczony zasięg, a dotyczące tej kwestii przepisy nie stanowią skutecznego zabezpieczenia przed konfliktem interesów²⁶. Dlatego w celu ochrony przed konfliktem interesów ustawodawca wprowadził zakaz brania udziału przez radnego w podejmowaniu decyzji dotyczących jego interesu prawnego. Sama możliwość dotknięcia interesu prawnego wystarcza do zastosowania normy zawartej w art. 25a u.s.g., art. 21 ust. 7 u.s.p. czy art. 24 ust. 2 u.s.w.²⁷

Radny jako kandydat na określone stanowisko

W świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego okazuje się, że zasady wstrzymania się radnego od głosowania nie należy stosować zbyt szeroko, gdyż zakaz ten trzeba odnieść wyłącznie do przypadków o charakterze indywidualnym,

²⁴ Wyrok NSA z dnia 10 września 2002 r., sygn. II SA/Wr 1498/02, LEX nr 74731.

²⁵ K. Dzieniszewska-Naroska, *Radny – sąsiad i polityk*, Warszawa 2004, s. 13.

²⁶ J. Podgórska-Rykała, A. Andruszkiewicz, *Etyka w pracy...*, s. 441–442.

²⁷ Zob. wyrok NSA z dnia 9 września 2013 r., sygn. I OSK 125/13, LEX nr 1336306.

dotyczących konkretnej sytuacji prawnej radnego. Istnieją wątpliwości, czy wybór radnego np. na stanowisko członka zarządu albo przewodniczącego rady powoduje zastosowanie instytucji wyłączenia od głosowania. Generalnie wydawać by się mogło, że radny kandydujący na takie stanowisko nie może brać udziału w głosowaniu, ponieważ dotyczy ono wprost jego osoby²⁸. W praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych przyjmuje się, że zakaz wstrzymania się radnego od głosowania nie dotyczy tzw. głosowań wyborczych, w których każdy radny powinien uczestniczyć, bowiem przepisy ustrojowe zobowiązują radnego do czynnego udziału w pracach rady i jej organów, do których radny został wybrany lub desygnowany. Dobitnie podkreślił to Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, iż każdy z członków rady powiatu jest uprawniony do udziału w głosowaniu w sprawie wyboru starosty. Dotyczy to również radnego, który kandyduje na stanowisko. Prawo do kandydowania przez radnego w wyborach jest bowiem prawem politycznym obywatela i nie może być ujmowane w kategoriach interesu prawnego.

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, głosowanie w sprawie obsady personalnej w zarządzie powiatu czy komisji rady powiatu nie dotyczy interesu osób kandydujących²⁹. Oznacza to, że wzięcie przez radnego udziału w głosowaniu nad własną kandydaturą na przewodniczącego rady dzielnicy nie narusza art. 25a u.s.g., podejmowanie uchwały o wyborze przewodniczącego rady dzielnicy nie jest bowiem związane ze sprawami majątkowymi radnego kandydującego na to stanowisko, a uczestniczenie w głosowaniu osoby zainteresowanej wynikiem głosowania nie tworzy zjawisk korupcyjnych. To samo dotyczy głosowania w sprawie absolutorium dla zarządu, w którym mogą uczestniczyć jego członkowie. Jak się podkreśla, ten tryb głosowania wymaga bezwzględnej większości ustawowego składu rady, zatem w niektórych wypadkach, przy wyłączeniu się z głosowania członków zarządu, mogłoby nie dojść do podjęcia w tej sprawie uchwały z powodu braku kworum³⁰. Jak zauważył już w latach 90. Sąd Najwyższy, żaden radny nie ma interesu prawnego w tym, by został wybrany albo desygnowany na określone stanowisko w radzie czy jej komisji ani nawet by został wybrany do tej czy innej komisji rady gminy, nie ma bowiem takiej normy, na podstawie której mógłby tego żądać³¹. Wynika z tego, że interes prawny radnego w głosowaniu

²⁸ W orzecznictwie pojawiły się rozbieżności w poglądach dotyczących dopuszczenia radnego ubiegającego się o funkcję w radzie gminy do udziału w głosowaniu nad swoją kandydaturą. Oprócz zaprezentowanego stanowiska, że tzw. głosowania wyborcze nie podlegają wyłączeniu głosowania przez radnego, istnieje pogląd wskazujący, że udział radnego w takim głosowaniu na swoją kandydaturą dotyczy jego interesu prawnego przejawiającego się w pełnieniu określonych funkcji w radzie, które m.in. wpływają na wysokość diety pobranej przez radnego pełniącego określoną funkcję. Zob. wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2010 r., sygn. II OSK 1865/09, LEX nr 560892.

²⁹ Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2003 r., sygn. SA/Bk 55/03, LEX nr 731445.

³⁰ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2007 r., sygn. III SA/Lu 414/07, LEX nr 340163.

³¹ Wyrok SN z dnia 7 marca 1996 r., sygn. III ARN 56/95, OSNP 1996, nr 18, poz. 257.

przeprowadzanym przez radę gminy, od udziału w którym radny powinien się wyłączyć, może wynikać tylko ze stosunku prawnego zewnętrznego, a nie ze stosunku prawnego wewnętrznego, w którym pozostaje każdy radny jako członek kolegialnego organu administracji publicznej, jakim jest np. rada gminy³². Brak interesu prawnego, aby objąć jakąkolwiek funkcję w radzie gminy, oznacza, że w takich okolicznościach można mówić co najwyżej o interesie faktycznym. Przez interes faktyczny rozumie się subiektywny, własny pogląd podmiotu zewnętrznego na działalność administracji publicznej, że powinna ona podjąć na jego rzecz jakieś działanie lub powstrzymać się od jakiegoś działania³³. Inaczej rzecz ujmując, interes faktyczny to sytuacja, w której dany podmiot jest co prawda bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, jednak nie może tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa mającymi stanowić podstawę skierowanego żądania w zakresie podjęcia stosownych czynności przez organ administracji³⁴. Interes faktyczny jest postrzegany jako przeciwieństwo interesu prawnego³⁵, ponieważ interes prawny, w odróżnieniu od interesu faktycznego, musi opierać się na konkretnej normie prawa³⁶.

Według ukształtowanej linii orzeczniczej dotyczącej tzw. głosowań wyborczych brak interesu prawnego w przypadku radnych kandydujących oznacza to, że radny ma prawo wziąć udział w głosowaniu dotyczącym wyboru członków komisji, przewodniczącego rady itd., w sytuacji gdy jest kandydatem na tej funkcje. Zdaniem M. Kulszy przepis art. 25a u.s.g. dotyczy wyłącznie głosowań w kwestiach, których przedmiotem jest stosunek prawny między gminą a radnym (członkiem zarządu), a więc stosunek „zewnętrzny”, w którym stroną dla radnego jest gmina jako podmiot prawa, reprezentowana przez swoje organy (np. radny prowadzący lokal gastronomiczny występujący o zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych). O interesie prawnym radnego nie można zatem mówić w odniesieniu do jego zamiaru czy zgody objęcia stanowiska w zarządzie lub radzie, zamiar ten bowiem nie jest wyrazem interesu prawnego inwestora, lecz jest to sytuacja organizacyjna, w której chodzi o udział w mechanizmach zarządzania publicznego, do czego radny jest predestynowany prawnie i zobowiązany³⁷.

W pełni uzasadnione wydaje się, że w sytuacjach tzw. głosowań wyborczych należy odnieść się do art. 60 Konstytucji RP, który stanowi, iż obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej

³² M. Szewczyk, *Interes prawny...*, s. 327.

³³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 317.

³⁴ W. Jakimowicz, *Interes indywidualny w prawie administracyjnych*, „Casus” 1999, nr 1, s. 45; wyrok NSA z dnia 23 lutego 2018 r., sygn. II OSK 1892/17, LEX nr 2464250; wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2018 r., sygn. II OSK 897/16, LEX nr 2474958; wyrok NSA z dnia 17 listopada 2017 r., sygn. I OSK 982/17, LEX nr 2417389.

³⁵ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 69.

³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. IV SA 928/96, LEX nr 43366.

³⁷ M. Kulesza, *Interes prawny*, „Wspólnota” 2002, nr 7, s. 44.

na jednakowych zasadach. Przepis ten, choć reguluje kwestę dostępności służby publicznej, nie może być wyłączany do zasad obejmowania stanowisk w służbie. Z zasady demokratycznego państwa wynika, że nie można obywatelom ograniczać czynnego i biernego prawa wyborczego poza przypadkami wyraźnie przewidzianymi w ustawie. Stosowanie rozszerzającej wykładni art. 25a u.s.g. naraża właśnie na taki zarzut³⁸, bierne prawo wyborcze jako prawo do kandydowania przez radnego należy bowiem do spraw politycznych obywatela i nie może być ujmowane w kategoriach interesu prawnego. Potwierdza to stanowisko sądu administracyjnego, które stwierdza, że radny może brać udział w głosowaniu nad wyborem przewodniczącego rady gminy w sytuacji, gdy jest on kandydatem na to stanowisko, w takim bowiem przypadku po stronie radnego nie istnieje interes prawny, który powodowałby wyłączenie go od udziału w głosowaniu w trybie art. 25a u.s.g.³⁹ Jednak orzecznictwo w sprawie głosowań wyborczych nie jest jednolite i w tej kwestii można znaleźć pogląd, że głosowanie przez radnego nad projektem uchwały o powołaniu go na stanowisko sekretarza gminy stoi w sprzeczności z regulacją art. 25a u.s.g., gdyż wyrażenie przez radnego zgodny na kandydowanie na sekretarza gminy oznacza zaistnienie w jego przypadku interesu prawnego kreującego obowiązek wyłączenia się od głosowania w tym przedmiocie na podstawie art. 25a u.s.g.⁴⁰

Okoliczności związane z wyłączeniem się radnego od głosowania

Wątpliwości nie ma zaś w przypadku głosowań nad uchwałami w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego. Zgodnie z art. 24a ust. 1 u.s.g. z radnym nie może być nawiązywany stosunek pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat. Stosownie zaś do art. 383 § 1 pkt 5 k.w.⁴¹ wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności⁴². W tych sytuacjach uchwała dotyczy bezpośrednio interesu prawnego radnego i winien on wyłączyć się z głosowania⁴³, bowiem interes prawny zaistnieje, gdy powstanie związek o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu

³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. II SA/Wa 486/11, LEX nr 365834.

³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. II SA/Wa 988/11, LEX nr 1260632.

⁴⁰ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 listopada 2007 r., sygn. III SA/Lu 414/07, LEX nr 340163.

⁴¹ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. 2023, poz. 2119 ze zm.), jako: k.w.

⁴² S. Gajewski, *Status prawny radnego dzielnic m.st. Warszawy – wybrane zagadnienia* [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019, s. 193–194.

⁴³ Zob. wyrok NSA z dnia 3 marca 2008 r., sygn. II OSK 1844/07, LEX nr 507888; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 września 2013 r., sygn. II SA/Po 981/12, LEX nr 1373885.

na gruncie administracyjnoprawnym⁴⁴. Niewątpliwie uchwała w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego będzie mieć wpływ na sytuację prawną podmiotu, którego dotyczy, gdyż wiąże się z utratą nie tylko prawa uczestniczenia w pracach rady, ale także uprawnień do otrzymania diet za udział w posiedzeniach oraz uprawnień związanych z ochroną przysługującą radnemu jako funkcjonariuszowi publicznemu czy też ochroną stosunku radnego łączącego go prawodawcą⁴⁵. Zauważyć jednocześnie należy, iż skoro bez podjęcia uchwały stwierdzającej wygaśnięcie mandatu radnego mandat ten w dalszym ciągu istnieje, to radny, co do którego rada gminy zamierza podjąć uchwałę w przedmiocie wygaśnięcia jego mandatu, ma prawo czynnie uczestniczyć w sesji rady i zabierać w jej trakcie głos oraz głosować nad wcześniej procedowanymi uchwałami. Jest on jedynie wyłączony od udziału w głosowaniu w sprawie wygaśnięcia swojego mandatu. Podobnie wykluczony jest udział w głosowaniu radnego nad uchwałą w sprawie odmowy udzielenia zgody na rozwiązanie stosunku pracy z radnym. Wzięcie przez radnego udziału w głosowaniu rady związanym przedmiotowo z jego stosunkiem pracy i pośrednio z mandatem radnego stanowi naruszenie przepisu art. 25a u.s.g.⁴⁶

Radny powinien się także wyłączyć z głosowania w sprawach instytucji (podmiotów), których jest członkiem czy też pracownikiem. Przykładowo radny zatrudniony w szkole, niezależnie od stanowiska, podlega wyłączeniu od głosowania nad uchwałami dotyczącymi tej szkoły⁴⁷, interes prawny radnego w takiej sprawie może bowiem wyrażać się w utrzymaniu korzystnego stanu prawnego, a wynik głosowania może mieć wpływ na to, iż procedura likwidacyjna szkoły w ogóle się nie rozpocznie⁴⁸. Z kolei radni prowadzący działalność gospodarczą winni wystrzegać się głosowań związanych z uchwaleniem programów gospodarczych lub inwestycji, w których realizacji będą potem uczestniczyli w ramach działalności gospodarczej. Radni prowadzący własną działalność gospodarczą powinni też unikać przetargów na roboty wykonywane na rzecz gminy lub z wykorzystaniem mienia gminy. W sytuacji natomiast wygrania takiego przetargu radny ma do wyboru złożenie mandatu albo rezygnację z prowadzonej działalności. Generalnie, skoro radni podejmują uchwały m.in. w sprawach uchwalenia budżetu, uchwalenia programów gospodarczych, zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów, to zawsze istnieć będzie konflikt interesów między radnym (członkiem rady ustalającym kierunki rozwoju, w tym inwestycje gminy) a tym samym radnym (przedsiębiorcą) zabiegającym o jak największą liczbę zamówień w swojej działalności gospodarczej⁴⁹.

⁴⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. I OSK 115/13, LEX nr 1336304; wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 marca 2012 r., sygn. II SA/Lu 74/12, LEX nr 1138625.

⁴⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. II SA/Po 341/13, LEX nr 1334902.

⁴⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 września 2007 r., sygn. III SA/Po 605/07, LEX nr 438725.

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. I OSK 115/13, LEX nr 1336304.

⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2011 r., sygn. II SA/Bd 557/11, LEX nr 1152389.

⁴⁹ Wyrok WSA z Opolu z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. II SA/OP 429/10, LEX nr 754190.

Podsumowanie

Instytucja wyłączenia radnego z głosowania z uwagi na jego interes prawny jest jedną z najważniejszych gwarancji służących nie tylko do zapewnienia realizacji zasady prawdy obiektywnej w działaniu organów samorządu terytorialnego, ale przede wszystkim do zapewnienia ochrony członków wspólnoty samorządowej przed nadużyciami związanymi ze sprawowaniem mandatu radnego. Zakaz uczestniczenia przez radnego w głosowaniu – zarówno w radzie (sejmiku), jak i w komisji – w sytuacji, gdy sprawa podana pod głosowanie dotyczy jego interesu prawnego, został wprowadzony do ustaw samorządowych jako odpowiedź na nadużycia związane ze sprawowaniem mandatu radnego. Zastosowanie tego ograniczenia przyniosło w praktyce wiele trudności. W związku z niejednoznacznym odbiorem regulacji dotyczących wyłączenia radnego z głosowania oraz w wyniku kontroli działalności samorządu terytorialnego przez sądy administracyjne w niedługim czasie pojawiły się istotne kwestie związane przede wszystkim z samym pojęciem interesu prawnego radnego, jego zakresem, a nawet umiejscowieniem granicy dzielącej go od interesu faktycznego. Pojawiające się orzecznictwo sądowo-administracyjne na temat tych kwestii doprowadziło do uformowania się sprzecznych ze sobą koncepcji, co stało się impulsem dla środowiska naukowego dla rozwoju doktryny prawa w sprawie wyłączenia radnego z głosowania⁵⁰.

Niniejsze opracowanie nie ma charakteru wyczerpującego, a jest jedynie kolejnym głosem w doktrynie, podkreślającym potrzebę zmian w tej sferze przepisów, a także ugruntowania stanowiska dotyczącego związania interesu prawnego radnego z taką jego sytuacją prawną, w której na podstawie normy materialnoprawnej ma możliwość żądania czegoś dla siebie, oczywiście nie dla siebie jako radnego, lecz jako obywatela, mieszkańca danej jednostki samorządu terytorialnego.

W świetle przedstawionej w opracowaniu problematyki dotyczącej wyłączenia radnego należy postulować ujednolicenie zawartych w ustawach samorządowych regulacji dotyczących zakazu uczestniczenia radnego w głosowaniu, gdyż istniejące zróżnicowanie przesłanek wyłączenia od głosowania członków rad gmin i rad powiatu oraz członków sejmiku województwa nie wydaje się mieć dostatecznego uzasadnienia. Równie ważną kwestią jest nieprecyzyjność regulacji prawnych, które nie zapewniają wystarczającej ochrony przed negatywnymi skutkami wystąpienia konfliktu pomiędzy indywidualnymi interesami radnego a dobrem członków wspólnoty samorządowej.

⁵⁰ Zob. A. Wierzbicka, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008; A. Rzetecka-Gil, *Interes prawny radnego jako przesłanka wyłączająca jego udział w głosowaniu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 1; A. Wilczyńska, *Interes prawny radnego w rozumieniu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym*, „Samorząd Terytorialny 2013, nr 4; *Status prawy rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012; M. Augustyniak, *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań*, Warszawa 2014.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2006.
- Augustyniak M., *Prawa i obowiązki radnego jednostki samorządu terytorialnego. Praktyczna wykładnia przepisów prawnych, wzory uchwał i schematy działań*, Warszawa 2014.
- Chróścielewski W., Tarno J., *Postępowanie administracyjne*, Zielona Góra 1999.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.
- Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Dzieniszewska-Naroska K., *Radny – sąsiad i polityk*, Warszawa 2004.
- Gajewski S., *Status prawny radnego dzielnicy m.st. Warszawy – wybrane zagadnienia* [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.
- Jakimowicz W., *Interes indywidualny w prawie administracyjnych*, „Casus” 1999, nr 1.
- Kulesza M., *Interes prawny*, „Współnota” 2002, nr 7.
- Łaszczyca G., *Pojęcie strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2023.
- Podgórska-Rykała J., Andruszkiewicz A., *Etyka w pracy radnego jako członka kolegialnego organu stanowiąco-kontrolnego w gminie* [w:] *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2019.
- Romańska M. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019.
- Rzetecka-Gil A., *Interes prawny radnego jako przesłanka wyłączająca jego udział w głosowaniu*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 1.
- Status prawy rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012.
- Wierzbicka A., *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008.
- Wilczyńska A., *Interes prawny radnego w rozumieniu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 4.
- Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Postępowania sądowno-administracyjne*, Warszawa 2004.
- Zell Z., *Interesy prawne radnych*, Zielona Góra 2003.
- Zimmermann J., *Glosa do wyroku NSA z dnia 2 lutego 1996 r. (IV SA 846/95)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1997, nr 4.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2005.

Streszczenie

W celu zagwarantowania rzetelnego i obiektywnego wykonywania przez radnych powierzonych im obowiązków ustawodawca wprowadził do ustaw samorządowych zakaz uczestniczenia radnego w głosowaniach dotyczących jego interesu prawnego. Zgodnie z wolą ustawodawcy regulacje prawne mają zapewnić uczciwe sprawowanie mandatu przez radnego oraz zabezpieczać przed naciskami ze strony organów samorządu terytorialnego, a także uniemożliwić czerpanie korzyści ze sprawowanego mandatu. Dla określenia zakresu wyłączenia radnego z głosowania podstawowe znaczenia ma ustalenie pojęcia *interes prawny*, które nie ma definicji legalnej. W świetle doktryny i w orzecznictwa zgodnie przyjmuje się, że interes prawny radnego winien wynikać z konkretnego przepisu prawnego i niezależnie, czy będzie to przepis prawa materialnego, procesowego czy ustrojowego. Zakazu uczestniczenia radnego w głosowaniach nie należy jednak stosować do głosowań wyborczych, gdyż nie wydaje się, aby radny miał interes prawny w głosowaniu dotyczącym członków komisji, przewodniczącego rady w sytuacji, gdy jest kandydatem.

Słowa kluczowe: interes prawny, radny, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego

IN THE MATTER EXCLUSION OF A COUNCILOR FROM VOTING

Summary

In order to ensure that councilors perform their duties reliably and objectively, the legislator introduced a ban on councilors participating in votes concerning their legal interests into local government laws. According to the legislator's will, legal regulations are to ensure that councilors exercise their mandate honestly and protect against pressure from local government bodies, as well as prevent them from profiting from their mandate. In order to determine the scope of excluding councilors from voting, it is of fundamental importance to establish the concept of legal interest, which has no legal definition. In the light of doctrine and case law, it is unanimously accepted that a councilor's legal interest should result from a specific legal provision, regardless of whether it is a provision of substantive, procedural or systemic law. However, the ban on councilors participating in votes should not be applied to electoral votes, because it does not seem that a councilor has a legal interest in voting concerning members of the committee, the chairman of the council in a situation where he is a candidate.

Keywords: legal interest, councilor, decision-making organ of a local government unit

GLOS Y

Szymon Pastuszak

Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0000-0003-4923-7992

**ZAWARCIE PRZEZ WSPÓLNIKA
SPÓŁKI Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ
UMOWY GWARANTUJĄCEJ
POSTĘPOWANIE CZŁONKA ZARZĄDU.
GŁOSA DO WYROKU SĄDU NAJWYŻSZEGO
Z DNIA 9 MAJA 2024 R., SYGN. II CSKP 1456/22**

Teza

„Skoro odpowiedzialność za prowadzenie spraw spółki spoczywa na członkach jej zarządu, a jej szeroko wyznaczony zakres (art. 291–300 KSH) ma ich motywować do troski nie tylko o interesy samej spółki, lecz i osób trzecich wchodzących ze spółką w rozmaite relacje gospodarcze, to od osób piastujących funkcje członków zarządu spółki nie można oczekiwać, że – niezależnie do okoliczności – powstrzymają się od złożenia oświadczeń mających na celu zabezpieczenie interesów spółki, osób, z którymi wchodzi ona w relacje gospodarcze, a w konsekwencji także ich własnych interesów. Uprawnienie do odwołania w każdym czasie prokury stanowi jedno z narzędzi, przy wykorzystaniu którego członkowie zarządu spółki powinni realizować swoje obowiązki z zakresu prowadzenia spraw spółki. Skoro nie jest możliwe uchylene się członka zarządu spółki od ponoszenia odpowiedzialności za te działania i zaniechania w sytuacjach przewidzianych w art. 291–300 KSH, to nie może on na mocy zobowiązania zaciągniętego przez niego samego lub osobę, z którą pozostaje w jakiejś relacji zależności, pozbawić się narzędzia pozwalającego mu tej odpowiedzialności uniknąć. Tak jak nie byłoby skuteczne zobowiązanie się przez członka zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, że nie odwoła prokury, tak i wspólnik spółki decydujący o obsadzeniu funkcji członka zarządu spółki nie może zobowiązać się, że ów członek zarządu takiego oświadczenia nie złoży bez względu na sposób postępowania prokurenta i stopień zaufania, jakim go darzy”.

Wprowadzenie

Wyrok Sądu Najwyższego¹ zapadł w sprawie ze skargi kasacyjnej wniesionej przez spółniczkę spółki z ograniczoną odpowiedzialnością będącej powódką w rzeczowej sprawie. Omówione poniżej okoliczności sprawy sprowadzały się do przesądzenia przez Sąd Najwyższy rozstrzygnięcia dotyczącego problemu prawnego dotyczącego możliwości zobowiązania się przez spółnika spółki z o.o. do zagwarantowania, że członek zarządu nie odwoła prokurenta tej spółki z o.o. Wyrok ten wpisuje się w szersze spektrum orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczącego umów gwarancyjnych zawieranych w profesjonalnym obrocie gospodarczym². Doniosłość praktyczna problemu umów gwarancyjnych w profesjonalnym obrocie gospodarczym uzasadnia poczynienie szerszych rozważań na temat zasadności poglądu przyjętego przez Sąd Najwyższy. Analiza dokonana przez Sąd Najwyższy poruszyła również kilka problematycznych i zarazem istotnych wątków, które zostaną odpowiednio poruszone w ramach niniejszej glosy krytycznej.

Okoliczności sprawy i wyrok Sądu Najwyższego

Celem szerszego zarysowania okoliczności przedmiotowej sprawy należy wskazać na ciąg przyczynowo-skutkowy, który doprowadził do wydania wyroku przez Sąd Najwyższy. Dla klarowności wyводу układ podmiotowy zostanie uproszczony i przyjmuje się, że po stronie powodowej występował spółnik A, natomiast po stronie pozwanej występował spółnik B. W zawartej przez spółników umowie inwestycyjnej postanowili oni, iż każdy z nich powoła swojego członka zarządu, który to członek zarządu wybierze prokurenta spółki. Spółnicy mieli zagwarantować, że odpowiednio: członek zarządu powołany przez spółnika A nie odwoła prokurenta wybranego przez członka zarządu powołanego przez spółnika B (zobowiązanie gwarancyjne spółnika A wobec spółnika B) oraz członek zarządu powołany przez spółnika B nie odwoła prokurenta wybranego przez członka zarządu powołanego przez spółnika A (zobowiązanie gwarancyjne spółnika B wobec spółnika A). Ustanowiono karę umowną w wysokości jednego miliona zł (płatną w razie każdorazowego działania członka zarządu wbrew zobowiązaniu gwarancyjnemu), której płatność zabezpieczono poprzez ustanowienie zastawu rejestrowego na udziałach spółników, z przyznaniem uprawnienia do przejęcia przedmiotu zastawu na własność³. Członek zarządu powołany przez spółnika A

¹ Wyrok SN z dnia 9 maja 2024 r., sygn. II CSKP 1456/22, LEX nr 3712693.

² Wyrok SN z dnia 9 października 2014 r., sygn. IV CSK 29/14. Por. Ł. Berak, P. Moskała, *Dopuszczalność zawarcia przez spółnika spółki z o.o. umowy gwarancyjnej dotyczącej działań powołanego przez niego członka zarządu*, „Prawo Spółek Handlowych” 2024, nr 12, s. 1 i 3.

³ Art. 22 ustawy z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2017).

odwołał prokurenta wybranego przez drugiego członka zarządu, po czym wspólnik B zażądał zapłaty kary umownej. Wspólnik A odmówił zapłaty kary umownej, w związku z czym wspólnik B skorzystał z przysługującego mu uprawnienia z ustanowionego zastawu rejestrowego i przejął udziały wspólnika A. Wspólnik A wystąpił z powództwem o ustalenie nieistnienia obowiązku zapłaty kary umownej (co w konsekwencji oznaczałoby bezpodstawne skorzystanie z uprawnienia z zastawu rejestrowego). Sąd Najwyższy, oddalając skargę kasacyjną wspólnika B, stwierdził, iż ustalenia sądów *meriti* były prawidłowe i nie istniał obowiązek zapłaty kary umownej przez wspólnika A, gdyż wspólnik B nie mógł się zobowiązać gwarancyjnie, skoro zdarzenie podlegające gwarancji polega na zachowaniu osoby trzeciej (członka zarządu), które nie może być przedmiotem jej własnego zobowiązania się do niepodejmowania go (*non facere*). Sąd Najwyższy dodał ponadto, iż nie można zobowiązać członka zarządu do nieodwoływania prokurenta, gdyż jest to sprzeczne z normą art. 1097 Kodeksu cywilnego⁴.

Uwagi ogólne

W przedmiotowej sprawie Sąd Najwyższy pochylił się przede wszystkim nad kwestią wykładni oświadczeń woli stron oraz możliwości gwarancyjnego zobowiązania się, iż członek zarządu nie dokona danej czynności. Choć nie wybrzmiało to wprost w wyroku Sądu Najwyższego, to jak wskazują eksperci⁵, omawiane orzeczenie dotyczyło również art. 208 § 7 oraz 209¹ § 1 Kodeksu spółek handlowych⁶. Jak wskazał Sąd Najwyższy: „Wykładnia umowy nie może polegać na odczytywaniu jej pojedynczych fragmentów, powinna bowiem prowadzić do wszechstronnej oceny wszystkich postanowień, ponadto uwzględniać okoliczności pozatekstowe, jak cel umowy, rozumienie jej postanowień, zachowania stron podczas negocjacji i sposobu jej wykonywania (zob. wyroki Sądu Najwyższego z 19 lipca 2002 r., V CKN 679/00; z 8 lipca 2004 r., IV CKN 582/03; z 22 września 2004 r., III CK 400/03; z 6 września 2018 r., IV CSK 440/17)”. Sąd Najwyższy jedynie zdawkowo odniósł się kwalifikacji umowy jako umowy gwarancyjnej, a w treści wyroku (w szczególności w opisie stanu faktycznego) nie została przeprowadzona szczegółowa analiza kwalifikacji prawnej spornej umowy. W związku z tym rozważania dotyczące kwestii wykładni umów i oświadczeń woli stron nie są przedmiotem pogłębionej analizy w ramach niniejszej glosy.

Przyjmuję założenie, iż Sąd Najwyższy dokonał prawidłowej wykładni oświadczeń woli, kwalifikując umowę jako umowę gwarancyjną. Jak wykaże poniższa

⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1061 ze zm.), dalej: k.c.

⁵ Ł. Berak, Piotr Moskała, *Dopuszczalność zawarcia...*, s. 2.

⁶ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. 2024, poz. 18 ze zm.), dalej: k.s.h.

analiza, możliwość zaciągnięcia spornego zobowiązania nie rodzi jednak wątpliwości w ramach szerszego kontekstu stosunku spółki kapitałowej⁷, w ramach którego funkcjonuje członek zarządu, oraz niejako w związku, z którym i obok którego zaciągane jest zobowiązanie gwarancyjne w umowie wspólników. W dalszej części opracowania poruszona zostanie problematyka odwołalności prokury oraz zasad, na których musi się opierać członek zarządu w sprawowaniu swojej funkcji, a także kwestia możliwości zobowiązania się, iż zagwarantuje się wypłatę określonej sumy pieniężnej na wypadek wystąpienia określonego zdarzenia (w tym wypadku zdarzeniem tym byłoby odwołanie prokurenta przez członka zarządu).

Odwołalność prokury

Zgodnie z art. 109⁷ k.c. prokura może być odwołana w każdym czasie. Nie ulega wątpliwości, że przepis ten ma charakter bezwzględnie obowiązujący⁸. Tym samym wszelkie zobowiązania poczynione celem ustanowienia terminu udzielenia prokury, zrzeczenia się prawa do odwołania prokury itp. nie mogą skutecznie zapobiec skorzystaniu z tego uprawnienia⁹. Jak wskazuje R. Uliasz, nie jest wcale oczywiste, że przedsiębiorca nie mógłby się zobowiązać do nieodwołania prokurenta, co skutkowałoby ewentualnym powstaniem odpowiedzialności odszkodowawczej w braku wpływu na możliwość odwołania¹⁰. Z przytoczonym przepisem k.c. należy czytać łącznie art. 208 § 7 k.s.h. wskazujący, iż prokurę może odwołać każdy z członków zarządu. W ślad za A. Opalskim należy uznać, iż jest to rozwiązanie stanowiące swoisty wyjątek od zasad reprezentacji spółki opisanych na podstawie art. 205 § 1 k.s.h.¹¹ Zaaprobowanie tego poglądu sprowadza się do uznania, iż bez względu na przyjęte zasady reprezentacji każdy z członków zarządu ma prawo odwołać prokurenta (zgodnie z argumentami przytoczonymi przez Opalskiego¹² pozwala to na realizację obowiązku pieczy nad interesem spółki w przypadku, gdyby prokurent utracił zaufanie któregośkolwiek z członków zarządu, a posiada on wszak szerokie uprawnienia do reprezentowania spółki i oddziaływania na jej relacje z podmiotami trzecimi).

⁷ W zakresie podziału stosunku spółki kapitałowej na stosunek w rozumieniu wąskim i szerokim zob. G. Suliński, *Rozstrzyganie sporów ze stosunku spółki kapitałowej przez sąd polubowny*, Warszawa 2008, s. 38–39.

⁸ R. Uliasz [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego*, red. M. Załucki, Warszawa 2024, art. 1097, nb 3; U. Promińska [w:] *Kodeks cywilny część ogólna. Komentarz*, red. M. Pyziak-Szafnicka, Warszawa 2009, s. 1009.

⁹ R. Uliasz [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego*, red. M. Załucki, Warszawa 2024, art. 1097, nb 3–4.

¹⁰ *Ibidem*. Por. też w dalszej części artykułu.

¹¹ A. Opalski [w:] *Kodeksu spółek handlowych*, t. IIA: *Spółka z o.o. Komentarz. Art. 151–226*, red. Opalski, Warszawa 2018, art. 208, nb 19.

¹² *Ibidem*, nb 18–19.

Dyrektywy wykonywania obowiązków przez członków zarządu

Artykuł 209¹ § 1 k.s.h. wskazuje na powinność członka zarządu do wykonywania swoich obowiązków z dołożeniem należytej staranności wynikającej z zawodowego charakteru jego działalności oraz dochowania lojalności wobec spółki. Przepis ten należy rozumieć jako przyjęcie swoistej normy obowiązku działania w interesie spółki¹³. Tym samym członek zarządu powinien działać w „sposób przyczyniający się do możliwie jak największego rozwoju spółki (*best interest*), osiągania zysków, utrzymywania dobrej pozycji spółki na rynku oraz obowiązek podejmowania działań służących wykorzystaniu szans korporacyjnych (*corporate opportunity*, *Geschäftschancen*) oraz perspektyw rozwoju, a także z uwzględnieniem społecznej odpowiedzialności biznesu (*corporate social responsibility*)”¹⁴. Należy przyjąć, iż utrata przez członka zarządu zaufania wobec prokurenta spółki, a więc powzięcie wątpliwości co do działania prokurenta zgodnie z jej interesem, powinno doprowadzić do odwołania prokurenta i wypełnienia obowiązku lojalności wobec spółki.

Możliwość podjęcia zobowiązania gwarancyjnego

W świetle powyższych uwag wydawać by się mogło, iż orzeczenie Sądu Najwyższego jest jak najbardziej odpowiednie, gdyż w istocie nie można wyłączyć możliwości odwołania prokurenta spółki przez członka zarządu. Jednak należy odróżnić od siebie sytuację, w której to sam członek zarządu podejmowałby takie zobowiązanie, od sytuacji, gdy podmioty trzecie wobec członka zarządu podejmują zobowiązanie, w ramach którego w przypadku dokonania przez członka zarządu danej czynności zostanie wypłacona określona suma pieniężna¹⁵. Już nawet w tej pierwszej sytuacji, jak wskazywano powyżej¹⁶, doktryna nie wypracowała jednoznacznego stanowiska co do możliwości zobowiązania się przez członka zarządu do nieodwołania prokury. Wydaje się, iż w świetle obowiązującej zasady swobody umów¹⁷ członek zarządu mógłby się zobowiązać, iż nie odwoła prokury, co sprowadzałoby się jedynie do wystąpienia roszczenia odszkodowawczego po stronie prokurenta (z brakiem wpływu na skuteczność odwołania).

¹³ P. Piniór [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. P. Piniór, J.A. Strzępka, Warszawa 2024, art. 209¹, nb 1.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Por. Ł. Berak, P. Moskała, *Dopuszczalność zawarcia...*, s. 2. Jak wskazują prawnicy kancelarii SK&S, zobowiązanie takie, choć z natury byłoby określone jako zobowiązanie gwarancyjne, to ekonomicznie odpowiadałoby ono swoistemu ubezpieczeniu się na wypadek wystąpienia danego zdarzenia.

¹⁶ R. Uliasz [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego*, red. M. Załucki, Warszawa 2024, art. 1097, nb 3–4.

¹⁷ Art. 353¹ k.c.

Gdyby nawet przyjąć, iż członek zarządu nie może podjąć takiego zobowiązania, to pogląd Sądu Najwyższego, jakoby podmiot trzeci nie mógł zobowiązać się gwarancyjnie w odniesieniu do (nie)dokonania przez członka zarządu takiej czynności, jest zbyt daleko idący i ograniczający swobodę kontraktowania w ramach profesjonalnych stosunków gospodarczych. Za stanowiskiem takim przemawia kilka argumentów. Jako pierwszy należy wskazać fakt, iż zobowiązanie się podmiotu trzeciego (w tym wypadku wspólnika) nie oznacza, iż ktokolwiek zaciąga zobowiązanie do nieodwoływania prokurenta (w braku możliwości analizy spornych postanowień umowy inwestycyjnej rozważania te prowadzone są w formie *in abstracto*). Przedmiotem tak skonstruowanego zobowiązania gwarancyjnego powinien być fakt wystąpienia danego skutku (odwołania prokurenta) i związany z nim obowiązek zapłaty określonej sumy pieniężnej. Zobowiązanie takie nie oznacza¹⁸, iż w ramach umowy zawartej pomiędzy wspólnikami członek zarządu zaciąga zobowiązanie do nieodwoływania prokurenta. Zobowiązania takiego nie zaciągają też sami wspólnicy jako podmioty, które nie są w ogóle uprawnione do powołania prokurenta.

Należy także wskazać, iż zobowiązanie gwarancyjne w omawianej postaci nie stoi w sprzeczności z normą art. 2091 § 1 k.s.h., członek zarządu nie jest bowiem zobowiązany i nie będą w stosunku do niego wyciągane negatywne konsekwencje z faktu odwołania prokurenta. Nie byłby tym samym postawiony w sytuacji, gdzie dwie normy: 1) norma art. 2091 § 1 k.s.h. nakazująca działanie w interesie spółki oraz 2) norma wynikająca z umowy, nakazująca nie odwoływać prokurenta¹⁹, nakazywałyby odmienne i sprzeczne ze sobą zachowania (gdyby odwołanie prokurenta leżało w interesie spółki). Członek zarządu nie jest zatem związany umową wspólników²⁰, a ponadto odwołując prokurenta wbrew postanowieniu umowy inwestycyjnej, nie jest do niczego zobowiązany. Dochodzi jedynie do aktualizacji obowiązku wspólnika do zapłaty sumy pieniężnej (lub spełnienia innego określonego w umowie świadczenia).

Sąd Najwyższy wskazał, iż na przeszkodzie zaciągnięcia spornego zobowiązania gwarancyjnego stoją przepisy art. 291–300 k.s.h., ze stwierdzeniem tym nie można się jednak zgodzić. Wymienione przepisy stanowią podstawy do pociągania członków zarządu do odpowiedzialności za ich działania, które najprościej rzecz ujmując, godzą w interes spółki lub (pośrednio) wspólników. Zdaniem

¹⁸ Przy wspomnianym założeniu analizy *in abstracto* nie jest wykluczone, że jakieś szczególne postanowienia umowne mogłyby kreować takie zobowiązanie.

¹⁹ Z oczywistą uwagą, iż norma umowna nie mogłaby być sprzeczna z normą ustawową, więc pierwszeństwo i tak przysługiwałoby ustawie.

²⁰ Rozważania wyglądałyby inaczej, gdyby w stanie faktycznym dwójka wspólników była razem dwójką członków zarządu spółki, jednak jak sam Sąd Najwyższy zauważył w uzasadnieniu wyroku: „Zobowiązanie (...) zawarły powódki i pozwana jako wspólnicy spółki. Ani powódki, ani pozwana nie były uprawnione do ustanawiania i odwoływania prokurentów”.

Sądu Najwyższego członek zarządu nie może pozbawić się możliwości działania w interesie spółki, co stanowi z jednej strony wypełnienie jego obowiązków, a z drugiej strony przeszkodę do pociągnięcia go do odpowiedzialności na podstawie dowolnego ze wskazanych przepisów. Twierdzenie to, jak już wskazywano, jest błędne i zbytnio krępujące dynamicznie funkcjonujący obrót gospodarczy, gdyż przy zaciąganiu spornego zobowiązania gwarancyjnego nie dochodzi do uniemożliwienia członkowi zarządu korzystania z przysługujących mu kompetencji i wypełniania swoich powinności. Dochodzi jedynie do aktualizacji obowiązku spełnienia świadczenia pieniężnego po stronie współnika.

Wreszcie, należy wskazać, iż zobowiązanie takie nie musi oznaczać, iż członek zarządu miałby pozostawać skrzepowany w swoich działaniach faktem, iż w przypadku odwołania prokurenta współnik powołujący tego członka zarządu mógłby go w konsekwencji odwołać. Po pierwsze, mogą istnieć sytuacje, gdzie współnik taki nie miałby indywidualnego uprawnienia do powołania i odwołania członka zarządu lub nie miałby wystarczającej większości do odwołania członka zarządu. Po wtóre, w braku istnienia takiego zobowiązania członek zarządu również mógłby zostać odwołany, gdyby odwołanie prokurenta było niezgodne z wizją współnika posiadającego uprawnienie indywidualne do odwołania członka zarządu (nie można by mówić, iż swoboda działania członka zarządu została ograniczona i dyspozycja współnika byłaby w pełni skuteczna, a przecież stan taki różniłby się jedynie brakiem zobowiązania gwarancyjnego). Należy również wskazać, że gdyby zobowiązanie gwarancyjne było ukształtowane tak jak w stanie faktycznym omawianej sprawy, tj. wymagałoby zapłaty kary umownej po każdorazowym odwołaniu prokurenta, to każdorazowa zmiana członka zarządu zapewne byłaby ekonomicznie i operacyjnie trudna do wyobrażenia sobie w realiach gospodarczych.

Ocena stanowiska przedstawionego przez Sąd Najwyższy

Stanowisko Sądu Najwyższego wydaje się zbyt restrykcyjne. Sąd Najwyższy, kontynuując obroną linię orzeczniczą, stara się premiować ochronę gwaranta ponad swobodę kontraktowania. Rozwiązanie takie jest jednak dalekie od ideału, gdyż nie tylko ogranicza możliwości kształtowania przez profesjonalnych uczestników obrotu istniejących między nimi stosunków, ale też wprowadza niepewność tych podmiotów co do konsekwencji podejmowanych przez nich zobowiązań gwarancyjnych. W świetle istniejącego orzecznictwa uczestnicy obrotu pozostawieni zostali z koniecznością szczegółowego analizowania sporządzanych postanowień umów gwarancyjnych, aby nie narazić się na uznanie ich za sprzeczne z prawem i nieskuteczne.

Bibliografia

- Berak Ł., Moskała P., *Dopuszczalność zawarcia przez wspólnika spółki z o.o. umowy gwarancyjnej dotyczącej działań powołanego przez niego członka zarządu*, „Prawo Spółek Handlowych” 2024, nr 12.
- Opalski A. [w:] *Kodeksu spółek handlowych*, t. IIA: *Spółka z o.o. Komentarz. Art. 151–226*, red. Opalski, Warszawa 2018.
- Piniór P. [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. P. Piniór, J.A. Strzępka, Warszawa 2024.
- Promińska U. [w:] *Kodeks cywilny część ogólna. Komentarz*, red. M. Pyziak-Szafnicka, Warszawa.
- Suliński G., *Rozstrzyganie sporów ze stosunku spółki kapitałowej przez sąd polubowny*, Warszawa 2008.
- Uliasz R. [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego*, red. M. Załucki, Warszawa 2024.

Streszczenie

Głosa dotyczy wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2024 r. (sygn. II CSKP 1456/22), w którym podjęto problematykę zobowiązań gwarancyjnych w spółkach z o.o. Sprawa dotyczyła umowy inwestycyjnej, na mocy której wspólnicy zobowiązali się do zagwarantowania, że powołani przez nich członkowie zarządu nie odwołają wybranych prokurentów. Sąd Najwyższy uznał, że zobowiązanie takie jest nieważne, gdyż członek zarządu nie może skutecznie ograniczyć swojego uprawnienia do odwołania prokury, co wynika z art. 109⁷ k.c. oraz art. 208 § 7 k.s.h. Stanowisko Sądu Najwyższego opiera się na zasadzie swobody zarządu w prowadzeniu spraw spółki oraz konieczności zachowania lojalności wobec niej. Jednocześnie wyrok ten wpisuje się w tendencję do ograniczania swobody kontraktowania w profesjonalnym obrocie gospodarczym, co rodzi istotne konsekwencje dla praktyki prawa handlowego.

Słowa kluczowe: umowa gwarancyjna, zobowiązanie się do nieczynienia, prokura, członek zarządu, wspólnik

CONCLUSION BY A SHAREHOLDER OF A LIMITED LIABILITY COMPANY OF AN AGREEMENT GUARANTEEING THE CONDUCT OF A BOARD MEMBER. GLOSS TO THE JUDGMENT OF THE SUPREME COURT OF 9 MAY 2024, REF. II CSKP 1456/22

Summary

The gloss deals with the Supreme Court’s judgment of 9 May 2024 (ref. II CSKP 1456/22), which addressed the issue of guarantee obligations in limited liability companies. The case concerned an investment agreement under which the shareholders undertook to guarantee that the board members they appointed would not dismiss the proxies they chose. The Supreme Court held that such an undertaking was invalid, as a board member could not effectively limit his or her power to revoke a proxy, which follows from Art. 109⁷ of the Civil Code and Art. 208 § 7 of the Commercial Companies Code. The Supreme Court’s position is based on the principle of freedom of the board of directors in the conduct of the company’s affairs and the need to be loyal to the company. At the same time, the judgment is part of the trend toward limiting the freedom of contract in professional business, which raises important implications for the practice of commercial law.

Keywords: guarantee agreement, undertaking not to do, commercial proxy, board member, shareholder

SPRAWOZDANIA

Monika Iżewska

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID: 0000-0001-5394-9760

Wojciech Szczotka

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID: 0000-0001-5553-5174

**SPRAWOZDANIE Z MIĘDZYNARODOWEJ
KONFERENCJI NAUKOWEJ „SECURITY AND EQUALITY FOR
SUSTAINABLE FUTURES OF EUROPEAN COUNTRIES
AND THEIR SOCIETIES”, LUBLIN, 14 MARCA 2025 R.**

14 marca 2025 r. odbyła się Międzynarodowa Konferencja Naukowa pt. „Security and Equality for Sustainable Futures of European Countries and Their Societies”. Została ona przeprowadzona w formie zdalnej za pośrednictwem platformy Microsoft Teams. Wydarzenie to zostało zorganizowane przez Katedrę Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji UMCS w Lublinie, Wyższą Szkołę Humanistyczno-Ekonomiczną im. Jana Zamoyskiego z siedzibą w Zamościu, Akademię Handlową Nauk Stosowanych w Radomiu, The College of European and Regional Studies w Czeskich Budziejowicach (Czechy), Uniwersytet w Vigo (Hiszpania), Uniwersytet w Mariborze (Słowenia) oraz Vasil Levski National Military University z Wielkiego Tyrnowa (Bułgaria).

W konferencji wzięło udział 40 prelegentów reprezentujących zarówno polskie, jak i zagraniczne ośrodki naukowe. Spośród podmiotów krajowych referaty wygłosili przedstawiciele: Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, Uniwersytetu Wrocławskiego, Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej im. Jana Zamoyskiego w Zamościu, Akademii Handlowej Nauk Stosowanych w Radomiu, Uniwersytetu Gdańskiego, Uniwersytetu Śląskiego, Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi – Filia w Jaśle, Politechniki Rzeszowskiej, Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego oraz Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. W konferencji wziął udział również przedstawiciel 12 Brygady Zmechanizowanej Wojska Polskiego. Natomiast

zagraniczne ośrodki były reprezentowane przez osoby afiliowane przez: Vasil Levski National Military University z Wielkiego Tyrnowa (Bułgaria), Uniwersytet Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach (Słowacja), Uniwersytet w Vigo (Hiszpania), Czeską Akademię Policyjną w Pradze (Czechy), The College of European and Regional Studies w Czeskich Budziejowicach (Czechy), University College w Pradze (Czechy), Akademię Korpusu Policyjnego w Bratysławie (Słowacja), Akademię Sił Zbrojnych gen. Milana Rastislava Štefánika w Lip-towskim Mikułaszu (Słowacja) oraz Uniwersytet Masaryka w Brnie (Czechy).

W tytule konferencji zawarte zostały trzy elementy, które trafnie zostały zidentyfikowane przez jej organizatorów jako aktualne problemy z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania państw oraz tworzących je społeczeństw. Mowa tutaj o bezpieczeństwie, równości oraz zrównoważonym rozwoju. Pojęcia te zarazem mają charakter wieloaspektowy i mogą być realizowane przez instrumenty zaliczane do różnorodnych gałęzi prawa. Stąd też w ramach tematyki konferencji istniała okazja poruszenia przez jej uczestników wielu aspektów związanych z funkcjonowaniem współczesnych społeczeństw – nie tylko z perspektywy prawnej, lecz również w ujęciu filozoficznym, politycznym, a nawet militarnym. Międzynarodowy charakter konferencji umożliwiał ponadto zdiagnozowanie istniejących problemów i zagrożeń oraz wymianę doświadczeń występujących na powyższych polach zarówno w poszczególnych państwach, jak i na płaszczyźnie europejskiej oraz globalnej. Celem konferencji było poddanie pod dyskusję aktualnych, praktycznych problemów dotyczących, po pierwsze, bezpieczeństwa w kontekście militarnym, zdrowotnym, ochrony danych osobowych, wpływu podmiotów pozapaństwowych na funkcjonowanie państw, roli administracji w stanach klęsk żywiołowych, poszanowania demokracji, po drugie, równości w zakresie chociażby roli i statusu mniejszości narodowych, komunikacji, wynagrodzeń czy kontroli i ograniczeń dostępu do określonych treści oraz po trzecie, zrównoważonego rozwoju na płaszczyźnie m.in. ochrony dziedzictwa kulturowego, nieracjonalności konstytucyjnej oraz polityki społecznej. Nie brakowało też wystąpień, które w swej treści poruszały dwa lub trzy aspekty zawarte w tytule omawianej konferencji.

Konferencja podzielona została na pięć sesji merytorycznych, sesję inauguracyjną (otwierającą konferencję) oraz sesję zamykającą wydarzenie. Pierwsza, główna sesja merytoryczna moderowana była przez dr. hab. Piotra Szreniawskiego, prof. UMCS, który był zarazem pomysłodawcą odpowiedzialnym za ostateczny kształt wydarzenia oraz osobą pełniącą funkcję przewodniczącego komitetu organizacyjnego konferencji. Następne cztery sesje merytoryczne odbywały się po dwie równolegle na oddzielnych kanałach platformy Ms Teams. Dwie pierwsze z nich (sesja 1A oraz 1B) moderowane były odpowiednio przez mgr Martę Slávik (Centrum Nauczania i Certyfikacji Języków Obcych UMCS) oraz dr Hannę Spasowską (UMCS), natomiast dwóm kolejnym (sesje 2A oraz 2B) przewodniczyli kolejno dr Dorota Lebową (UMCS) oraz dr Sławomir Pilipiec (UMCS).

Sesja inauguracyjna, stanowiąca uroczyste otwarcie konferencji, odbyła się w języku angielskim. W jej ramach pierwszy zabrał głos Prodziekan Wydziału Prawa i Administracji UMCS, dr hab. Wojciech Mojski, który odczytał list Dziekana Wydziału Prawa i Administracji UMCS, dr. hab. Jarosława Kostrubca, prof. UMCS, w którym powitano zebranych gości, a także podkreślono, iż tematyka konferencji oraz problemy poruszane w poszczególnych wystąpieniach są istotne, gdyż dotyczą ogromnego spektrum zarówno teoretycznego, jak i praktycznego, obejmującego zagadnienia z wielu dyscyplin naukowych dotyczących budowy w Europie bezpieczeństwa, równości oraz zrównoważonego rozwoju. Następnie głos zabrał rektor The College of European and Regional Studies w Czeskich Budziejowicach, doc. Ing. Jiří Dušek, Ph.D, który podkreślił znaczenie tematyki konferencji w kontekście aktualnej burzliwej sytuacji geopolitycznej w Europie. Zaznaczył również istotność, jaką z punktu widzenia Czech oraz Polski dało wspólne przyłączenie do Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego.

Kolejno w imieniu organizatora, jakim był Uniwersytet w Vigo, gości przywitała prof. María Isabel del Pozo Triviño, podkreślając też wagę sieci Uniwersytetów Europejskich ATHENA dla tworzenia płaszczyzny wymiany poglądów pomiędzy różnymi ośrodkami naukowymi w Europie. Wskazała także na znaczenie bezpieczeństwa, którego – jak zaznaczyła – istotnym aspektem jest zapewnienie równych szans dla wszystkich obywateli, co stanowić ma jeden z fundamentów dobrej przyszłości Europy. Głos zabrała też dr Agnieszka Stolarska z Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej im. Jana Zamoyskiego w Zamościu, która przekazała słowa Rektora tej uczelni, dr Małgorzaty Szreniawskiej, zaznaczające, iż konferencja ta stanowić będzie dobre pole do wymiany myśli, badań oraz doświadczeń dla budowy lepszej przyszłości. Co istotne, podkreśliła też wieloletnią tradycję organizowania tego rodzaju konferencji pod egidą UMCS, których głównym pomysłodawcą jest dr hab. Piotr Szreniawski, prof. UMCS.

Uczestników konferencji powitała następnie dr inż. Emilia Kotlarz-Żuchowska, prof. AHNS, Rektor Akademii Handlowej Nauk Stosowanych w Radomiu, podkreślając wagę podjętych w ramach konferencji tematów dla przeciwdziałania zagrożeniom istniejącym obecnie we współczesnej Europie. Jednocześnie zaprosiła do przesyłania referatów w formie artykułów, które miałyby być wydane w „Zeszytach Naukowych Akademii Handlowej Nauk Stosowanych” jako publikacja pokonferencyjna.

Ostatnią osobą, która zabrała głos podczas tej sesji, był prof. dr ing. Grigor Grigorov, Dziekan Wydziału Logistyki i Technologii z Vasil Levski National Military University z Wielkiego Tyrnowa. Zaznaczył on, że zmieniający się świat wymaga ciągłego zwiększania bezpieczeństwa, do czego konieczne jest nie tylko poleganie na aspektach militarnych, lecz również zabezpieczenie sfer ekonomicznych oraz społecznych. Podkreślił ponad 2-letnią owocną współpracę z UMCS w zakresie poprzednio organizowanych wydarzeń naukowych.

Podczas głównej sesji konferencji wygłoszonych zostało pięć referatów. Językiem wszystkich prelekcji był język angielski. Ze względu na możliwość przedstawienia ich treści w formie artykułów naukowych dalsze sprawozdanie nie będzie powielało zawartości merytorycznej poszczególnych wystąpień. W pierwszym wystąpieniu prof. dr Vanya Kuzdova Banabakova (Vasil Levski National Military University z Wielkiego Tyrnowa) przedstawiła kwestie dotyczące cyfryzacji w sferach polityki społecznej, zabezpieczenia społecznego oraz usług socjalnych, wskazując, że rozwój tego procesu jest konieczny dla poprawy bezpieczeństwa i równości oraz zrównoważonego rozwoju krajów europejskich. W swojej prezentacji zwróciła uwagę na zmiany zachodzące w tym zakresie, jakie dodatkowo przyspieszyła w szczególności pandemia COVID-19 oraz wojna na Ukrainie. W swoim wystąpieniu odniosła się przy tym do rozwiązań bułgarskich w zakresie cyfryzacji i europejskich – przewidzianych w prawie unijnym.

W swoim wystąpieniu dr hab. Dominika Cendrowicz, prof. UW r poruszyła problematykę roli administracji publicznej na płaszczyźnie ochrony obywateli podczas stanu klęski żywiołowej. Zwróciła uwagę, iż stan klęski żywiołowej stanowi jeden z trzech stanów nadzwyczajnych uregulowanych w Konstytucji RP, który może zostać wprowadzony przez Radę Ministrów w celu zapobiegania skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych. Jej referat zawierał też przedstawienie poszczególnych sfer, w jakich administracja publiczna powinna podejmować działania w razie wprowadzenia tego stanu, zakres ograniczeń praw i wolności, jakie mogą być w tym okresie ustanawiane, oraz analizę szczegółowych regulacji ustawowych przewidujących konkretne obowiązki władzy państwowej oraz samorządowej w razie zaistnienia stanu klęski żywiołowej.

PhD Lukáš Jakabovič (Uniwersytet Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach) swój referat poświęcił tematyce wzrastającej roli podmiotów pozapaństwowych oraz ich wpływu na suwerenność państw. Podkreślił, iż podmioty takie w obecnym globalnym świecie stanowią realne zagrożenie dla bezpieczeństwa państw oraz społeczeństw. Nie ograniczył się jednocześnie do opisu negatywnego wpływu organizacji paramilitarnych, lecz poruszył też problem działań grup pozamilitarnych, które – jak wykazał – w równie wysokim stopniu mogą destabilizować funkcjonowanie państw oraz całych regionów. Jako przykłady takich organizacji wskazał chociażby kartele narkotykowe, które mogą eskalować przemoc oraz wpływać na ekonomiczne funkcjonowanie państw. W swym wystąpieniu przytoczył także zróżnicowane środki, jakie mogą być pomocne w walce z konkretnymi formami działalności podmiotów pozapaństwowych.

Dr hab. Wojciech Mojski (UMCS) przedstawił refleksje na temat zagrożeń, jakie dla zrównoważonego rozwoju państw oraz ich społeczeństw może przynieść nieracjonalność konstytucyjna. Wskazał, iż fundamentami prawidłowo funkcjonującego porządku konstytucyjnego są: racjonalność, istnienie oraz przestrzeganie mechanizmów konstytucyjnych oraz przyjazna recepcja norm prawa między-

narodowego do porządku krajowego. Odnosząc się do konkretnych przykładów praktycznych, podkreślił, iż następstwem nieracjonalności konstytucyjnej jest zaistnienie stanu kryzysu konstytucyjnego polegającego na naruszeniu norm rangi ustawy zasadniczej, co wpływa na bezpieczeństwo prawne i skutkuje irracjonalnymi działaniami wbrew interesom obywateli.

Ostatnim wystąpieniem w ramach sesji głównej był referat wygłoszony przez PhD José Santiago Pozo Antonio (Uniwersytet w Vigo), który odniósł się do problematyki z zakresu ochrony dziedzictwa kultowego. W swym praktycznym wystąpieniu poruszył on kwestię konkretnych metod i sposobów konserwacji oraz odnawiania zabytków w różnych krajach europejskich, podkreślając wagę podejmowania tych czynności dla zapewnienia rozwoju kultowego społeczeństw jako istotnego elementu podtrzymywania tradycji oraz pamięci o korzeniach cywilizacji europejskiej. Sesja główna zwieńczona została dyskusją.

Po zakończeniu sesji głównej obrady przeniosły się do dwóch równoległych paneli 1A oraz 1B. W panelu 1A wygłoszono 8 referatów, w tym jeden z nich miał charakter współautorski. Referaty w ramach tego panelu, moderowanego przez mgr Martę Slávik, były głoszone w językach czeskim oraz słowackim. Panel ten zainaugurował prof. Jozef Sabol (Czeska Akademia Policyjna w Pradze), który poruszył problematykę komunikowania społeczeństwu o ryzyku oraz roli, jaką w tym procesie odgrywają uniwersytety i inne placówki edukacyjne. Dr. h.c. doc. Miroslav Felcan omówił kwestię udziału mniejszości narodowych w zarządzaniu prawami publicznymi w Republice Słowackiej i Republice Czeskiej. PhD Jana Markova i mgr Jan Kauer (The College of European and Regional Studies w Pradze) we wspólnym wystąpieniu przedstawiali problem dyplomacji ekonomicznej oraz zarządzanie nią w wybranych krajach Unii Europejskiej. Doc. PhD Miroslav Sapík poświęcił swój referat poszanowaniu demokracji jako aspektowi bezpieczeństwa w Europie i społeczeństwach europejskich. W dalszych wystąpieniach w ramach tego panelu Assoc. Prof. Dominika Dinušová, PhD (Akademia Korpusu Policyjnego w Bratysławie) poruszyła zagadnienie nierówności w społeczeństwach europejskich, w szczególności w aspekcie nowych technologii, mgr Michaela Razusova (Akademia Sił Zbrojnych generała Milana Rastislava Štefánika w Liptowskim Mikulaszu) przybliżyła problematykę wagi rozwijania umiejętności komunikacyjnych w operacjach międzynarodowych. Odniosła się przy tym do kwestii konieczności znajomości i biegłego posługiwania się językiem angielskim dla celów wojskowych. W dwóch ostatnich referatach w tym panelu mgr Veronika Mattová (Uniwersytet Masaryka w Brnie) omówiła zagadnienie dotyczące wytyczania zrównoważonej ścieżki w aspekcie współpracy integracyjnej pomiędzy Europą oraz Koreą Południową w ramach programu Horizon Europe, zaś JUDr. Jiří Hruška, Ph.D (The College of European and Regional Studies w Czeskich Budziejowicach) zajął się zagadnieniem aktualnych problemów związanych z przestępstwami przeciwko środowisku. Panel ten zakończyła dyskusja.

W panelu 1B, moderowanym przez dr Hannę Spasowską z UMCS w Lublinie, zostało przedstawionych 8 referatów w języku angielskim. Jako pierwsza zabrała głos dr Ludmiła Walaszczyk (Instytut Technologii Eksploatacji w Radomiu), która zaprezentowała referat na temat zrównoważonych modeli biznesowych we współczesnej gospodarce w postaci analizy porównawczej wybranych przypadków. Radca prawny dr Artur Kokoszkiewicz z Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Administracji w Lublinie przedstawił wybrane przykłady nierówności występujących w polskim systemie prawnym i omówił wynikające z nich wyzwania. Dr hab. Piotr Ruczkowski, prof. Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach przeanalizował problematykę prawa do ogrzewania domu w kontekście praw człowieka w świetle powszechnego i regionalnego systemu ochrony praw człowieka. Wystąpienie mgr Urszuli Wojtczak-Kokoszkiewicz z UMCS w Lublinie dotyczyło wybranych zagadnień związanych z równouprawnieniem, które występują w polskim środowisku akademickim. Dr Eliza Komierzyńska-Orlińska z UMCS w Lublinie przedstawiła kluczowe zagadnienia dotyczące stabilności systemu bankowego w Polsce. Referat odnoszący się do istoty bezpieczeństwa zdrowotnego został wygłoszony przez dr Agnieszkę Wołoszyn-Cichocką z UMCS w Lublinie. Jako przedostatni zabrał głos dr Dawid Niemczycki z Akademii Handlowej Nauk Stosowanych w Radomiu, który omówił problematykę godności w prawie pogrzebowym. Ostatni referat w tym panelu został przedstawiony przez dr Dominikę Tykwińską-Rutkowską z Uniwersytetu Gdańskiego, która poruszyła zagadnienie bezpieczeństwa i jakości komórek, tkanek i narządów przeznaczonych do zastosowań u ludzi. Na końcu tego panelu odbyła się ciekawa dyskusja.

W panelu 2A, moderowanym przez dr Dorotę Lebową, zaplanowano 8 wystąpień. Jako pierwsza głos zabrała dr hab. Agnieszka Ziółkowska, prof. UŚ, która poruszyła tematykę komunikacji z osobami zagrożonymi wykluczeniem (w tym osobami z niepełnosprawnościami i starszymi) jako klientami administracji publicznej w Polsce. Dr hab. Maciej Błazewski (UWr) omówił problem przepisów technicznych jako środka prawnego umożliwiającego zapewnienie bezpieczeństwa użytkowników produktów w kontekście równości producentów w obrocie. Dr Agnieszka Stolarska (Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna im. J. Zamoyskiego w Zamościu) przedstawiła praktyczne problemy związane ze zrównoważonym rozwojem polityki społecznej, podkreślając przy tym istniejące wyzwania oraz perspektywy na przyszłość. W kolejnych referatach dr Martyna Mostowska, prof. AHNS poruszyła kwestię roli korporacji transnarodowych w zapewnianiu bezpieczeństwa i wspieraniu zrównoważonego rozwoju w Europie, zaś mgr Katarzyna Hady-Głowiak (doktorantka – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie) oraz dr Stanisław Hady-Głowiak (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach) we wspólnym referacie podjęli problem bezpieczeństwa danych osobowych uczestników postępowania administracyjnego. Dr Stanisław Hady-Głowiak już w samodziel-

nym referacie omówił kwestię aktualnych problemów i wyzwań w funkcjonowaniu inspektora ochrony danych w organizacji, zaś dr Grzegorz Lubeńczuk (UMCS) poruszył zagadnienie roli organu nadzorczego w przypadku naruszenia ochrony danych osobowych. Panel ten został zwieńczony wystąpieniem dr Elżbiety Małeckiej (Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Filia w Jasle), która wygłosiła referat *Prawo do sądu w sprawach związanych z ochroną konkurencji i regulacją rynku jako element legitymizacji władzy w Polsce*. Wzorem poprzednich paneli również i ten zakończony został dyskusją.

W części 2B zostało wygłoszonych 8 referatów w języku polskim. Moderatorem tego panelu był dr Sławomir Pilipiec z UMCS w Lublinie. Jako pierwszy wystąpił dr hab. Eugeniusz Moczuk, prof. Politechniki Rzeszowskiej, który omówił problematykę wojen epoki jądrowej w odniesieniu do podstawowych założeń doktryny wojny przyszłości gen. armii Walerija Gierasimowa. Później swój referat dotyczący przestrzegania prawa w perspektywie teorii rywalizacji hierarchii, wygłosili wspólnie dr hab. Piotr Szreniawski, prof. UMCS oraz dr Agata Przyłępa-Lewak z UMCS w Lublinie. Referat związany z zagadnieniem broni jądrowej jako środka kształtowania bezpieczeństwa państwa przedstawiła dr Emilia Gulińska z Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego. Wystąpienie przygotowane przez dr Dominikę Zawacką-Klonowską z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu dotyczyło bezpieczeństwa ludności, które zostało przeanalizowane na tle ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024, poz. 1907). W dalszej kolejności zabrał głos dr Łukasz Maszewski z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, który poruszył kwestię legalności przepisów porządkowych związanych z ochroną granicy państwowej. Jako następny swój referat wygłosił dr Dariusz Czekaj z 12 Brygady Zmechanizowanej Wojska Polskiego. Przedstawił on z perspektywy socjologicznej udział wojska w działaniach na granicy polsko-białoruskiej. Kolejne wystąpienie zostało przygotowane przez ppłk. dypl. inż. Wacława Dobrowolskiego z Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach i dotyczyło pokojowych misji wojskowych Wojska Polskiego jako elementu integracyjnego z NATO i Wspólnotą Europejską. W tym wystąpieniu została przedstawiona analiza więzi społecznych żołnierzy uczestniczących w pokojowej misji wojskowej w zróżnicowanym środowisku społeczno-kulturowym Afganistanu na przykładzie 21 Brygady Strzelców Podhalańskich. Jako ostatni referat wygłosił dr Kamil Mazurkiewicz z UMCS w Lublinie, który poruszył problem nierówności wynagrodzeń w spółkach notowanych na GPW w Warszawie. Panel zakończył się interesującą dyskusją na temat przyszłości bezpieczeństwa Polski.

Konferencja zakończyła się podsumowaniem i podziękowaniami dla wszystkich prelegentów, słuchaczy oraz organizatorów. W trakcie jej trwania poruszono różnorodne problemy związane z bezpieczeństwem i równością w kontekście zrównoważonego rozwoju krajów europejskich i ich społeczeństw z punktu

widzenia różnych dyscyplin naukowych. Wygłoszone referaty były bardzo interesujące i przyczyniły się do powstania ciekawych dyskusji kończących poszczególne panele konferencji. Rozwinięcie tematyki przedstawionej przez prelegentów w wygłoszonych referatach nastąpi w artykułach opublikowanych w języku polskim lub angielskim w monografii wydanej przez Akademię Nauk Stosowanych w Radomiu.

Streszczenie

Tekst zawiera sprawozdanie z międzynarodowej konferencji naukowej zorganizowanej przez Katedrę Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji UMCS w Lublinie, Wyższą Szkołę Humanistyczno-Ekonomiczną im. Jana Zamoyskiego z siedzibą w Zamościu, Akademię Handlową Nauk Stosowanych w Radomiu, The College of European and Regional Studies w Czechich Budziejowicach (Czechy), Uniwersytet w Vigo (Hiszpania), Uniwersytet w Mariborze (Słowenia) oraz Vasil Levski National Military University z Wielkiego Tyrnowa (Bułgaria). Konferencja odbyła się 14 marca 2025 r. w formie zdalnej za pośrednictwem platformy Microsoft Teams. W jej trakcie poruszono różnorodne problemy związane z bezpieczeństwem i równością w kontekście zrównoważonego rozwoju krajów europejskich i ich społeczeństw z punktu widzenia różnych dyscyplin naukowych. Konferencja cieszyła się dużym zainteresowaniem ze względu na interesującą tematykę przedstawioną przez prelegentów w swoich wystąpieniach. Wzięło w niej udział 40 prelegentów reprezentujących zarówno polskie, jak i zagraniczne ośrodki naukowe. Podczas konferencji naukowej omówiono ważne problemy dotyczące m.in. bezpieczeństwa w kontekście militarnym, zdrowotnym, ochrony danych osobowych, wpływu podmiotów pozapaństwowych na funkcjonowanie państw, roli administracji w stanach klęsk żywiołowych, poszanowania demokracji, równości w zakresie roli i statusu mniejszości narodowych, komunikacji, wynagrodzeń oraz zrównoważonego rozwoju na płaszczyźnie m.in. ochrony dziedzictwa kulturowego czy też polityki społecznej.

Słowa kluczowe: sprawozdanie, konferencja naukowa, bezpieczeństwo, równość, zrównoważony rozwój, nauki administracyjne

REPORT ON THE INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE „SECURITY AND EQUALITY FOR SUSTAINABLE FUTURES OF EUROPEAN COUNTRIES AND THEIR SOCIETIES” LUBLIN, 14 MARCH 2025

Summary

This text contains a report on an international academic conference organized by the Department of Administrative Law and Administration Science at Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, in collaboration with the Jan Zamoyski Higher School of Humanities and Economics in Zamość, the Academy of Applied Sciences in Radom, the College of European and Regional Studies in České Budějovice (Czech Republic), the University of Vigo (Spain), the University of Maribor (Slovenia), and the Vasil Levski National Military University in Veliko Tarnovo (Bulgaria). The conference took place on 14 March 2025 and was held remotely via the Microsoft

Teams platform. It addressed a variety of issues related to security and equality in the context of the sustainable development of European countries and their societies, viewed through the lens of various scientific disciplines. The conference attracted considerable interest due to the engaging topics presented by the speakers. Forty speakers representing Polish and international scientific centers participated in the conference. Important issues discussed during the conference included security in a military context, health, the protection of personal data, the influence of non-state actors on state functioning, the role of administration in states experiencing natural disasters, respect for democracy, equality with regard to the role and status of national minorities, communication, remuneration and sustainable development, including the protection of cultural heritage and social policy.

Keywords: report, academic conference, security, equality, sustainability, administrative science

AFILIACJE

Lukasz Buczkowski – Akademia Łomżyńska, ORCID: 0000-0002-0147-4721

Przemysław Charzewski – Collegium Witelona Uczelnia Państwowa, ORCID: 0000-0003-3760-7992

Krzysztof Chochowski – Państwowa Akademia Nauk Stosowanych im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu, ORCID: 0000-0003-3198-9619

Stanisław Dziwisz – Uniwersytet Jana Pawła II w Krakowie, ORCID: 0000-0001-8937-3572

Tomasz Gołąbek – Akademia Leona Koźmińskiego, ORCID: 0009-0007-2842-1287

Monika Iżewska – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, ORCID: 0000-0001-5394-9760

Maciej Jurzyński – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ORCID: 0000-0002-7342-7158

Arita Masłowska – Uniwersytet Rzeszowski, ORCID: 0000-0003-3745-7736

Patryk Masłowski – Politechnika Rzeszowska im. I. Łukasiewicza, ORCID: 0000-0002-6087-7248

Szymon Pastuszek – Uniwersytet Jagielloński, ORCID: 0000-0003-4923-7992

Wojciech Szczotka – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, ORCID: 0000-0001-5553-5174

Dominik Tyrawa – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, ORCID: 0000-0001-6385-9726

Krystian Wasilewski – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, ORCID: 0009-0004-2385-9579

Sławomir Zwolak – Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Filia w Stalowej Woli, ORCID: 0000-0002-4075-4400

