

Spotkanie z konfliktem norm procesowych

1. Uwagi wprowadzające

Stan wielości norm procesowych prawa administracyjnego traktujemy jako rzecz naturalną, a jego ocena wydaje się ambiwalentna¹. Dyskurs z tym związany zdominowały kwestie dotyczące przyczyn zjawiska, roli kodyfikacji, a reguła *lex specialis* występuje jako *leitmotiv*. Cały proces określamy – nie tylko na niwie dydaktycznej – mianem budowy (rekonstrukcji) procedur. Wyraźnie zarysowany jest tu więc kontekst techniczny, przez co częstokroć na marginesie mogą być pozostawione kwestie aksjologiczne oraz wpływ wielości norm procesowych na interesy poszczególnych osób i ich grup.

Szanowny Jubilat słusznie wskazał, że dyskrejonalność oraz wpisane weń uprawnienie decydenta do dokonywania wyborów wiązać należy z niepewnością dla adresata². Jak się wydaje, ryzyko to można ograniczyć poprzez ustalenie zasad regulujących zastosowanie pozostających w zbiegu instytucji. Skoro cechą charakterystyczną prawa administracyjnego jest jego kolizyjność³, to też rozstrzyganie konfliktów dóbr⁴ i wartości stanowić będzie immanentny element procesu stosowania tego prawa. Właściwość ta zdaje się dotyczyć nie tylko aktów kończących postępowanie, ale także poszczególnych elementów regulujących proces.

W niniejszym opracowaniu weryfikować będziemy hipotezę o kolizyjnym charakterze norm prawa procesowego administracyjnego oraz konieczności

* Dr, Uniwersytet Jagielloński, ORCID: 0000-0002-5360-1833.

¹ Na kartach piśmiennictwa rozpoznawane jest także zjawisko przeciwne, charakteryzujące się nie tyle nadmiarem instytucji i przepisów je regulujących, co ich brakiem, a określane mianem deficytu administracyjnego prawa procesowego; zob. J. Chlebny, [w:] G. Łaszczyca, A. Matan (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom I. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2017, s. 396–399.

² Zob. J. Supernat, *Niepewność*, [w:] A. Błaś (red.), *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym. II Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów*, Warszawa 2012, s. 208.

³ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 222–223.

⁴ Istotnie „konflikt dóbr [...] jest zawsze przejawem kolizji norm prawnych” – tak T. Gizbert-Studnicki, *Konflikt dóbr i kolizja norm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, R. 51, z. 1, s. 2.

rozstrzygania zaistniałych konfliktów w drodze ważenia wartości w miejsce (lub obok) reguły *lex specialis*. Ze względu na ramy niniejszego opracowania materiał empiryczny jest dość skromny i został ograniczony do nowszego orzecznictwa sądowoadministracyjnego oraz atypowego rodzaju postępowań administracyjnych.

2. Granice udziału prokuratora w postępowaniu sądowoadministracyjnym

W praktyce sądowoadministracyjnej wnioskowania konfliktowe nie są zjawiskiem niezwykłym. Powodowane jest to przede wszystkim tym, że sądownictwo administracyjne realizuje mandat gwaranta hierarchicznej zgodności zachowań kompetencyjnych organów z porządkiem prawnym⁵. Niejednokrotnie rozstrzygnięcie sprawy sądowoadministracyjnej wiązać się będzie z koniecznością rozstrzygnięcia konfliktu dóbr⁶. Nadto działalność judykacyjna i uchwałodawcza NSA stanowi źródło⁷ reguł kolizyjnych lub rezultat⁸ ich stosowania.

Obok tego, rzeklibyśmy typowego, obszaru konfliktowego myślenia sądu⁹ wyznaczyć można płaszczyznę związaną z oceną stosowalności określonej instytucji postępowania sądowoadministracyjnego w warunkach konkretnej sprawy lub ich grupy. W szczególności rzecz dotyczy przepisów regulujących przesłanki dopuszczalności drogi sądowej. Obserwacja praktyki sądowoadministracyjnej uzasadnia wniosek, że odrzucenie skargi (sprzeciwu od decyzji) nie zawsze wynika z zastosowania sylogizmu prawniczego. Wielokroć orzeczenie sądu administracyjnego jest manifestacją podjętego wyboru pomiędzy indywidualnym prawem jednostki a kolektywnymi wartościami¹⁰.

⁵ Wypowiedź inspirowana definicją sprawy sądowoadministracyjnej autorstwa M. Kamińskiego, *O istocie pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 10, s. 27.

⁶ Niewątpliwie potencjał konfliktowy wykazywały sprawy z zakresu asocjacyjnej dyskryminacji małoletniego ze względu na orientację seksualną rodziców. W tych sprawach potencjalne napięcie występowało pomiędzy treścią prawa UE, klauzulą porządku publicznego zawsze osadzoną w określonym miejscu i czasie oraz dobrem małoletniego; zob. wyrok NSA z dnia 16 lutego 2022 r., II OSK 128/19, Lex nr 3317947.

⁷ Zob. uchwała NSA z dnia 5 czerwca 2017 r., II GPS 1/17, ONSAiWSA 2017, nr 5, poz. 73.

⁸ Zob. uchwała NSA z dnia 9 czerwca 2022 r., III OPS 1/21, ONSAiWSA 2022, nr 5, poz. 63; uchwała NSA z dnia 3 kwietnia 2023 r., I FPS 3/22, ONSAiWSA 2023, nr 4, poz. 52.

⁹ W zakresie dotyczącym „myślenia sądu” nawiązujemy do koncepcji autorstwa J. Zimmermanna, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 247–279.

¹⁰ Kolektywne dobro, któremu nierzadko przypisywana jest wyższa ranga, stanowi szybkość postępowania oraz operatywność pionu sądownictwa administracyjnego. Warto w tym

Powyższe zagadnienie nabiera szczególnego znaczenia wówczas, gdy regulacja postępowania sądowego ma charakter fragmentaryczny i konieczne jest odpowiednie stosowanie innych przepisów. Z sytuacją tą mamy do czynienia na gruncie sprzeciwu od decyzji. Przepis art. 64b § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹¹ wprowadza sekwencję stosowania przepisów. Obok przepisów ogólnych¹² znajdują zastosowanie niesprzeczne przepisy traktujące o skardze. W większości przypadków rekonstrukcja przebiegu postępowania nie nastręcza trudności. Nie zawsze jednak zastosowanie reguły *lex specialis* przyniesie zadowalające efekty, czego przykładem jest udział prokuratora jako skarżącego do sądu decyzję wydaną na podstawie art. 138 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego¹³.

W kontekście udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym ścierają się dwie przeciwstawne siły.

Z jednej strony – wyrażona wprost wola ustawodawcy zapewnienia prokuraturze szerokiego dostępu do postępowań, czego przejawem są m.in. preferencyjne warunki uruchomienia postępowania. Leninowski rodowód¹⁴ prokuratorskiej partycypacji nie jest problemem, wszak instytucja ta wykazuje zdolność adaptacyjną do nowych realiów społeczno-gospodarczych. Słowem jest tzw. reliktem¹⁵. Statystyka ukazuje utrzymujące się zaangażowanie prokuratury w sprawach sądowoadministracyjnych¹⁶. W ujęciu idealnym udział prokuratora ma służyć zabezpieczeniu podmiotu zbiorowego przed uszczerbkiem spowodowanym nielegalnymi zachowaniami organów

miejsu wskazać na wprowadzie kontrowersyjną, ale zmanifestowaną w orzecznictwie propozycję odrzucania skarg z powodu jej nadużycia w sprawach prawa dostępu do informacji publicznej; zob. postanowienie NSA z dnia 16 października 2015 r., I OSK 1992/14, Lex nr 1975884; M. Jaśkowska, *Nadużycie publicznego prawa podmiotowego jako przesłanka ograniczenia dostępu do sądu w sprawach z zakresu informacji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 1, s. 27–41.

¹¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935), cyt. dalej jako p.p.s.a.

¹² Np. Dział I p.p.s.a.

¹³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572), cyt. dalej jako k.p.a.

¹⁴ Zob. szerzej na ten temat M. Łysko, *Prokuratorski nadzór ogólny w Polsce w latach 1950–1967*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, z. 2, *passim*.

¹⁵ Ustalenia inspirowane R. Mańko, *Relikty w kulturze prawnej. Uwagi metodologiczne na tle pozostałości epoki socjalizmu realnego w polskim prawie prywatnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, t. CII, AUWr No. 3662.

¹⁶ W roku 2023 do sądu pierwszej instancji wpłynęło 1043 prokuratorskich skarg, a w postępowaniach sądowoadministracyjnych brało udział 336 prokuratorów; zob. Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2023 r., Warszawa, kwiecień 2024, s. 17–18, <https://www.nsa.gov.pl/sprawozdania-roczne.php> [dostęp: 30.05.2024].

administracji publicznej, czyniąc z prokuratora rzecznika interesu ponadindywidualnego¹⁷. Instytucje regulujące w sposób szczególny udział prokuratora (np. w zakresie terminu zaskarżenia) stanowią rezultat rozstrzygniętego przez ustawodawcę konfliktu pomiędzy dobrami¹⁸. Jak się wydaje, w wielu przypadkach realizacja zasady trwałości decyzji musi ustąpić miejsca zasadzie praworządności. W szczególności ze względu na obowiązywanie art. 53 § 3 p.p.s.a. okres braku pełnej stabilizacji sytuacji¹⁹ prawnej jednostki ulega przedłużeniu do 6 miesięcy.

Z drugiej strony – utrwalona od 2006 r.²⁰ wykładnia sądowoadministracyjna ograniczająca zakres sytuacyjny preferencyjnego traktowania prokuratora jako skarżącego w postępowaniu. Powyższe wynika z zabiegu interpretacyjnego na gruncie art. 52 § 1 oraz art. 53 § 3 p.p.s.a. poprzez wyłączenie z zakresu zastosowania tych regulacji prokuratora, który brał udział w postępowaniu poprzedzającym wydanie zaskarżalnego do sądu zachowania, *ergo*, gdy służyły mu prawa strony. Zakłada się więc zrównanie statusu procesowego podmiotów o jednakowych uprawnieniach nie tylko na niwie administracyjnej, ale także w kontekście ewentualnego postępowania sądowoadministracyjnego. Jak się wydaje, rozstrzygnięcie to motywowane było względami równości.

Konieczność ważenia dóbr ujawniona została także w kontekście akcesu prokuratora do postępowania ze sprzeciwu od decyzji, przy czym zarówno dobór zasad, jak również ich pierwszeństwo rozkładają się odmiennie niżeli na gruncie skargi do sądu. Już tylko ze względu na treść art. 64a p.p.s.a. udział prokuratora w postępowaniu ze sprzeciwu od decyzji jako skarżącego wydaje się problematyczny. Wprawdzie metodologia budowy procedury – w tym obowiązek stosowania wprost przepisów Działu I p.p.s.a. oraz odpowiedniego stosowania przepisów o skardze – uzasadniają rozpoznanie²¹ prokuratorskiej legitymacji do skarżenia decyzji z art. 138 § 2 k.p.a., ale już jej praktyczna realizacja może z punktu widzenia ochrony praw jednostkowych powodować

¹⁷ Wszak dbając o realizację zasady praworządności, reprezentuje w postępowaniu interesy zbiorowości. Co do charakterystyki tego rodzaju interesów oraz form ich procesowej realizacji zob. Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 182–183.

¹⁸ Zob. T. Gizbert-Studnicki, *op. cit.*, s. 1. Ustawodawca samodzielnie rozstrzyga „typowe konflikty”, a decyzja w tym przedmiocie ma polityczny charakter.

¹⁹ Na marginesie warto odnotować, że stan niepełnej stabilizacji sytuacji jednostki z uwagi na prokuratorskie uprawnienia jest charakterystyczny także dla postępowania administracyjnego. Wszak sprzeciw prokuratorski, z zastrzeżeniem regulacji szczególnych, może być wniesiony przez wiele lat po momencie, w którym decyzja stała się ostateczna, a nawet prawomocna.

²⁰ Zob. uchwała NSA z dnia 10 kwietnia 2006 r., I OPS 6/05, ONSAiWSA 2006, nr 3, poz. 68.

²¹ Odmiennie S. Dudziak, *Pozycja prawna prokuratora po nowelizacji postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego*, „Prokuratura i Prawo” 2017, nr 12, s. 131–133.

trudne do zaakceptowania konsekwencji. W tym kontekście ujawniony zostaje więc potencjał konfliktowy. Otóż w postępowaniu ze skargi zaskarżenie przez prokuratora decyzji do sądu, w braku aktywności stron, spowoduje wszczęcie postępowania, w którym na zasadach ogólnych udział wezmą *ex lege* lub na mocy postanowienia sądu podmioty wykazujące związek materialnoprawny z bezpośrednim przedmiotem zaskarżenia. Natomiast w postępowaniu ze sprzeciwu od decyzji, ze względu na treść art. 64b § 3 p.p.s.a., nie biorą udziału uczestnicy na prawach strony, choćby powoływali się na swój indywidualny interes prawny. Wniosek stąd, że adresat decyzji (tu: strona w rozumieniu art. 64a p.p.s.a.) nie brałby udziału w postępowaniu, w którym rozstrzygana będzie kwestia legalności zachowania oddziałującego na jego sytuację. W tym układzie, stosownie do treści art. 32 p.p.s.a., stronami postępowania byłby prokurator (skarżący) oraz organ odwoławczy. Oczywiście można by argumentować, że skoro strona sprzeciwu nie wniosła, to też była „zadowolona” z treści decyzji oraz akceptuje stan dalszej zawisłości sprawy administracyjnej. Z kolei nienaruszenie na mocy wyroku sądowoadministracyjnego *statusu quo* zostaje zagwarantowane poprzez ograniczenie zakresu rozpoznania i orzekania sądu administracyjnego (art. 64e, art. 151a p.p.s.a.)²². Wszak sąd precedensowo o kwestiach materialnoprawnych w wyroku wydanym na podstawie art. 151a p.p.s.a. wypowiadać się nie może²³. Założenie to jest kontrfaktyczne, bo presuponuje nieomyślność sądu. Tymczasem w warunkach błędnej czy niekorzystnej wykładni przepisów będącej rezultatem przekroczenia²⁴ granic rozpoznania i orzekania podmiot materialnoprawnie uwikłany w sprawę nie mógłby podjąć środków obrony w toku instancji. Rozpoznanie legitymacji prokuratora wynika więc z wykładni sądowej oraz preferencji dla wartości kolektywnych takich jak praworządność²⁵ przy jednoczesnym ryzyku odjęcia stronie prawa czynnego udziału w postępowaniu, a więc realizacji zasady *audiatur et altera pars*.

²² Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 sierpnia 2024 r., II SA/Po 282/24, Lex nr 3749181: „Wniesienie sprzeciwu powoduje zatem wszczęcie postępowania sądowoadministracyjnego o ograniczonym zakresie [...]”.

²³ Choć z praktycznego punktu widzenia kwestia ta nie jest tak oczywista. W szczególności sąd nie powinien „uciekać” od przepisów prawa znajdujących zastosowanie w sprawie (zob. wyrok NSA z dnia 14 lutego 2024 r., II OSK 33/24, Lex nr 3689401) niezależnie od ich charakteru.

²⁴ Zob. co do tego R. Suwaj, *Sądowa kontrola wyroku wadliwego. Glosa do postanowienia NSA z dnia 14 czerwca 2019 r., I GSK 598/19*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2020, nr 6, s. 39–44.

²⁵ Słusznie wskazuje NSA w postanowieniu z dnia 28 grudnia 2023 r., I OSK 2608/23, ONSA-iWSA 2024, nr 4, poz. 51, że jakkolwiek stanowisko takie ma częściowo prawotwórczy charakter, to jest uzasadnione „potrzebą ochrony szczególnych wartości [...]”. W innym miejscu uzasadnienia Sąd podkreśla, że za przydaniem prokuratorowi legitymacji przemawiają także względy celowościowe.

Preferencja dla realizacji i pierwszeństwa wartości istotnych dla społeczności (wartości kolektywnych) ma jednak swoje granice. W analizowanym przypadku granicę tę wyznacza upływ czasu. NSA na gruncie postanowienia z dnia 28 grudnia 2023 r., I OSK 2608/23²⁶ z urzędu, poza zakresem skargi kasacyjnej, zidentyfikował kolejną sprzeczność pomiędzy przepisami regulującymi postępowanie ze sprzeciwu od decyzji oraz stosowanymi odpowiednio przepisami o skardze. Wątpliwość dotyczyła tego, czy prokurator, który nie brał udziału w postępowaniu, w którym wydano decyzję z art. 138 § 2 p.p.s.a., może uruchomić postępowanie w terminie podstawowym (tu: 14 dni) czy też zmodyfikowanym (tu: 6 miesięcy), co daje się zredukować do pytania, czy art. 53 § 3 p.p.s.a. jest sprzeczny z *ratio* instytucji sprzeciwu od decyzji.

NSA trafnie²⁷ – choć nie wprost – zauważyła, że na gruncie terminu zaskarżenia brak jest uzasadnionych podstaw do odstąpienia od rezultatu zastosowania reguły *lex specialis*. Wszak kwestia terminu została uregulowana wyczerpująco w art. 64c § 1 p.p.s.a. Co więcej inne zasady, jak również dynamika postępowania, afirmują pierwotny wynik. Otóż NSA w postanowieniu z dnia 28 grudnia 2023 r. słusznie nawiązuje do charakterystyki decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. jako aktu jedynie zamykającego cykl procesowy. Kwestia rozpoznawana sprawy administracyjnej przez organy zostaje otwarta na nowo, a prokurator na zasadach ogólnych może aktywnie oddziaływać na przebieg i wynik tego postępowania. Zachowana zostaje więc równowaga pomiędzy uprawnieniami poszczególnych podmiotów w procesie. Nie mniejsze znaczenie ma także argument natury prakseologicznej. Otóż istotnie prokurator cele zdefiniowane przez pryzmat zasady praworządności szybciej jest w stanie zrealizować na drodze administracyjnej niżli sądowej²⁸.

Powyższa analiza ukazuje, że sąd, rekonstruując przebieg postępowania, niejednokrotnie rozstrzygać będzie w warunkach konfliktu dóbr i zasad. Ustalenie określonego ich porządku i pierwszeństwa skutkować będzie rozszerzeniem lub zawężeniem dostępu do drogi sądowej. Przypadek prokuratorskiej partycypacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym jawi się jako szczególny, a to ze wzglę-

²⁶ ONSAiWSA 2024, nr 4, poz. 51, cyt. dalej jako: „postanowienie NSA z dnia 28 grudnia 2023 r.”.

²⁷ „Z tego też względu art. 64c § 1 p.p.s.a. – przewidujący czternastodniowy termin na wniesienie sprzeciwu – stanowi *lex specialis* do art. 53 § 1 p.p.s.a. i wyłącza możliwość jego zastosowania w postępowaniu ze sprzeciwu”.

²⁸ NSA w postanowieniu z dnia 28 grudnia 2023 r. argumentuje w sposób następujący „[j]eżeli ten sam cel może zostać osiągnięty w sposób szybszy i prostszy poprzez ewentualne wyeliminowanie naruszenia prawa w drodze rozstrzygnięcia organu administracji publicznej, to szansa ta powinna zostać wykorzystana, również dlatego, że weryfikacja aktu na drodze administracyjnej ma pierwszeństwo przed weryfikacją w trybie postępowania sądowoadministracyjnego”.

du na elementarne wartości uzasadniające ten udział. Założenie to skonfrontowane jednak z zasadą równości czy obowiązkiem dbałości o skuteczność i operatywność organów państwa może uzasadniać rozstrzygnięcie konkretnego konfliktu ze wskazaniem na inne wartości, choćby te nie były w zgodzie z wolą ustawodawcy.

3. Zjawisko proliferacji skarg a rekonstrukcja przebiegu postępowania. Potencjał konfliktowy procedur dostępnościowych

W minionych latach obserwujemy wzrost liczby procedur ukierunkowanych na zgłaszanie nieprawidłowości, naruszeń prawa²⁹ czy też komunikowania przez osoby swoich potrzeb. Adresatem tych środków są głównie podmioty publiczne, w tym organy. Mamy w tym przypadku do czynienia z postępowaniami administracyjnymi, choć szczególnego rodzaju³⁰. Zjawisko proliferacji procedur skargowych powodowane jest przede wszystkim³¹ obowiązkiem implementacji do krajowego systemu aktów prawa wtórnego UE. Analiza materiału empirycznego uzasadnia wnioski o tym, że przepisy regulujące przebieg postępowań skargowych wykazują potencjał konfliktowy.

W tym kontekście z punktu widzenia funkcjonowania administracji istotne znaczenie zdają się mieć dwa procesy. Z jednej strony, zapewnianie dostępności poprzez realizację standardów minimalnych oraz „mediowanie” ze społecznością w zakresie usuwania barier w usługach publicznych. Z drugiej strony, pozyskiwanie informacji istotnych z punktu widzenia wykonywania zadań państwa oraz udzielanie ochrony osobom zgłaszającym naruszenia. Ze względu na ograniczone ramy opracowania, jak również to, że przepisy

²⁹ Zob. kompleksowe opracowanie w tym przedmiocie M. Możdżeń-Marcinkowski, *Sygnalizowanie naruszeń prawa w administracji publicznej. Studium prawne*, Warszawa 2024.

³⁰ Na potrzeby opracowania przyjęto definicję postępowania administracyjnego autorstwa E. Schmidta-Aßmanna, który procedurę administracyjną rozumie jako splot procesów prowadzonych przez podmiot publiczny zaprojektowanych na zbieranie, zarządzanie i analizę informacji („Administrative procedures are intertwined processes carried out by public bodies designed to gather, manage, and analyze information”); zob. E. Schmidt-Aßmann, *Structures and Functions of Administrative Procedures in German, European and International Law*, [w:] J. Barnes (red.), *Transforming Administrative Procedure*, Sevilla 2015, s. 47. Na marginesie zasadniczego wywodu warto nadmienić, że także Szanowny Jubilat w swojej pracy nawiązywał do wskazanej koncepcji (tu: specyficznego ujęcia procedur administracyjnych); zob. J. Supernat, *Sieci administracyjne w Unii Europejskiej*, [w:] R. Grzeszczak, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo administracyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2016, s. 112.

³¹ Zob. jednak np. art. 22c ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o przeciwdziałaniu zagrożeniom przestępczością na tle seksualnym i ochronie małoletnich (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 560).

implementujące³² dyrektywę 2019/1937³³ w zakresie dotyczącym zgłoszeń zewnętrznych wejść w życie 25 grudnia 2024 r.³⁴, dalsze uwagi poświęcone zostały wybranym kwestiom zapewniania dostępności.

Zagadnienie dostępności usług publicznych jest złożone i uregulowane wieloma aktami. Różne organy państwa będą zaangażowane w proces. Szczególnie miejsce w systemie przypada sądom administracyjnym³⁵, które kontrolując legalność decyzji wydawanych w sprawach dostępnościowych, ważyć będą skonfliktowane wartości³⁶. Powyższe stanowi konsekwencję wzbogacenia wzorca kontroli o kryterium racjonalności. Innymi słowy, sąd administracyjny, kontrolując decyzję, będzie także wartościować pierwotne żądanie strony³⁷. Dokonując zamierzonej redukcji, można argumentować, że w tej kategorii spraw spór dotyczyć będzie *de facto* racjonalności usprawnienia oraz możliwości jego zapewnienia, a jedynie wtórnie legalności zaskarżonego aktu. Zachowanie nielegalne to takie, którego skutkiem jest wykreowanie bariery, pomimo że możliwe i racjonalne było zapewnienie dostępności.

Z kolei organy (w tym podmioty publiczne) w świetle ustawodawstwa dostępnościowego występują w roli gospodarza albo strony postępowania o skargowym charakterze. Zarówno³⁸ w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu

³² Zob. ustawa z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz. U. poz. 928).

³³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. U. UE L z 2019 r. Nr 305, str. 17 z późn. zm.).

³⁴ Podkreślenia wymaga, że także w tym przypadku daje się zidentyfikować potencjał konfliktowy pomiędzy nowowprowadzonymi uprawnieniami sygnalistów a zastanymi urządzeniami procesowymi; zob. J.G. Firlus, [w:] A. Sobczyk *et al.* (red.), *Ustawa o ochronie sygnalistów. Komentarz*, red. A. Sobczyk, art. 34, nb. 5, Legalis 2024; M. Możdżeń-Marcinkowski, *Z analizy nowego polskiego prawa o ochronie sygnalistów w świetle wybranych rozwiązań niemieckiej federalnej ustawy Hinweisgeberschutzgesetz. Wskazówki dla administracji samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 10, s. 25–28.

³⁵ W piśmiennictwie na kanwie Konwencji ONZ tranie wskazuje się, że margines swobody państw, ale także ich organów, we wdrażaniu standardu minimalnego, wyznaczać będą sądy krajowe; zob. R. Cera, [w:] V.D. Fina, R. Cera, G. Palmisano (red.), *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities A Commentary*, Cham 2017, s. 114, 116.

³⁶ Adekwatny przykład procedury ważenia celów i wartości w obszarze dostępnościowym stanowi § 63–64 uzasadnienia wyroku ETPC z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie *Amar Helgi Lárusson przeciwko Islandii* (skarga nr 23077/19), w którym rozpoznane zostało uprawnienie gminy do przypisywania pierwszeństwa poszczególnym celom w ramach ograniczonych środków budżetowych.

³⁷ Np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 marca 2023 r., I SA/Wa 2715/22, Lex nr 3578217: „nie oznacza to jednak że organ ma bezrefleksyjnie nakładać na podmiot obowiązki służące co prawda zapewnieniu dostępności ale trudne lub wręcz niemożliwe do wykonania z powodów technicznych czy prawnych”.

³⁸ Z uwagi na ograniczone ramy opracowania w analizie pominięta została treść art. 67–68 oraz art. 70 ustawy z dnia 26 kwietnia 2024 r. o zapewnianiu spełniania wymagań dostępności

dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami³⁹, jak również w ustawie z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych⁴⁰ wykreowane zostały podstawy nie tylko do przekazywania organom informacji o naruszeniach standardu, ale też środki służące kwestionowaniu stanu faktycznego niezgodnego z prawem. Środki te wykazują genetyczną więź z instytucją skarg i wniosków z Działu VIII k.p.a., stąd też aktualny jest problem zbiegu skarg ogólnych oraz dostępnościowych (tu: szczególnych).

W kontekście dostępności architektonicznej oraz komunikacyjno-informacyjnej zbieg ma charakter pomijalny. Otóż na podstawie art. 29 ustawy systemowej każdy członek społeczności dysponuje uprawnieniem do „poinformowania” podmiotu publicznego o braku dostępności (tu: bariery). Jednocześnie ustawodawca nie określa trybu procedowania, a zakresem odesłania z art. 33 ustawy systemowej nie objęto Działu VIII k.p.a. Jak się wydaje, dostępne są dwie opcje interpretacyjne. Z jednej strony można przyjąć, że procedura ma charakter niesformalizowany i wewnętrzny. W tym ujęciu organ nie musiałby udzielać odpowiedzi. Z punktu widzenia zakresu obowiązków organu akt przekazania informacji miałby indyferentny charakter. Z drugiej strony można zaadaptować podejście *ad casum* wiążące tryb procedowania z treścią informacji. Jeżeli pismo członka społeczności wyczerpuje znamię skargi powszechnej lub wniosku, to też na zasadach ogólnych następuje wszczęcie postępowania w rozumieniu Działu VIII k.p.a. Jakkolwiek w większości przypadków adresat informacji nie będzie uprawniony do rozpoznania jej jako skargi, to ze względu na treść art. 231 § 1 k.p.a. pismo powinno zostać przekazane do organu właściwego. W przeciwnym razie, na zasadzie *lex specialis*, z zakresu instytucji skarg i wniosków zostałyby wyłączony cały obszar dostępności normowany przepisami ustawy systemowej. Rezultat ten jako sprzeczny z zasadami służącymi budowie inkluzji społecznej⁴¹ nie znajduje jednak uzasadnienia⁴². Przepis art. 29 ustawy systemowej stanowi przejaw absolutnej spo-

niektórych produktów i usług przez podmioty gospodarcze (Dz. U. poz. 731) regulujących powszechne prawo oraz tryb składania zawiadomień *de facto* w interesie publicznym. Powyższe przepisy wejdą w życie dopiero 28 czerwca 2025 r.

³⁹ Tj. Dz. U. z 2022 r. poz. 2240, dalej jako „ustawa systemowa”.

⁴⁰ Tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1440, dalej jako u.d.c. Z uwagi na ograniczone ramy opracowania problematyka dostępności cyfrowej nie została uwzględniona w analizie.

⁴¹ Dekodowanymi m.in. z art. 69 Konstytucji RP czy art. 26 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE C z 2007 r. Nr 303, str. 1 z późn. zm.).

⁴² Z kolei odmiennie rzecz się ma w kontekście dostępności cyfrowej. Otóż w art. 18 ust. 7–8 u.d.c. wprowadzono faktyczną czasową niedopuszczalność postępowania skargowego w okresie zawisłości sprawy żądania zapewnienia dostępności. Wszak w pierwszej kolejności członek społeczności powinien zrealizować uprawnienie o podstawie z art. 18 ust. 1 u.d.c.

łącznej kontroli administracji⁴³ i uzasadnia przydanie wyższej jej wagi niżli ograniczeniu wpływu „spraw” do organów.

Reguła *lex specialis* znajdzie natomiast zastosowanie w przypadku zbiegu postępowania z wniosku o zapewnienie dostępności, o którym mowa w art. 30 ustawy systemowej, oraz skargi z Działu VIII k.p.a. W tym przypadku pierwszeństwo przypisać należy postępowaniu regulowanemu przepisami ustawy systemowej jako temu ze zbiegających się trybów, który w najpełniejszy sposób zabezpiecza sytuację osoby komunikującej potrzebę. Środkiem realizacji zasady pierwszeństwa byłaby konwersja skargi indywidualnej we wnioski o zapewnienie dostępności. Z kolei podstawę prawną dla tego zabiegu stanowiłby stosowany *per analogiam* art. 233 k.p.a. Modyfikacja kodeksowego mechanizmu polegać będzie na tym, że skutek w postaci wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego zostanie zastąpiony uruchomieniem postępowania wprowadzie przedjurysdykcyjnego, ale warunkującego dostęp do doskonałego środka oddziałującego na zachowania podmiotów publicznych (tu: skarga na brak dostępności)⁴⁴.

W warunkach kolizji procedur dostępnościowych rozstrzygające znaczenie przypisać należy charakterystyce dostępności jako niesamodzielnego⁴⁵ publicznego prawa podmiotowego jednostki. W spektrum „indywidualne → kolektywne” odwrócony zostaje wektor. Otóż to społeczeństwo ma usunąć barierę⁴⁶, *ergo* pierwszeństwo przypisać należy indywidualnym potrzebom oraz środkom służącym, w granicach prawa, ich zaspokojeniu.

4. Uwagi końcowe

Analiza ukazała, że normy procesowe prawa administracyjnego mają potencjał konfliktowy, *ergo* wymagają rozstrzygnięcia kolizji dóbr. Nie zawsze jed-

⁴³ Zob. także R. Mędrzycki, [w:] K. Roszewska (red.), *Ustawa o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami. Komentarz*, Lex/el. 2021, art. 29, nb. 1.

⁴⁴ Szerzej na temat relacji zachodzącej pomiędzy oboma postępowaniami A. Cebera, *Postępowanie skargowe w związku z brakiem zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica” 2023, numer specjalny: Z. Duniewska, A. Kaźmierska-Patrzyzna, A. Rabięga-Przyłęcka (red.), *W trosce o godność, życie i zdrowie człowieka – zagadnienia administracyjnoprawne*, s. 41–51.

⁴⁵ Wypowiedź inspirowana analizą: K. Roszewska, *Accessibility – One of the Human Rights or the Means of Their Implementation*, „Prawo i Więź” 2021, nr 3(37), s. 163, 165

⁴⁶ Zob. M. Oliver, *The social model of disability: thirty years on*, „Disability & Society” 2013, vol. 28, no. 7, s. 1024, „we were not disabled by our impairments but by the disabling barriers we faced in society”.

nak zadowalające efekty przyniesie zastosowanie reguły *lex specialis*. Powyższe ma szczególne znaczenie w zakresie dotyczącym procedury jako podstawowego pasa transmisyjnego wartości⁴⁷ zakotwiczonych w systemie prawnym. Skoro organy stosujące prawo w wielu przypadkach są zobowiązane rekonstruować przebieg postępowania, to w procesie tym nie można pomijać wartości i zasad stojących za poszczególnymi instytucjami. Postulować zatem należy komplementarne współstosowanie reguły *lex specialis* oraz reguły aksjologicznej. Przy czym owa komplementarność objawiać się będzie nie tylko tym, że kolizji nie daje się usunąć z użyciem innych reguł kolizyjnych⁴⁸, ale także z konieczności dokonania korekty pierwotnego rezultatu.

⁴⁷ Zob. J. Barnes, *Reform And Innovation In Administrative Procedure*, [w:] *idem* (red.), *Transforming...*, s. 16: „Administrative procedure is the primary «conveyor belt» of the [...] values [...]”.

⁴⁸ Zob. B. Wojciechowski, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 4, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015, s. 388.