Barbara Adamiak*

DOI: 10.34616/150955

Reguła oficjalności jako podstawa nawiązania relacji organu administracji publicznej z jednostką

1. Działalność organizatorska i wykonawcza organów administracji publicznej a nawiązanie więzi z jednostką

W klasycznej doktrynie prawa administracyjnego, wyznaczając kryteria rozgraniczenia władzy administracyjnej od władzy sądowej, wskazywano na element inicjatywy w podejmowaniu działań przez organy administracji publicznej dla realizacji określonego celu. S. Kasznica podkreślał, że „[…] dla administracji celem istotnym jest wywoływanie w świecie zewnętrznym pewnych zjawisk, uważanych za korzystne z punktu widzenia interesu publicznego, celem jest wytwarzanie jakichś konkretnych wartości społecznych: dobrej drogi czy szkoły, poczucia bezpieczeństwa, porządku itd."[1] We współczesnej doktrynie prawa administracyjnego mocno akcentuje się cel działań administracji publicznej: „administracja publiczna jawi się jako ogół działań o charakterze organizatorskim i wykonawczym mających na celu realizację dobra wspólnego przez różne podmioty (niekoniecznie państwowe) związane co do podstawy i form działalności ustawą, pozostający pod kontrolą społeczną"[2]. Dla klasycznej i współczesnej doktryny prawa administracyjnego cechą administracji publicznej jest działanie na rzecz interesu publicznego, współcześnie akcentowanej mocno dla dobra wspólnego. Ma to umocowanie w art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli"[3]. Działania organizatorskie i wykonawcze organów administracji publicznej są nakierowanie na przyszłość przez wykonywanie

* Prof. dr hab., Uniwersytet Wrocławski, ORCID: 0000-0001-8942-0543.

[1] S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 10. Zob. na temat klasycznej doktryny prawa administracyjnego Z. Niewiadomski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 4 i n.

[2] Z. Niewiadomski, *op. cit.,* s. 58.

[3] Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

zadań publicznych. Tym różni się od wymiaru sprawiedliwości, który nakierowany jest na działania ochrony praw jednostki, która wystąpiła o jej udzielenie.

Cecha podejmowania przez administrację publiczną działań organizatorskich i wykonawczych przesądza o przyjęciu reguły oficjalności w kształtowaniu relacji organów administracji publicznej z jednostką.

2. Granice reguły oficjalności nawiązania relacji organów administracji publicznej z jednostką

Wykonywanie zadań publicznych przez organy administracji publicznej w różnych formach prawnych ma wpływ na kształtowanie granic reguły oficjalności, przyjmując bezwzględne jej obowiązywanie lub względne przez dopuszczenie wyjątków. Dla wyznaczenia jednak granic oficjalności podstawowe znaczenie ma konstytucyjna zasada państwa prawnego, ustanowiona w art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej" w związku z zasadą praworządności ustanowioną w art. 7 Konstytucji RP, stanowiącym, że: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Działania wobec jednostki muszą zatem być oparte na podstawie przepisów prawa i mieścić się w granicach wyznaczonych tymi przepisami prawa. Jednostka, zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego, ma prawo do obrony wobec działań organów administracji publicznej.

Reguła oficjalności w nawiązaniu relacji organów administracji publicznej z jednostką występuje w trzech obszarach:

- w stanowieniu prawa miejscowego przez organy administracji publicznej;
- w stosowaniu materialnego prawa administracyjnego w trybie procesowego prawa administracyjnego;
- w stosowaniu przymusu państwowego w trybie egzekucji administracyjnej i administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

3. Reguła oficjalności w nawiązaniu relacji organów administracji publicznej z jednostką w obszarze stanowienia prawa miejscowego

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązują-

ce na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa". Prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego regulują ustawy ustrojowe zarówno w zakresie właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jak i terenowej administracji rządowej. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[4]: „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy". Takie też rozwiązanie przyjmuje art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[5], stanowiąc: „Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu", oraz art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[6]: „Na podstawie tej ustawy oraz na podstawie upoważnień udzielonych w innych ustawach i w ich granicach sejmik województwa stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze województwa lub jego części". Według art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[7]: „Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach wojewoda oraz organy niezespolonej administracji rządowej stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące w województwie lub jego części". Stanowienie prawa miejscowego oparte jest zatem na regule oficjalności. Regułę oficjalności w zakresie stanowienia prawa przez jednostki samorządu terytorialnego łagodzi wprowadzenie regulacji instytucji prawnej „obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej" wprowadzonej ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych[8], dodając art. 41a do Rozdziału 4 „Akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę" ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 41a: „1. Grupa mieszkańców gminy, posiadających czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego, może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. 2. Grupa mieszkańców, o której mowa w ust. 1, musi liczyć: 1) w gminie do 5000 mieszkańców – co najmniej 100 osób; 2) w gminie do 20 000 mieszkańców – co najmniej 200 osób; 3) w gminie powyżej 20 000 mieszkańców – co najmniej 300 osób. 3. Projekt uchwały zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy na najbliższej sesji po złożeniu projektu, jednak nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia pro-

[4] Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.
[5] Dz. U. z 2024 r. poz. 107.
[6] Dz. U. z 2024 r. poz. 566.
[7] Dz. U. z 2023 r. poz. 190.
[8] Dz. U. poz. 130.

jektu. 3a. Projekt uchwały o przystąpieniu do sporządzania aktu planowania przestrzennego zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. 4. Komitet inicjatywy uchwałodawczej ma prawo wskazywać osoby uprawnione do reprezentowania komitetu podczas prac rady gminy. 5. Rada gminy określi w drodze uchwały: szczegółowe zasady wnoszenia inicjatyw obywatelskich, zasady tworzenia komitetów inicjatyw uchwałodawczych, zasady promocji obywatelskich inicjatyw uchwałodawczych, formalne wymogi, jakim muszą odpowiadać składane projekty, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy". Takie też rozwiązanie wprowadzone zostało w Rozdziale 4 „Akty prawa miejscowego stanowionego przez powiat" ustawy o samorządzie powiatowym, dodając art. 42a, oraz w ustawie o samorządzie województwa, dodając w Rozdziale 8 „Akty prawa miejscowego stanowionego przez samorząd województwa" art. 89a ze zróżnicowaniem wymogów liczby mieszkańców, wymaganych do umocowania przyznania grupie obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Regułę oficjalności w stanowieniu prawa miejscowego łagodzi instytucja prawa do petycji. Zgodnie z art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach[9]: „Przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji". Takie określenie przedmiotu petycji pozwala na zamieszczenie w tym zakresie dla organizacji życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, też żądania wydania przepisu prawa miejscowego.

Przepisy prawne normujące podstawy do stanowienia prawa miejscowego przyjmują: pełną regułę oficjalności oraz ograniczoną regułę oficjalności. W przypadku pełnej reguły oficjalności stanowienie przepisu prawa miejscowego należy do właściwości jednostki samorządu terytorialnego lub terenowego organu administracji rządowej. Przykładem pełnej reguły oficjalności w stanowieniu prawa miejscowego, a kształtującej uprawnienia i obowiązki jednostki, jest ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[10]. Na regule oficjalności oparte jest wyznaczenie wymagań, które powinien spełnić przedsiębiorca dla uzyskania uprawnienia do prowadzenia działalności świadczenia usług w zakresie opróżnienia zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu

[9] Dz. U. z 2018 r. poz. 870.
[10] Dz. U. z 2024 r. poz. 399.

nieczystości ciekłych. Zgodnie z art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: „Rada gminy określi, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań". Określenie obowiązków jednostek w zakresie utrzymania czystości i porządku następuje na podstawie reguły oficjalności. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: „Rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwala regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, […]; regulamin jest aktem prawa miejscowego". Przykładem takiej reguły oficjalności w kształtowaniu sytuacji jednostki przez nakazy i zakazy jest regulacja przyjęta w art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody[11], który stanowi: „Utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, szczególne cele ochrony oraz zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego lub jego części, wybrane spośród zakazów, o których mowa w art. 17 ust. 1, wynikające z potrzeb jego ochrony. Likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku krajobrazowego następuje w drodze uchwały sejmiku województwa wyłącznie z powodu bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych, historycznych i kulturowych oraz walorów krajobrazowych na obszarach projektowanych do wyłączenia spod ochrony".

Przyjęcie pełnej reguły oficjalności przesuwa podjęcie obrony na przyznane jednostce prawo do zaskarżenia aktów prawa miejscowego do sądu administracyjnego.

Ograniczenie reguły oficjalności w stanowieniu prawa miejscowego wprowadzone jest w rozwiązaniach uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez wprowadzenie już w regulacji ustrojowej elementu inicjatywy obywatelskiej. Według art. 41a ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym: „Projekt uchwały o przystąpieniu do sporządzania aktu planowania przestrzennego zgłoszony w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej staje się przedmiotem obrad rady gminy nie później niż po upływie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu". Rozwiązanie to, wprowadzające granice oficjalności, *expressis verbis* normuje ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[12]. Zgodnie z art. 13i ust. 1 uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu ogólnego rada gminy podejmuje z własnej

[11] Dz. U. z 2023 r. poz. 1336.
[12] Dz. U. z 2024 r. poz. 1130.

inicjatywy, na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta lub w wyniku zgłoszenia w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Takie też rozwiązanie przyjęte jest w art. 14 ust. 4 przywołanej ustawy, który stanowi, że uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje z własnej inicjatywy, na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta lub w wyniku zgłoszenia w ramach obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej. Plan ogólny i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego (art. 13a ust. 7, art. 14 ust. 8 powołanej ustawy).

Przyjęcie reguły oficjalności w zakresie stanowienia prawa miejscowego ma swoje uzasadnienie w tym, że relacje pomiędzy organami administracji publicznej a jednostką oparte na przepisach prawa miejscowego stanowią źródło kształtowania sytuacji praw jednostek według powszechnie obowiązujących przepisów, a zatem przyznanie jednostce wiążącej inicjatywy wiązałoby się z potrzebą podejmowania działań, które nie miałyby umocowania w ochronie interesu publicznego, a wyłącznie interesu indywidualnego, ingerując w interesy indywidualne innych osób. Ten element prawa do inicjonowania indywidualnego jest przyjęty w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie regulacji w Rozdziale 1a „Partycypacja społeczna". Według art. 8e ust. 1 pkt 1: „Zapewnienie partycypacji społecznej polega na: umożliwieniu udziału interesariuszom planowania i zagospodarowania przestrzennego, […], w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego, w tym wypowiadania się, składania wniosków lub uczestnictwa w konsultacjach społecznych". Elementem wniosku o sporządzenie lub zmianę aktu planowania przestrzennego jest wskazanie przez wnioskodawcę, czy jest właścicielem czy użytkownikiem wieczystym nieruchomości objętej wnioskiem, co wiąże wniosek z ochroną interesu indywidualnego, ale mającym wpływ na interesy innych jednostek.

4. Reguła oficjalności w stosowaniu materialnego prawa administracyjnego w trybie procesowego prawa administracyjnego

Nawiązanie relacji organu administracji publicznej z jednostką przez dokonanie autorytatywnej konkretyzacji przepisu materialnego prawa administracyjnego w drodze decyzji administracyjnej regulują przepisy procesowego prawa administracyjnego. Zgodnie z art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.

– Kodeks postępowania administracyjnego[13]: „Postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu". Rozwiązanie to przyjmujące zarówno zasadę skargowości, jak i zasadę oficjalności nie oznacza dowolności w inicjatywie podjęcia przez organ administracji publicznej czynności nawiązania relacji procesowej z jednostką mającą w sprawie interes prawny. Tę dowolność *expressis verbis* wyłącza regulacja w art. 61 § 2 k.p.a., zgodnie z którym: „Organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody – postępowanie umorzyć".

Podstawą do dokonania władczego w drodze decyzji administracyjnej rozstrzygnięcia kształtującego sytuację prawną jednostki mającej interes prawny są przepisy powszechnie obowiązującego materialnego prawa administracyjnego. Regułę oficjalności wyznaczają zatem przepisy materialnego prawa administracyjnego. Sposób wyznaczenia tej reguły nie jest jednolity. W przepisach prawa materialnego zastosowane są dwie metody wyznaczające regułę oficjalności przez ustanowienie: 1) *expressis verbis* wszczęcia postępowania z urzędu; 2) przez wskazanie właściwości organu administracji do wydania decyzji. Przykładem pierwszej metody jest rozwiązanie przyjęte w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[14] w art. 53a ust. 1 dodanym ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw[15], który stanowi, że postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy wszczyna się z urzędu. Ustanowienie *expressis verbis* reguły oficjalności zmieniło stosowanie przepisów ustawy Prawo budowlane, które nie ograniczały inicjonowania postępowania w sprawach prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem przepisów ustawy przez jednostki, których interes prawny został naruszony. W orzecznictwie sądowym ta zmiana wywołała wątpliwości interpretacyjne ze względu na ograniczenie prawa jednostki do obrony naruszonego interesu prawnego. W wyroku z dnia 25 maja 2023 r., II OSK 445/22 (Lex nr 3588341), NSA wskazał na rozbieżność w orzecznictwie sądowym: „Prezentowane są bowiem dwa stanowiska odnoszące się do kwestii możliwości wszczęcia postępowania w sprawach, o których mowa w tym przepisie również na wniosek podmiotu mającego w tym interes prawny. Zwolennicy jednego z tych poglądów, który – jak się zdaje jest również prezentowany przez Sąd pierwszej instancji orzekający w niniejszej sprawie –

[13] Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej jako k.p.a.
[14] Dz. U. z 2023 r. poz. 682, dalej jako p.b.
[15] Dz. U. poz. 471.

stoją na stanowisku, iż przepis ten nie wprowadził zakazu wszczynania tego postępowania na wniosek uprawnionego podmiotu. Uzasadniając tę tezę, wskazuje się na taką wykładnię art. 53a ust. 1 pr. bud., która prowadzi do stwierdzenia, że przepis ten jedynie dookreśla, iż organy nadzoru budowlanego są uprawnione i obowiązane wszczynać i prowadzić z urzędu postępowanie legalizacyjne i naprawcze, co jednak nie oznacza, iż złożenie wniosku uprawnionego podmiotu nie rodzi obowiązku po stronie organu wszczęcia takiego postępowania. O takiej wykładni decydować ma brzmienie tego przepisu, które nie zawiera określenia «wyłącznie z urzędu», co – zdaniem zwolenników tego poglądu nie wyłącza wszczęcia tego postępowania również na wniosek (tak m.in. NSA w wyrokach z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie II OSK 2168/21 oraz z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie II OSK 76/22, oba dostępne w CBOSA)". Obowiązująca linia orzecznictwa sądowego ukształtowana została wyrokiem z dnia 7 lutego 2023 r., II OSK 2827/21 (Lex nr 3518701): „Przepis art. 53a przesądził, że postępowania uregulowane w rozdziale 5a ustawy – Prawo budowlane, a więc postępowania w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy, wszczyna się z urzędu. Wykładnia gramatyczna przepisu art. 53a ustawy – Prawo budowlane, jego literalne brzmienie, jak i materiały legislacyjne nie pozostawiają żadnych wątpliwości co do tego, że postępowania uregulowane w rozdziale 5a ustawy – Prawo budowlane, w tym uproszczone postępowanie legalizacyjne, są inicjowane wyłącznie na zasadzie oficjalności". Tak ukształtowana linia orzecznictwa przesądza też o formie wyrażenia stanowiska przez organ administracji publicznej oraz dopuszczalności podjęcia obrony, wobec braku reakcji na żądanie jednostki podjęcia postępowania w sprawie. W wyroku z 18 stycznia 2023 r., II OSK 2586/21 (Lex nr 3594715), NSA podkreślił: „[…] postępowanie o jakim mowa w art. 53a Prawa budowlanego może zostać wszczęte wyłącznie z urzędu, stanowiąc tym samym lex specialis w stosunku do ogólnej reguły wyrażonej w art. 61 k.p.a. Oznacza to, że organ nadzoru budowlanego nie może prowadzić takiego postępowania na wniosek. Stwierdzenie nieprawidłowości w procesie budowlanym obliguje organ nadzoru budowlanego do wszczęcia właściwego postępowania jurysdykcyjnego z urzędu. Dopiero w tak wszczętym postępowaniu organ nadzoru ustalał będzie krąg stron. Źródłem informacji o nieprawidłowościach może być natomiast informacja od każdego podmiotu. W takiej sytuacji organ budowlany samodzielnie ma rozstrzygnąć, czy zachodzą podstawy do wszczęcia postępowania. Wniosek podmiotu, który chociażby powoływał się na własny interes prawny, nie może stanowić prawnie skutecznej podstawy do wszczęcia postępowania. Jeśli organ nadzoru budowlanego uznaje, że nie ma podstaw do wszczęcia postępowania z urzędu to nie ma obowiązku wydawania postanowienia o odmo-

wie wszczęcia postępowania z urzędu bądź też wszczęcia takiego postępowania, a następnie jego umorzenia. O braku podstaw do prowadzenia postępowania organ wówczas informuje podmiot sygnalizujący w piśmie o charakterze informacyjnym, co też w przedmiotowej sprawie organ nadzoru budowlanego uczynił. Organ nie ma podstaw do wydawania postanowienia na podstawie art. 61a § 1 k.p.a., ponieważ przepis ten dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy postępowanie jest wszczynane na «żądanie strony». Podsumowując, w sytuacji gdy wszczęcia postępowania określonego w rozdziale 5b Prawa budowlanego domaga się podmiot, który chociażby legitymował się interesem prawnym, to udzielenie ochrony prawnej jednostce może nastąpić w trybie skargowo-wnioskowym uregulowanym w art. 229 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 83 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane. W tym trybie możliwe jest wniesienie skargi na brak działania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego do wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako organu wyższego stopnia. Poza trybem skargowo-wnioskowym ochrona interesu prawnego podmiotu może być realizowana także przez działania prokuratora, któremu zgodnie z art. 182 k.p.a. służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem". Stanowisko co do formy działania, wykluczające stosowanie formy procesowej unormowanej w art. 61a § 1 k.p.a., przyjął NSA w wyroku z dnia 21 lutego 2024 r., II OSK 2430/22 (Lex nr 3709610): „W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażany jest pogląd, podzielany przez Sąd rozpoznający niniejszą skargę kasacyjną, że w sytuacji, gdy organ nadzoru budowlanego po przeprowadzeniu kontroli dochodzi do wniosku, że roboty budowlane są zgodne z obowiązującymi przepisami, stwierdza brak podstaw do wszczęcia postępowania, o jakim mowa w rozdziale 5a p.b., o czym zawiadamia osobę interweniującą pismem. (por. wyroki NSA z 7 marca 2023 r., II OSK 2286/22, z 3 marca 2023 r. II OSK 378/22 oraz z 12 września 2023 r., II OSK 199/23; http://orzeczenia.nsa.gov.pl). Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje, że gdy postępowanie może być wszczęte wyłącznie z urzędu, jak w przypadku spornego postępowania, którego wszczęcia domagała się w kontrolowanej sprawie skarżąca, brak jest podstaw do wymagania, by organ w sytuacji, gdy nie widzi podstaw do prowadzenia postępowania z urzędu, zobowiązany był wydać na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. postanowienie odmawiające wszczęcia postępowania. Reguła wynikająca z art. 53a ust. 1 p.b. wyłącza w sprawach regulowanych w rozdziale 5a p.b. stosowanie regulacji ogólnej art. 61 § 3 w zw. z art. 61 § 1 k.p.a., a w następstwie tego ma również wpływ na zakres zastosowania art. 61a § 1 k.p.a. […]". Konsekwentnie wyłączona jest możliwość obrony przed bezczynnością. W wyroku z dnia 9 listopada 2023 r., II OSK 770/23 (Lex nr 3687840), NSA podkreślił:

„Spór w sprawie sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy organ nadzoru budowlanego, do którego adresowany jest wniosek o wszczęcie jednego z postępowań uregulowanych w rozdziale 5a Prawa budowlanego, obowiązany jest wydać postanowienie o wszczęciu postępowania lub odmowie wszczęcia postępowania, czy też wystarczającym jest poinformowanie wnioskodawcy o podjętych działaniach, które uwalnia ten organ od potencjalnego zarzutu pozostawania w bezczynności. Dlatego też w pierwszej kolejności wyjaśnić trzeba, że bezczynność organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy w prawnie określonym terminie wymieniony organ nie podejmie żadnych czynności w sprawie lub gdy wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, jednakże, mimo istnienia ustawowego obowiązku, nie zakończył go wydaniem stosownego aktu lub nie podjął czynności. Dla uznania bezczynności organu konieczne jest ustalenie, że był on zobowiązany na podstawie obowiązujących przepisów prawa do wydania decyzji, aktu lub podjęcia określonych czynności i mimo to nie podejmuje działań mających na celu uczynienie zadość temu obowiązkowi. Ocena co do bezczynności organu, dokonana być musi w powiązaniu z właściwym dla załatwienia sprawy prawem materialnym, gdyż ono rozstrzyga o legitymacji organu oraz wynikających z przepisów uprawnieniach i obowiązkach. […]. Art. 53a ust. 1 p.b. stanowi natomiast, że postępowania uregulowane w rozdziale 5a wszczyna się z urzędu. Przepis ten stanowi lex specialis wobec przepisu art. 61 k.p.a. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażany jest pogląd, podzielany przez Sąd rozpoznający niniejszą skargę kasacyjną, że w sytuacji, gdy organ nadzoru budowlanego po przeprowadzeniu kontroli dochodzi do wniosku, że roboty budowlane są zgodne z obowiązującymi przepisami, stwierdza brak podstaw do wszczęcia postępowania, o jakim mowa w rozdziale 5a p.b., o czym zawiadamia osobę interweniującą pismem […] gdy postępowanie może być wszczęte wyłącznie z urzędu, jak w przypadku spornego postępowania, którego wszczęcia domagała się w kontrolowanej sprawie skarżący, brak jest podstaw do wymagania, by organ w sytuacji, gdy nie widzi podstaw do prowadzenia postępowania z urzędu, zobowiązany był wydać na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. postanowienie odmawiające wszczęcia postępowania, a w konsekwencji z brakiem wydania tego rodzaju aktu administracyjnego możliwe było wiązanie pozostawania przez organ w stanie bezczynności". Regułę oficjalności przyjmuje *expressis verbis* ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[16] w art. 140 ust. 1: „Wojewódzki inspektor ochrony środowiska wydaje decyzję o wstrzymaniu użytkowania składowiska odpadów w przypadku stwierdzenia: 1) niedopełnienia przez zarządzającego składowiskiem odpadów obowiązków,

[16] Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.

o których mowa w art. 138, lub 2) niewykonania obowiązków wynikających z decyzji, o której mowa w art. 139 ust. 2". Zgodnie z art. art. 140 ust. 7: „Decyzje, o których mowa w ust. 1 i 2 oraz art. 139 ust. 1 i 2, są wydawane z urzędu". Tak też stanowi art. 161 ust. 5 tej ustawy: „Postępowanie w sprawie wydania decyzji o wstrzymaniu termicznego przekształcania odpadów wszczyna się z urzędu".

Reguła oficjalności przyjęta została w związku z właściwością organu administracji publicznej sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przez jednostki przepisów prawa. Złożenie żądania wszczęcia postępowania, wprawdzie związane z ochroną interesu prawnego jednostki, oparte jest jednak na żądaniu podjęcia działań wobec interesów prawnych innych jednostek, które w ocenie żądającego wszczęcia postępowania naruszają przepisy prawa. Obowiązek przestrzegania prawa przez jednostki w zakresie regulacji materialnego prawa administracyjnego obciąża organy administracji publicznej. Zakładając skutecznie działające organy administracji publicznej, można wykluczyć pozostawanie stanu niezgodnego z prawem naruszającego interesy prawne jednostki.

W regulacji materialnego prawa administracyjnego reguła oficjalności może jednak ograniczać prawa ochrony jednostki. Takim przykładem jest regulacja w art. 356 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach[17]. W wyroku z dnia 5 kwietnia 2023 r., II OSK 1374/22 (Lex nr 3548597), NSA przyjął: „[…] w sprawach dotyczących zobowiązania cudzoziemca do powrotu ustawodawca przewidział odrębny tryb postępowania w przypadku stwierdzenia po wydaniu ostatecznej decyzji okoliczności, o których mowa w art. 348 (lub 351) ustawy o cudzoziemcach, w tym m.in. faktu, że w kraju pochodzenia zagrożone będzie prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa cudzoziemca zobowiązanego do powrotu. W takim wypadku, zgodnie z art. 356 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, organ z urzędu wszczyna odrębne postępowanie o udzielenie zgody na pobyt ze

[17] Dz. U. z 2023 r. poz. 519 ze zm.

„1. W przypadku, gdy w postępowaniu w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu wyjdzie na jaw okoliczność, o której mowa w: 1) art. 348 – w decyzji odmawiającej zobowiązania do powrotu udziela się zgody na pobyt ze względów humanitarnych, chyba że zachodzi jedna z okoliczności, o których mowa w art. 349;
   2) art. 351 pkt 1 – w decyzji odmawiającej zobowiązania do powrotu i odmawiającej udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych udziela się zgody na pobyt tolerowany.
2. Jeżeli okoliczność, o której mowa w art. 348 lub art. 351 pkt 1 lub 2, wyszła na jaw:
   1) po wydaniu ostatecznej decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu albo
   2) w związku z koniecznością wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydanej przez organ innego państwa członkowskiego stosującego dyrektywę Rady nr 2001/40/WE z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o wydalaniu obywateli państw trzecich (Dz. Urz. WE L 149 z 02.06.2001, str. 34; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 4, str. 107) – z urzędu wszczyna się odrębne postępowanie".

względów humanitarnych. Przepis ten ma stanowić gwarancję, że cudzoziemcowi może zostać udzielona ochrona nawet po zakończeniu postępowania w przedmiocie zobowiązania do powrotu, o ile spełnione zostaną przesłanki określone w art. 348 i wyjdą na jaw dopiero w tym czasie. Sąd zauważa wprawdzie, że ustawodawca ukształtował powyższe postępowanie jako «wszczynane z urzędu», jednakże nie można przyjąć, że osoba uprawniona nie może skutecznie domagać się wszczęcia postępowania w tym trybie. Stąd, dla zapewnienia gwarancji ochrony praw przewidzianej m.in. przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz. Urz. UE z 29 czerwca 2013 r. L 180/60), art. 356 ust. 2 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach powinien być wykładany w taki sposób, że właściwy organ ma obowiązek wszcząć postępowanie o udzielenie zgody na pobyt ze względów humanitarnych także wówczas, gdy to cudzoziemiec wystąpi z żądaniem jego wszczęcia i powoła się na nowe okoliczności, o których mowa w tym przepisie. Cudzoziemiec ma wówczas gwarancję, że działanie bądź ewentualna bezczynność organu w tym zakresie będzie mogła być przedmiotem kontroli sądów administracyjnych. Takie stanowisko prezentowane jest również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w tym m.in. w wyrokach z 19 grudnia 2020 r., II OSK 3679/19 oraz z 16 marca 2021 r., II OSK 1619/20. Skarżąca ma zatem realną możliwość skutecznego żądania wszczęcia postępowania w oparciu o art. 356 ust. 2 pkt 1 ustawy o cudzoziemcach. W tym postępowaniu powinny być badane przesłanki do udzielenia jej zgody na pobyt ze względów humanitarnych związane z aktualną sytuacją panującą na […]".

Drugą metodą wyznaczania reguły oficjalności jest wskazanie właściwości organu administracji publicznej do wydania decyzji w sprawie. Ta metoda jest stosowana w sprawach nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych. Regułę oficjalności wyznaczoną przez określenie właściwości do nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych w przepisach administracyjnego prawa materialnego reguluje ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[18]. Zgodnie z art. 93 ust. 1 powołanej ustawy o transporcie drogowym: „Karę pieniężną, o której mowa w art. 92a ust. 1 i 2 oraz art. 92d, art. 92e i art. 92f ust. 2, nakłada, w drodze decyzji administracyjnej, właściwy ze względu na miejsce wykonywanej kontroli organ, którego pracownicy lub funkcjonariusze stwierdzili naruszenie obowiązków lub warunków przewozu drogowego, z uwzględnieniem ust. 4-6". Według art. 95d przywołanej ustawy: „1. W przypadku niewykonania obowiązku, o którym mowa w art. 47b ust. 2-4, na jednostkę, o której mowa w art. 47b ust. 1 pkt 1, nakłada się karę pieniężnę-

[18] Dz. U. z 2022 r. poz. 2201 ze zm.

ną w wysokości do 100 000 złotych. 2. Karę pieniężną, o której mowa w ust. 1, nakłada, w drodze decyzji administracyjnej, wojewoda". Tak też buduje regułę oficjalności ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, stanowiąc w art. 88 ust. 1: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta wymierza administracyjną karę pieniężną za: 1) usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia; 2) usunięcie drzewa lub krzewu bez zgody posiadacza nieruchomości; 3) zniszczenie drzewa lub krzewu; 4) uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa; 5) usunięcie drzewa pomimo sprzeciwu organu, o którym mowa w art. 83f ust. 8, i bez zezwolenia, o którym mowa w art. 83f ust. 16; 6) usunięcie drzewa bez dokonania zgłoszenia, o którym mowa w art. 83f ust. 4, lub przed upływem terminu, o którym mowa w art. 83f ust. 8". W taki też sposób regułę oficjalności ustanawia powołana ustawa o odpadach, stanowiąc w art. 196: „Administracyjną karę pieniężną wymierza, w drodze decyzji, wojewódzki inspektor ochrony środowiska właściwy ze względu na miejsce wytwarzania lub gospodarowania odpadami".

Reguła oficjalności jest przyjęta przez określenie właściwości do wydania decyzji nakładających ciężary publicznoprawne na jednostkę. Tak zgodnie z art. 98a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[19]: „Jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrośnie jej wartość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu".

W przepisach materialnego prawa administracyjnego przyjęta jest też metoda budująca rozwiązanie kompromisowe przez wprowadzenie w określonych przedmiotowo sprawach zarówno regułę oficjalności, jak i skargowości. Takie rozwiązanie przyjęto w art. 191 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne[20]: „W przypadku nienależytego utrzymywania urządzenia wodnego, którego następstwem jest zmiana funkcji tego urządzenia lub szkodliwe oddziaływanie tego urządzenia na wody lub grunty, organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych na wykonywanie urządzeń wodnych z urzędu lub na wniosek, mając na uwadze, że korzystanie z wód nie może powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych, marnotrawstwa wody lub energii wody, a także nie może wyrządzać szkód, może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi tego urządzenia przywrócenie poprzedniej funkcji tego urządzenia, wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom lub likwidację szkód". Dla określenia granic skargowości należy wskazać na regulację zakresu

[19] Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.
[20] Dz. U. z 2024 r. poz. 1087 z późn. zm.

podmiotowego wyznaczonego w art. 191 ust. 5: „Stroną postępowania w sprawie wydania decyzji, o których mowa w ust. 1 i 3, jest wnioskodawca, właściciel urządzenia wodnego oraz właściciel wód".

5. Reguła oficjalności w stosowaniu przymusu państwowego w trybie egzekucji administracyjnej

Wykonanie zadań przez organy administracji publicznej jest powiązane ze skutecznością wprowadzenia zmian wynikających z wydanych w formach prawnych nakazów lub zakazów na podstawie przepisów materialnego prawa administracyjnego dla realizacji lub ochrony określonych wartości dobra wspólnego (np. ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, ochrony środowiska). Rodzi to potrzebę nie tylko inicjatywy w kształtowaniu określonych nakazów i zakazów, ale też inicjatywy w ich wykonaniu. Z tego względu na regule oficjalności oparte jest stosowanie przymusu państwowego w trybie egzekucji administracyjnej. Właściwy organ administracji publicznej, z zastrzeżeniem wyjątków, ma nadany status wierzyciela, a zatem podmiotu uprawnionego do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym (art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[21]). Zgodnie z art. 5 § 1 powołanej ustawy: „Uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w art. 2 jest: 1) w odniesieniu do obowiązków wynikających z decyzji lub postanowień organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego – właściwy do orzekania organ I instancji, z zastrzeżeniem pkt 4 i 4c; 2) dla obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów albo bezpośrednio z przepisów prawa – organ lub instytucja bezpośrednio zainteresowana w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku albo powołana do czuwania nad wykonaniem obowiązku, a w przypadku braku takiej jednostki lub jej bezczynności – podmiot, na którego rzecz wydane zostało orzeczenie lub którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku; 3) dla obowiązków wynikających z tytułów wykonawczych wystawionych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie art. 44 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz art. 16 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym – minister właściwy do spraw finansów publicznych; 4) w odniesieniu do obowiązków wy-

[21] Dz. U. z 2023 r. poz. 2505 ze zm.

nikających z wydanych przez naczelnika urzędu celno-skarbowego decyzji, postanowień lub mandatów karnych, z przyjętych przez naczelnika urzędu celno-skarbowego zgłoszeń celnych, deklaracji, informacji o opłacie paliwowej, informacji o opłacie emisyjnej albo rozliczeń zamknięcia – właściwy naczelnik urzędu skarbowego; 4a) w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydanych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej decyzji lub postanowień – naczelnik urzędu skarbowego właściwy według adresu siedziby Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, z zastrzeżeniem pkt 4c; 4b) w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydanych przez dyrektora izby administracji skarbowej decyzji lub postanowień – naczelnik urzędu skarbowego właściwy według adresu siedziby dyrektora izby administracji skarbowej; 4c) w odniesieniu do obowiązków wynikających z wydanych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej decyzji lub postanowień w toku postępowania podatkowego, o którym mowa: a) w art. 119g § 1 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa – właściwy naczelnik urzędu skarbowego, b) w art. 119g § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa – organ jednostki samorządu terytorialnego, na wniosek, którego postępowanie podatkowe zostało przejęte; 5) w odniesieniu do grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, stanowiących dochód budżetu państwa, z wyłączeniem grzywien nakładanych przez organy Inspekcji Transportu Drogowego – właściwy naczelnik urzędu skarbowego". Zarówno w definicji ustawowej pojęcia wierzyciela, jak i w regulacji przyznania zdolności prawnej właściwości realizacji zadań wykonania nakazów i zakazów nałożonych na jednostkę wprowadzono pojęcie uprawnienia. W art. 6 § 1 powołanej ustawy ten element uprawnienia jest unormowany jako obowiązek działania. Wprawdzie nie stanowi się wprost o obowiązku, ale łagodzi się, stanowiąc, że: „W razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Wierzyciel może nie podejmować czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, jeżeli wysokość należności pieniężnej nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia, chyba że okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy". To złagodzenie wynika z obowiązku podjęcia przez wierzyciela szeregu czynności, których celem jest ograniczenie stosowania środków egzekucyjnych wobec zobowiązanego (np. art. 6 § 1b podjęcie przez wierzyciela działań informacyjnych wobec zobowiązanego zmierzających do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku, art. 15 § 1 obowiązek wysłania do zobowiązanego przez wierzyciela pisemnego upomnienia, zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego).

Ukształtowanie reguły oficjalności w regulacji prawnej administracyjnego postępowania egzekucyjnego wymaga szerszego wyprowadzenia z regulacji przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zgodnie z art. 26 § 1: „Postępowanie egzekucyjne wszczyna się na wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji administracyjnej i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru. Wierzyciel będący jednocześnie organem egzekucyjnym wszczyna postępowanie egzekucyjne z urzędu poprzez podpisanie albo opatrzenie pieczęcią, o której mowa w art. 26e § 1 pkt 4 albo 5, wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego". Z pierwszej normy prawnej zawartej w art. 26 § 1 wynikałaby reguła skargowości: wszczęcie postępowania na wniosek wierzyciela. Takie ujęcie reguły skargowości wymaga jednak uwzględnienia, że wierzycielem jest organ administracji publicznej realizujący obowiązek doprowadzenia do wykonania nakazów lub zakazów przez jednostkę. Wyjątek jest wprowadzony w art. 5 § 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przyznający status wierzyciela w zakresie obowiązków wynikających z orzeczeń sądów lub innych organów administracji publicznej, w przypadku braku lub bezczynności organu lub instytucji bezpośrednio zainteresowanej wykonaniem obowiązku – podmiotowi, na którego rzecz wydane zostało orzeczenie lub którego interesy prawne zostały naruszone w wyniku niewykonania obowiązku. Reguła oficjalności została unormowana *expressis verbis* w drugiej normie art. 26 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wedle której: „Wierzyciel będący jednocześnie organem egzekucyjnym wszczyna postępowanie egzekucyjne z urzędu […]".

Przyjęta w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym reguła oficjalności łagodzona jest przez przyznanie prawa skargi. Zgodnie z art. 6 § 1a ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji: „Na bezczynność wierzyciela w podejmowaniu czynności, o których mowa w § 1, służy skarga podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku oraz organowi zainteresowanemu wykonaniem obowiązku. Postanowienie w sprawie skargi wydaje organ wyższego stopnia. Na postanowienie oddalające skargę przysługuje zażalenie".

6. Reguła oficjalności działania organów administracji publicznej a prawo obrony jednostki

Oparte na regule oficjalności działania organów administracji publicznej kształtują sytuację prawną jednostki w zakresie jej uprawnień lub obowiązków. Taki wpływ na uprawnienia lub obowiązki jednostki wymaga stworzenia gwa-

rancji prawnych jej obrony. Wyznaczenie instytucji prawnych budujących system prawa do obrony należy rozważyć w dwóch płaszczyznach regulacji prawnej: – po pierwsze, w płaszczyźnie regulacji przełamującej reguły oficjalności przez dopuszczenie prawa jednostki do inicjatywy podjęcia działań przez organy administracji publicznej; – po drugie, przez przełamanie reguły oficjalności wprowadzeniem instytucji prawnych ochrony jednostki przed bezzasadnym angażowaniem w nałożeniu nakazów lub obowiązków wbrew obowiązującym przepisom materialnego prawa administracyjnego lub pozbawieniem jej w toku działania opartego na regule oficjalności udziału w czynnościach organu.

W pierwszej płaszczyźnie prawo obrony jest kształtowane niejednolicie. W stanowieniu prawa miejscowego jednostki mają przyznane prawo do inicjonowania działań zarówno na drodze obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej oraz indywidualnie w drodze petycji. Inne rozwiązanie obowiązuje w zakresie dokonywania autorytatywnej konkretyzacji przepisów materialnego prawa administracyjnego na drodze postępowania administracyjnego. Przyjęcie reguły oficjalności w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki pozostaje w związku z właściwością organów administracji publicznej do sprawowania nadzoru nad jednostką przestrzegania przepisów prawa. Wyłącza to domaganie się przez inną jednostkę podjęcia działania uruchomiającego nadzór. Jedynym uprawnieniem jednostki w takim przypadku jest prawo skargi powszechnej. Wskazanie na znaczenie dla reguły oficjalności prawa skargi powszechnej ma uzasadnienie w powiązaniu z regulacją prawną jej skutku prawnego dla czynności procesowych postępowania administracyjnego. Prawo skargi powszechnej nie wywołuje bezpośrednich skutków procesowych, a to w związku z oparciem tego prawa na ochronie wartości nieograniczonych do ochrony interesu prawnego jednostki. O takim szerokim ujęciu wartości przesądza Konstytucja RP, regulując prawo skargi w części przedmiotowej materii konstytucyjnej „Wolności i prawa polityczne" w art. 63: „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa". Konsekwentnie art. 221 § 3 k.p.a. stanowi: „Skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą". To jednak powiązanie z czynnościami wynikającymi z reguły oficjalności działanie organów administracji publicznej wynika z przedmiotowego zakresu prawa skargi powszechnej. Według art. 227 k.p.a.: „Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących,

a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw". Przedmiotem skargi powszechnej może być zatem naruszenie obowiązującej reguły oficjalności przyjętej w regulacji materialnego prawa administracyjnego w danego rodzaju sprawach, nakazującej organowi administracji publicznej wszczęcie z urzędu postępowania. Skutek prawny złożenia w takim przypadku skargi powszechnej reguluje art. 233 k.p.a., stanowiąc, że: „Skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Jeżeli skarga taka pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony". Przyjęty skutek prawny skargi powszechnej nie został powiązany z regułą oficjalności, a regułą skargowości, wywodząc następstwa prawne dla wszczęcia postępowania z oceny interesu prawnego wnoszącego skargę powszechną. Wyprowadzenie tego powiązania jest oparte ze skutku prawnego złożenia skargi powszechnej przez skarżącego, nie mającego interesu prawnego, co może spowodować wszczęcie postępowania z urzędu. Ocena zasadności wszczęcia postępowania z urzędu jest pozostawiona właściwemu organowi administracji publicznej. O dokonanej ocenie organ zawiadamia wnoszącego skargę powszechną (art. 237 § 3 k.p.a.). Na zawiadomienie nie przysługują środki zaskarżenia zarówno na drodze administracyjnej, jak i na drodze sądowej. Skarżący może jedynie skorzystać ponownie z prawa skargi powszechnej. Skuteczność tej drogi ochrony reguluje art. 239 § 1 k.p.a., stanowiąc, że: „W przypadku, gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego".

Takie rozwiązanie prawne oparcia na podstawie prawa skargi powszechnej ograniczeń dla ochrony praw jednostki regułą oficjalności, jak już zostało podkreślone, ma uzasadnienie w charakterze właściwości do sprawowania nadzoru przez organy administracji publicznej nad przestrzeganiem prawa przez jednostki, a nie rozstrzygania sporu pomiędzy jednostkami o naruszeniu ich praw.

Druga płaszczyzna to ochrona przed działaniem organów administracji publicznej opartym na regule oficjalności, kształtującym prawa i obowiązki jednostki. Jednostce przysługuje prawo obrony w działaniu organów administracji publicznej w zakresie stanowienia przepisów prawa miejscowego i stosowaniu prawa przez autorytatywną konkretyzację przepisów administracyjnego prawa materialnego oraz stosowania przymusu państwowego na drodze administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

W zakresie stanowienia przepisów prawa miejscowego jednostce przysługuje prawo skargi do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[22]). Legitymację do wniesienia skargi ma każdy, kto ma w tym interes prawny. Takie unormowanie legitymacji do wniesienia skargi do sądu administracyjnego ustawą o samorządzie gminnym, ustawą o samorządzie powiatowym, ustawą o samorządzie wojewódzkim, ustawą o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, ogranicza przez wprowadzenie konstrukcji naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia. Tak np. zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego". Takie też rozwiązanie przyjmuje w art. 87 ust. 1 ustawa o samorządzie powiatowym, w art. 90 ust. 1 ustawa o samorządzie wojewódzkim, art. 63 ust. 1 ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Sąd administracyjny bada spełnienie przesłanki naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia zaskarżonym aktem. Brak spełnienia tej przesłanki jest podstawą odrzucenia skargi (art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.). Uwzględnienie skargi daje podstawę do stosowania restrykcyjnej sankcji nieważności. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a.: „Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności".

Prawo obrony jednostki w zakresie stosowania prawa w formie decyzji (postanowienia) oraz stosowania przymusu państwowego oparte jest na środkach zaskarżenia. Wydana decyzja nieostateczna w postępowaniu administracyjnym wszczętym z urzędu może być przez stronę tego postępowania zaskarżona odwołaniem (art. 127 § 1 k.p.a.), w którym może zarzucać swoje niezadowolenie z rozstrzygnięcia zarówno z powodu niezgodności z prawem rozstrzygnięcia, ale też skierowanie do niej rozstrzygnięcia przez bezzasadne zaangażowanie do postępowania w sprawie. Podjęta obrona na drodze postępowania odwoławczego bezwzględnie opiera się na zasadzie skargowości, której naruszenie obwarowane jest sankcją nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Jednostka ma też prawo do obrony w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego, zarówno zarzucając kwalifikowane naruszenie przepisów administracyjnego prawa materialnego, jak i przepisów administracyjnego prawa procesowego. Wydana w reżimie reguły oficjalności decyzja może zatem jednostka zaskarżyć

[22] Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm., dalej jako p.p.s.a.

z powodu rażącego naruszenia administracyjnego prawa materialnego, w tym bezzasadne zaangażowanie jej do postępowania i rozstrzygnięcie o jej uprawnieniach lub obowiązkach, żądając stwierdzenia nieważności decyzji (art. 157 § 2 k.p.a.). W postępowaniu administracyjnym opartym na regule oficjalności jednostka ma pełnię z zastrzeżeniem wyjątków praw procesowych (art. 10 k.p.a.). Naruszenie przepisów administracyjnego prawa procesowego, w tym pozbawienie jej udziału w postępowaniu, daje jednostce prawo żądania wznowienia postępowania w sprawie. Prawo żądania wznowienia postępowania w zakresie wskazanym w art. 147 k.p.a. oparte jest wyłącznie na regule skargowości. Jednostce przysługuje prawo do obrony również w razie niekwalifikowanego naruszenia przepisów materialnego prawa administracyjnego. W art. 154 i 155 k.p.a. nie zawarto regulacji inicjatywy wszczęcia postępowania w tym trybie. Brak ten wypełnia art. 61 § 1 k.p.a., który daje podstawy do wykładni, że ten tryb oparty jest na regule oficjalności, jak i regule skargowości[23], w zależności od akcentu przy regule oficjalności ochrony interesu społecznego, a regule skargowości ochrony interesu prawnego jednostki.

Jednostce wobec działania administracji publicznej w formie decyzji (postanowienia) przysługuje prawo skargi do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 1 i 2 p.p.s.a.), jeżeli działanie to rozstrzyga w przedmiocie jej interesu prawnego z żądaniem zastosowania środka wyeliminowania z obrotu prawnego (art. 145 i 145a p.p.s.a.).

Jednostce przysługuje prawo obrony wobec stosowania przymusu państwowego w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego. Podstawowym środkiem obrony jest zarzut wnoszony na podstawach uregulowanych w art. 33 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wśród których wyliczone jest bezzasadne stosowanie egzekucji administracyjnej. Otwarta jest też droga obrony skargą do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a.).

7. Reguła oficjalności działania organów administracji publicznej a ochrona praworządności

Oparcie działania organów administracji publicznej na regule oficjalności nie oznacza pozostawania w bezczynności. Uzasadniało to wprowadzenie rozwiązań prawnych wystąpienia o jej usunięcie. Takie rozwiązania prawne przyjęto w zakresie kontroli wykonywania reguły oficjalności przez wszczęcie z urzędu

[23] J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 989 i n.

postępowania administracyjnego, której niewykonanie jest stanem niezgodnym z prawem. Takie rozwiązanie przyjęto w k.p.a., przyznając prokuratorowi prawo żądania wszczęcia postępowania. Zgodnie z art. 182 k.p.a.: „Prokuratorowi służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem". Prawo zwrócenia się do organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania na prawach przysługujących prokuratorowi przysługuje Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców. Na prawach prokuratora oznacza, że prawo żądania wszczęcia postępowania pozostaje z naruszeniem reguły oficjalności prowadzącej do niepodjęcia działań dla ochrony wartości interesu publicznego (np. ochrony środowiska). Prawo żądania wszczęcia postępowania z urzędu przysługuje organizacji społecznej dla ochrony interesu społecznego, a zatem gdy bezczynność narusza wartości wpisane w interes społeczny (np. ochrona zwierząt). W ustawach szczególnych wprowadzane są rozwiązania w razie naruszenia reguły oficjalności. Tak np. zgodnie z art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska[24] w razie stwierdzenia nieprawidłowości w działaniach organów administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska organ Inspekcji Ochrony Środowiska może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego.

Rozbudowany jest system gwarancji prawnych realizacji zgodności z prawem działania opartego na regule oficjalności. W zakresie stanowienia przepisów prawa miejscowego system ten obejmuje wykonywanie nadzoru na drodze administracyjnej nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego przez zastosowanie rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwały lub zarządzenia organu jednostki samorządu terytorialnego (np. regulacja w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). W zakresie stanowienia przepisów prawa miejscowego przez terenowe organy administracji rządowej również w trybie nadzoru (art. 61 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie).

Zgodność z przepisami prawa działania organów administracji publicznej w zakresie stosowania prawa opartego na regule oficjalności, jak i regule skargowości regulują przepisy administracyjnego prawa procesowego, otwierając dopuszczalność wszczęcia nadzwyczajnych trybów postępowania z urzędu. W pełni dopuszczalność wszczęcia z urzędu postępowania jest przyjęta w postępowaniu w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji (art. 157 § 2 k.p.a.), w postępowaniu w sprawie wznowienia postępowania ograniczona jest ze względu na ochronę praw nabytych przez stronę (art. 147 k.p.a.).

[24] Dz. U. z 2024 r. poz. 425

W zakresie stosowania przymusu państwowego w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego przestrzeganie zasady praworządności zawarte jest w regulacji sprawowania nadzoru nad egzekucją administracyjną (art. 23 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

Należy też wskazać, że na system gwarancji zgodności z prawem działania organów administracji publicznej oparty na regule oficjalności składa się też w wyznaczonych przepisami prawa granicach prawo skargi do sądu administracyjnego organów nadzoru.

Prawo skargi do sądu administracyjnego na akty stanowienia przepisów prawa miejscowego i akty indywidualne przysługuje prokuratorowi, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców (art. 50 § 1 p.p.s.a.).

8. Przedmiotowy aspekt nawiązania relacji jednostki z organem administracji publicznej oparty na regule oficjalności i regule skargowości

Nawiązanie relacji jednostki z organem administracji publicznej jest powiązane z przedmiotowym zakresem działania i ma to w pełni umocowanie w kształtowaniu praw i obowiązków jednostki.

W materialnym prawie administracyjnym reguła skargowości jest bezwzględnie obowiązująca w zakresie kształtowania uprawnień jednostki przez uzyskanie np. pozwoleń, koncesji czy też kształtowanie np. praw osobistych (np. zmiany imienia i nazwiska). Prawami materialnoprawnymi jednostka w pełni swobodnie dysponuje, co oznacza, że tylko jej przysługuje podjęcie czynności nawiązania relacji. To jednak dyspozycyjność ograniczona jest wyłącznie do inicjatywy podjęcia czynności nawiązania na drodze prawa tej relacji. Skuteczność bowiem czynności procesowej jednostki nawiązania tej relacji poddana jest ocenie organu administracji publicznej, który może odmówić jej nawiązania. Stanowi o tym art. 61a § 1 k.p.a.: „Gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Przepis art. 61 § 5 stosuje się odpowiednio". Odmowa jednak podlega zaskarżeniu. Zgodnie z art. 61a § 2 k.p.a.: „Na postanowienie, o którym mowa w § 1, służy zażalenie".

Przyjęcie w materialnym prawie administracyjnym reguły oficjalności w działaniu administracji publicznej pozbawia jednostki prawa domagania się nawiązania relacji z organem administracji publicznej, a zatem prawa do

skutecznego domagania się podjęcia działania. Brak działania na żądanie jednostki nie zawsze jest dla niej bez znaczenia dla ochrony jej interesu prawnego, co uzasadnia poszukiwanie takich rozwiązań, które miałyby usunąć tą negatywną ocenę przyjętej reguły oficjalności. Reguła oficjalności budowana jest na wykonywaniu zadań publicznych przez organy administracji publicznej, co przemawia za pozostawieniem właściwemu organowi administracji publicznej oceny zasadności podjęcia działania. Ta ocena jednak musi być poddana kontroli i nadzorowi, aby brak działania nie wywoływał negatywnych następstw dla życia, zdrowia ludzi, ochrony środowiska i innych wartości chronionych i wchodzących w zakres dobra wspólnego.