

**Tomasz Bąkowski**  
Uniwersytet Gdański  
ORCID: 0000-0002-9363-2124  
tb@prawo.ug.edu.pl

## **Postawy zachowawcze organów administracji publicznej w procesie stosowania prawa (wybrane konteksty zjawiska)**

### **Wstęp**

Obserwując praktykę realizacji zadań przez organy administracji publicznej w tzw. formach władczych, można dostrzec, że w pewnych sytuacjach, czy też w niektórych typach spraw, sposób bądź treść podejmowanych rozstrzygnięć cechują się znacznym stopniem wstrzemięźliwości, której źródeł należałoby doszukiwać się m.in. w rosnącej nieustannie liczbie przepisów (o jakości porównawczej wiele do życzenia), składających się na obowiązujący porządek prawny, ale również w obawie, lęku, „urzędniczym wyrachowaniu”, jak też w niedostatkach wiedzy z szeroko rozumianej sfery prawnoadministracyjnej, wykraczającej poza materię ściśle związaną z kategorią załatwianych spraw w danym urzędzie, departamencie, wydziale czy referacie.

Wybrane przykłady, w których tytułowa postawa zachowawcza zdaje się być szczególnie widoczna, obejmują zagadnienia: 1) metod wykładni stosowanego prawa; 2) stosunku organów administracji publicznej załatwiających sprawy administracyjne do norm konstytucyjnych oraz 3) stosowania przez organy administracji publicznej przepisów, będących przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, w wyniku której zapadły tzw. wyroki zakresowe.

### **Zgodnie z literą prawa**

Do kanonu paremii prawniczych należy zaliczyć myśl, którą prof. Eugeniusz Smoktunowicz ujął w następujący sposób: „Przepisy prawa są aktami woli. Wykładnia ich ma sprawić, by były one także aktami rozumu”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> E. Smoktunowicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 1994, s. 17.

Co najmniej od lat 80. ubiegłego stulecia można zaobserwować, tak w piśmiennictwie krajowym, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych, znaczną intensyfikację formułowania postulatów dotyczących wykraczania poza literalne rozumienie przepisów prawa i kierowanie się ku metodom wykładni funkcjonalnej, celowościowej i systemowej oraz zrównywanie ich znaczenia z metodą wykładni gramatycznej<sup>2</sup>. Operuje się nawet w tym względzie pojęciem wykładni „pełnej”, oznaczającym „proces interpretacyjny prowadzony równoległe za pomocą wszystkich typów dyrektyw (...), bez zakładania z góry pierwszeństwa i szczególnego znaczenia wykładni językowej w stosunku do pozostałych metod wykładni, z zastrzeżeniem że wprawdzie od wykładni językowej rozpoczyna się proces wykładni, ale na niej się nie kończy”<sup>3</sup>.

Poglądów o zasadności, a nawet konieczności wykorzystywania wielu metod wykładni w celu ustalenia rzeczywistego znaczenia przepisów prawnych i zawartych w nich wyrażen nie można więc określać mianem „współczesnego wynalazku”. Większość normatywnych teorii wykładni – jak pisał Jerzy Wróblewski – „nawet wówczas, gdy wykładnia językowa doprowadzi do ustalenia jednego językowo możliwego znaczenia normy, postuluje sprawdzenie przez inne rodzaje wykładni”<sup>4</sup>. Takiemu stanowisku wtórują poglądy pojawiające się w orzeczeniach sądów administracyjnych, w których podkreśla się, że obecnie metoda językowa nie tylko nie jest wystarczająca, ale nie powinna być traktowana jako konkurencyjna wobec metod systemowej czy funkcjonalnej, lecz wszystkie te metody należy uznać za „współdziałające”<sup>5</sup>.

Odnosząc się do powyższego zagadnienia, Maciej Zieliński wskazuje, że „wedle dominującej tendencji, należy: po pierwsze, kontynuować wykładnię nawet po uzyskaniu jednoznaczności językowej; po drugie, w razie konfliktu dać pierwszeństwo rezultatowi otrzymanemu wedle dyrektyw funkcjonalnych,

---

<sup>2</sup> Por. m.in. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 182 i nast. oraz 433–439; Z. Cieślak, *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011, s. 80–81; wyrok NSA z 6 października 1994 r., sygn. akt SA/Gd 665/94, Lex nr 1688474; wyrok NSA z 17 października 2006 r., sygn. akt II OSK 1205/05, Lex nr 289293; wyrok NSA z 27 listopada 2008 r., sygn. akt I OSK 1752/07, Lex nr 526558; wyrok SN z 8 stycznia 1993 r., sygn. akt III ARN 84/92, OSNCP 1993, Nr 10, poz. 183; wyrok SN z 20 czerwca 1995 r., sygn. akt III ARN 22/95, OSNAPiUS 1995, Nr 24, poz. 297.

<sup>3</sup> W. Jakimowicz, *W kwestii pełnej wykładni art. 154 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Casus” 2018, nr 90, s. 8.

<sup>4</sup> J. Wróblewski, *Wykładnia prawa*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 444.

<sup>5</sup> Wyrok NSA z 24 stycznia 2017 r., sygn. akt I OSK 731/15, Lex nr 2248054. Podobnie m.in. w wyroku NSA z 7 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 267/11, Lex nr 1082711, w którym podkreślono: „Odkodowanie treści normy prawnej wymaga zastosowania nie tylko wykładni językowej, ale również ważną i równoważną jest wykładnia celowościowa, wykładnia systemowa”. Z kolei NSA w wyroku z 10 listopada 2011 r., sygn. akt I FSK 150/11, Lex 1131396, podniósł, że „dla odczytania normy prawnej wynikającej z krajowych przepisów nie jest wystarczające posłużenie się wykładnią językową i zachodzi potrzeba sięgnięcia do innych metod wykładni”.

jeśli rezultat językowy burzy podstawowe założenia racjonalności prawodawcy, zwłaszcza o jego spójnym systemie wartości, co wiąże się z dopuszczeniem w tej sytuacji wykładni rozszerzającej albo zwężającej”<sup>6</sup>.

Na tym tle powstaje pytanie o tendencje w podejściu do wykorzystywania różnych metod wykładni w procesie stosowania prawa przez organy administracji publicznej. Udzielenie precyzyjnej odpowiedzi wymaga przeprowadzenia wnikliwych badań statystycznych, a następnie odpowiedniej analizy uzyskanych wyników tych badań, co znacznie wykracza poza formułę niniejszego opracowania. Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że sygnalizowane zagadnienie, z uwagi na swą teoretyczną i praktyczną doniosłość, zasługuje na odrębne monograficzne studium z zakresu prawa administracyjnego. Natomiast odnosząc się do tego pytania z perspektywy przedmiotu prowadzonych rozważań, a zwłaszcza tytułu artykułu, sugerującego ich kierunek, zasadne będzie zilustrowanie choćby jednym przykładem błędnego przywiązania organów administracji publicznej do poprzestawania na językowej metodzie wykładni w procesie stosowania prawa:

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie prawomocnym wyrokiem z 1 marca 2017 r. uchylił decyzję organu odwoławczego oraz organu I instancji o odmowie przyznania świadczenia wychowawczego. Z uzasadnienia wyroku wynika, że cudzoziemka wystąpiła o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego na dzieci. Organ I instancji odmówił przyznania świadczenia, wskazując, że zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. c i d ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>7</sup> prawo do świadczenia wychowawczego przysługuje cudzoziemcom przebywającym na terytorium RP na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 127 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach<sup>8</sup>,

---

<sup>6</sup> M. Zieliński, *Wybrane zagadnienia wykładni prawa*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 6, s. 9. Jednocześnie autor ten zastrzega, że „zastosowanie tej procedury wymaga jednak szczególnej ostrożności, która ma się przejawiać w niezwykle starannym zrekonstruowaniu i ujawnieniu przywoływanych wartości, a nadto w niedopuszczeniu do jej zastosowania mimo spełnienia wcześniej wskazanych warunków, gdy: 1) treść sformułowanej definicji legalnej jest jednoznaczna językowo; 2) jednoznaczny językowo przepis przyznaje jakimś podmiotom określone kompetencje; 3) jednoznaczny językowo przepis przyznaje uprawnienia obywatelom; 4) jednoznaczny językowo przepis zachowuje w mocy przepisy uchylonego aktu; 5) jednoznaczny językowo przepis modyfikuje przepis centralny”.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1579 ze zm., dalej jako u.p.p.

<sup>8</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1990 ze zm. Zgodnie z przywołanym przepisem w ówczesnym brzmieniu „zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji udziela się, gdy celem pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest wykonywanie pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz spełnione są łącznie następujące warunki: 1) cudzoziemiec: a) zawarł, na okres przynajmniej 1 roku, umowę o pracę, umowę o pracę nakładczą, umowę cywilnoprawną, na podstawie której wykonuje pracę, świadczy usługi lub pozostaje w stosunku służbowym, b) posiada formalne kwalifikacje i spełnia inne warunki, które są wymagane, w przypadku zamiaru wykonywania pracy w zawodzie regulowanym w rozumieniu art. 5 pkt 4 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania

jeżeli zamieszkują z członkami rodzin na terytorium RP oraz cudzoziemcom posiadającym kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”, jeżeli zamieszkują z członkami rodzin na terytorium RP, z wyłączeniem obywateli państw trzecich, którzy uzyskali zezwolenie na pracę na terytorium państwa członkowskiego na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy, obywateli państw trzecich przyjętych w celu podjęcia studiów oraz obywateli państw trzecich, którzy mają prawo do wykonywania pracy na podstawie wizy. Zdaniem organu strona nie może być objęta pomocą finansową w formie świadczenia wychowawczego, gdyż w karcie pobytu nie ma adnotacji „dostęp do rynku pracy”, a strona nie wykazała, aby przebywała na terytorium RP w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji.

Udział w tym postępowaniu zgłosił Rzecznik Praw Dziecka, podnosząc, że wprawdzie z literalnego brzmienia art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. c i du.p.p. wynika, iż strona nielegitymująca się kartą pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy” nie jest objęta prawem do uzyskania świadczenia wychowawczego, ale przepis ten jest sprzeczny z art. 244 ust. 1 pkt 11 ustawy o cudzoziemcach<sup>9</sup> i art. 87 ustawy z dnia 24 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>10</sup>. Adnotacja na karcie pobytu jest bowiem wtórna do uprawnień wynikających z ustaw szczególnych, a strona niewątpliwie posiada prawo do pracy na terytorium RP. Natomiast ograniczenie się do wykładni językowej art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. c i d u.p.p. jest – w ocenie Rzecznika Praw Dziecka – niezgodne z art. 2, art. 32 i art. 71 ust. 1 zdanie drugie i art. 72 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP<sup>11</sup>, a także art. 26 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka<sup>12</sup>.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze utrzymało w mocy decyzję organu I instancji, przyznając, że zauważa sprzeczność pomiędzy brzmieniem art. 1

---

kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, e) posiada wyższe kwalifikacje zawodowe, d) posiada ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, e) posiada zgodę właściwego organu na zajmowanie określonego stanowiska, wykonywanie zawodu lub prowadzenie innej działalności, gdy obowiązek jej uzyskania przed zawarciem umowy wynika z odrębnych przepisów; 2) podmiot powierzający cudzoziemcowi wykonywanie tej pracy nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych na lokalnym rynku pracy; 3) roczne wynagrodzenie brutto wynikające z miesięcznego lub rocznego wynagrodzenia, wskazane w umowie, nie będzie niższe niż minimalne wynagrodzenie określone w przepisach wydanych na podstawie art. 139”.

<sup>9</sup> Stosownie do przywołanego przepisu w karcie pobytu umieszcza się m.in. adnotację „dostęp do rynku pracy” – w przypadku zezwolenia udzielonego cudzoziemcowi, który jest uprawniony do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jest zwolniony z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę.

<sup>10</sup> T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 645 ze zm., dalej jako u.p.z.

<sup>11</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>12</sup> Konwencja o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526 ze zm.).

ust. 2 pkt 2 lit. d u.p.p. i art. 87 ust. 1 pkt 2 i 5 u.p.z., jednak uwzględnienie stanowiska Rzecznika Praw Dziecka naruszałoby – zdaniem organu – zasadę praworządności określoną w art. 6 k.p.a.<sup>13</sup> Według organu odwoławczego zasada ta wyłącza możliwość samodzielnego kwestionowania obowiązywania przepisów prawnych powszechnie obowiązujących i odmowy zastosowania tych przepisów jako podstawy prawnej decyzji administracyjnej.

Decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego została zaskarżona do sądu administracyjnego zarówno przez stronę, jak i Rzecznika Praw Dziecka, który zarzucił naruszenie prawa materialnego, polegającego na ograniczeniu się do wykładni językowej art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d u.p.p., a także niedokonaniu wykładni systemowej tego przepisu z art. 244 ust. 1 pkt 11 ustawy o cudzoziemcach oraz z art. 87 u.p.z. Sąd administracyjny uwzględnił skargi, uznając stanowisko organów za nieprawidłowe i świadczące o niewłaściwej interpretacji przepisów prawa. Wskazał, że ograniczenie się wyłącznie do wykładni językowej art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d u.p.p. doprowadziło do nieprawidłowego odkodowania normy prawnej zawartej w tym przepisie. Przyznał też, że przy wykładni powyższego przepisu nie można pomijać art. 244 ust. 1 pkt 11 ustawy o cudzoziemcach oraz art. 87 u.p.z. Z analizy tych przepisów wynika bowiem, że skoro cudzoziemcowi przysługuje z mocy prawa uprawnienie do wykonywania pracy w Polsce, to adnotacja na karcie pobytu – jako potwierdzająca to uprawnienie – ma charakter jedynie informacyjny. Wobec tego wykładnia systemowa prowadzi do wniosku, że art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d u.p.p. przyznaje uprawnienie do uzyskania świadczenia wychowawczego cudzoziemcowi legitymującemu się kartą pobytu uprawniającą do wykonywania pracy na terytorium RP, niezależnie od tego czy uprawnienie to zostało ujawnione przez właściwy organ na karcie pobytu. Okazuje się zatem, że prawo do uzyskania świadczenia wychowawczego przez cudzoziemca legitymującego się kartą pobytu nie jest uzależnione od wymaganej prawem adnotacji organu, lecz od posiadania przez niego uprawnienia do wykonywania pracy na terytorium RP, które to może wynikać bądź z posiadanego zezwolenia na pracę, bądź z mocy przepisów zwalniających cudzoziemca z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę. Zdaniem sądu taki sposób rozumienia art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d u.p.p. znajduje też uzasadnienie w wykładni celowościowej, odpowiadając wartościom przyjętym w Konstytucji RP oraz w Konwencji o prawach dziecka.

W przywołanym wyroku sąd ponadto wskazał, że konieczność odejścia od językowego rozumienia art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d u.p.p. nie oznacza bynajmniej odmowy zastosowania tego przepisu. Odejście od językowego rozumienia tego przepisu zapobiega zaś odmowie przyznania świadczenia wychowawczego wyłącznie na podstawie formalnego kryterium zamieszczenia na karcie pobytu adnotacji o dostępności do rynku pracy, która byłaby nie do pogodzenia z re-

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.), dalej jako k.p.a.

zultatem wykładni celowościowej, systemowej i prokonstytucyjnej art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d u.p.p. Zatem wbrew obawom organu przepis ten będzie miał zastosowanie i w świetle dokonanej wykładni da podstawę do uznania, że cudzoziemiec posiadający kartę pobytu i uprawnienie do wykonywania pracy w Polsce, z uwagi na udzielenie mu ochrony uzupełniającej, spełnia określony w art. 1 ust. 2 pkt 2 lit. d u.p.p. warunek konieczny do uzyskania świadczenia wychowawczego.

## Konstytucja! Konstytucja!

Tego że ustawa zasadnicza w tzw. świadomości społecznej jest bytem egzystencjalnym i przynajmniej intuicyjnie oraz – jak się wydaje – względnie powszechnie traktowanym za znaczący element porządku prawnego, można było doświadczyć, obserwując organizowane kilka lat temu zgromadzenia publiczne, których uczestnicy przynosili ze sobą egzemplarze Konstytucji RP. Obrazy z nie tak dalekiej przeszłości skłaniają do postawienia pytania o to, czy rzeczony egzemplarz Konstytucji RP można znaleźć również na urzędniczych biurkach. Innymi słowy, czy normy konstytucyjne są uwzględniane przez organy administracji publicznej w procesie stosowania prawa. Wypada bowiem w tym miejscu przypomnieć, że w myśl art. 8 ust. 2 Konstytucji RP „przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”. Trzeba przy tym zaznaczyć, że treści cytowanego przepisu nie powinno się ograniczać do samoistnego stosowania, ale należałoby uwzględnić także bezpośrednie współstosowanie (wraz z przepisami ustaw i aktów podustawowych)<sup>14</sup>, jak również nie należy zawężać zakresu podmiotowego tego przepisu poprzez uznanie, że odnosi się on wyłącznie do stosowania Konstytucji przez sądy<sup>15</sup>. Mając powyższe na uwadze, zasadne będzie w pierwszej kolejności przedstawienie poglądów doktryny, które w tym zakresie można podzielić przynajmniej na dwie grupy, określając umownie jedne poglądami umiarkowanymi, drugie zaś poglądami dopuszczającymi możliwość samoistnego stosowania przepisów Konstytucji RP przez organy administracji publicznej.

Do reprezentantów stanowiska umiarkowanego należy zaliczyć m.in. Jana Zimmermanna, który zwraca uwagę na to, że „organy administracji publicznej, stosując prawo, nie mają możliwości omijania poszczególnych szczebli hierarchii źródeł prawa”<sup>16</sup>. W ocenie przywołanego autora stosowanie norm konstytucyjnych (zwłaszcza zasad konstytucyjnych) przez organy administracji

<sup>14</sup> Por. K. Działocha, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. drugie, 2016, Lex, art. 8.

<sup>15</sup> Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 105.

<sup>16</sup> *Ibidem*.



publicznej jest możliwie jedynie wraz z innymi obowiązującymi normami porządku prawnego<sup>17</sup>. Wynika więc z tego, że w procesie stosowania norm prawa administracyjnego istnieje możliwość (a w wielu przypadkach nawet konieczność) współstosowania przepisów Konstytucji RP.

Zwolennikami samoistnego stosowania przepisów Konstytucji są m.in. Małgorzata Jaśkowska i Wojciech Jakimowicz. Autorzy ci, akceptując współstosowanie przepisów Konstytucji RP, widzą również możliwość jej samoistnego stosowania, które jest uzależnione przede wszystkim od takiego sformułowania poszczególnych przepisów, które – podobnie jak art. 39 Konstytucji RP<sup>18</sup> – nie wymaga uszczegółowienia ustawowego<sup>19</sup>. Wśród norm konstytucyjnych, które bezpośrednio wiążą organy administracji publicznej, a co za tym idzie podlegają samoistnemu stosowaniu przez te organy, znajdują się normy kreujące m.in. zasady: równości wobec prawa, niedyskryminacji, proporcjonalności, sprawiedliwości proceduralnej<sup>20</sup>. Warto też odwołać się do stanowiska Janusza Roszkiewicza, który oprócz modyfikacyjnej i interpretacyjnej formy stosowania Konstytucji RP przez organy administracji publicznej widzi również możliwość samoistnego bezpośredniego jej stosowania w okolicznościach, jakie daje brzmienie art. 78 Konstytucji RP<sup>21</sup>.

Z kolei w orzecznictwie sądownoadministracyjnym podkreśla się przede wszystkim wynikający z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP obowiązek kierowany do organów administracji publicznej stosujących prawo, polegający na prokonstytucyjnej wykładni stosowanych przepisów<sup>22</sup>. Perspektywa znaczenia art. 8 ust. 2 Konstytucji RP przyjmowana przez organy administracji publicznej w wielu przypadkach różni się dalece od poglądów prezentowanych w doktrynie i orzecznictwie sądowym, nawet gdy bezpośrednie stosowanie przepisów Konstytucji RP przez organy administracji publicznej ograniczy się do obowiązku dokonywania prokonstytucyjnej wykładni ustaw.

Tu również należałoby posłużyć się przykładem zaczerpniętym z bogatego w tym aspekcie dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych. Przykładowo: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyrokiem z 22 października 2015 r. uchylił decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego, utrzymującą w mocy

<sup>17</sup> Ibidem, s. 106.

<sup>18</sup> Zgodnie z tym przepisem „nikt nie może być poddany eksperymentom naukowym, w tym medycznym, bez dobrowolnie wyrażonej zgody”.

<sup>19</sup> M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998, s. 57.

<sup>20</sup> W. Jakimowicz, *Bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucji przez organy administracji publicznej*, cz. II: *Stosowanie norm-reguł i stosowanie norm-zasad*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 6, s. 6–23.

<sup>21</sup> J. Roszkiewicz, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 4, s. 63–64. Zgodnie z przywołanym przepisem „każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”.

<sup>22</sup> Zob. przykładowo: wyrok NSA z 1 sierpnia 2019 r., sygn. akt I OSK I 202/19, Lex nr 2778932 oraz wyrok NSA z 24 sierpnia 2020 r., sygn. akt I OSK I 650/20, Lex nr 3048813.

decyzję organu I instancji o odmowie przyznania wnioskodawczyni świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu sprawowania opieki nad mężem. Materialnoprawną podstawą decyzji organów obu instancji były przepisy art. 17 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 5 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych<sup>23</sup>. Zestawiając treść obu przepisów, organy wykluczyły możliwość otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego, gdy osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim z wnioskodawcą, która notabene w pierwszej kolejności zobowiązana jest do alimentacji. Sąd kontrolujący decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego zaznaczył, że wykładania art. 17 ust. 2 pkt 2 lit. a u.ś.r. musi uwzględniać konstytucyjne zasady, w tym wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadę równości. Wyjaśnił też przy tym, że uchylenie zaskarżonej decyzji oraz decyzji organu I instancji było właśnie konsekwencją sprzecznej z Konstytucją RP wykładni prawa materialnego. We wskazaniach podkreślił zaś, że ponownie rozpoznając sprawę organ administracji, ma wziąć pod uwagę, że obowiązek wykładni prokonstytucyjnej ustaw spoczywa zarówno na sądach, jak i na organach administracji publicznej.

## Wiążąco niech rozstrzygają inni

Pozostając w normatywnym obszarze wyznaczonym przepisami u.ś.r., wypada zwrócić uwagę na jeszcze jedno źródło postawy zachowawczej organów administracji publicznej stosujących prawo. Źródłem tym są tzw. wyroki zakresowe Trybunału Konstytucyjnego<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 114 ze zm., dalej jako u.ś.r. Stosownie do z pierwszego z przywołanych przepisów „świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługuje: 1) matce albo ojcu, 2) opiekunowi faktycznemu dziecka, 3) osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną w rozumieniu ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, 4) innym osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności – jeżeli nie podejmują lub rezygnują z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji”. Zgodnie zaś z 17 ust. 2 pkt 2 lit. a u.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostaje w związku małżeńskim, chyba że współmałżonek legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

<sup>24</sup> Więcej na temat wyroków zakresowych zob. T. Bąkowski, „Znaczący upływ czasu” – w oczekiwaniu na zmianę art. 156 § 2 k.p.a., [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Wrocław 2019, s. 23–31 oraz przywołaną tam literaturę.



W wyroku z 21 października 2014 r. w sprawie K 38/13<sup>25</sup> Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in., że art. 17 ust. 1b u.ś.r.<sup>26</sup>, w zakresie w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Pomijając brak reakcji ustawodawcy na stan wywołany tym rozstrzygnięciem, dokonany niemal dekadę temu, równie zastanawiająca jest praktyka organów administracji publicznej rozpatrujących wnioski o ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego.

Wypada nadmienić, że początkowo nie tylko organy administracji publicznej, ale nawet sądy administracyjne kontrolujące decyzje odmawiające przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad dorosłą osobą niepełnosprawną (jeżeli niepełnosprawność powstała po ukończeniu wieku wskazanego art. 17 ust. 1b u.ś.r.) dokonywały rozstrzygnięć, uznając, że przywołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego, z uwagi na jego zakresowy charakter, jest kierowany do ustawodawcy i nie wpływa na zmiany w zakresie stosowania powyższego przepisu. Wskazywano bowiem za uzasadnieniem do tego wyroku, że jego skutkiem nie jest uchylene art. 17 ust. 1b u.ś.r., a poprawienie stanu prawnego należy do ustawodawcy. Obecnie orzecznictwo sądów administracyjnych wpisuje się w stanowisko przedstawione w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 sierpnia 2016 r. w sprawie I OSK 923/16<sup>27</sup> i z 10 listopada 2016 r. w sprawie I OSK 1512/16<sup>28</sup>, zgodnie z którym nie jest dopuszczalne wydanie orzeczenia sądowego oraz decyzji administracyjnej na podstawie przepisu, jaki w związku z wejściem w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego został uznany za niezgodny z Konstytucją RP.

Ukształtowana w tym zakresie linia orzecznicza sądów administracyjnych nie znalazła pełnego przełożenia w orzecznictwie organów administracji publicznej, zwłaszcza organów I instancji, które w wielu przypadkach nadal nie uwzględniają konsekwencji prawnych wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r.<sup>29</sup> Uporczywe odwoływanie się do brzmienia art. 17

<sup>25</sup> OTK 2014, Nr 9/A, poz. 104.

<sup>26</sup> Zgodnie z art. 17 ust. 1b u.ś.r. „świadczenie pielęgnacyjne przysługuje, jeżeli niepełnosprawność osoby wymagającej opieki powstała: 1) nie później niż do ukończenia 18. roku życia lub 2) w trakcie nauki w szkole lub w szkole wyższej, jednak nie później niż do ukończenia 25. roku życia”.

<sup>27</sup> Lex nr 2100757.

<sup>28</sup> Lex nr 2169776.

<sup>29</sup> Zob. jedynie przykładowo wyroki: WSA w Gdańsku z 16 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 131/19, Lex nr 2649522; WSA w Gdańsku z 16 maja 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 182/19, Lex nr 2689426; WSA w Gdańsku z 18 lipca 2019 r., sygn. akt III SA/Gd 374/19, Lex nr 2703702; WSA w Bydgoszczy z 14 lipca 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 836/20, Lex nr 3205351; WSA w Lublinie z 5 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Lu 294/21, Lex nr 3224068; WSA w Bydgoszczy z 10 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bd 495/21, Lex nr 3311164; WSA w Krakowie z 3 sierpnia 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 563/22, Lex nr 3394577; WSA w Łodzi z 20 września 2022 r.,

ust. 1b u.ś.r. w decyzjach organów gminy odmawiających przyznania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu opieki nad dorosłą osobą niepełnosprawną (jeżeli niepełnosprawność powstała po ukończeniu wieku wskazanego w tym przepisie), mimo konsekwentnej reakcji organów odwoławczych i sądów administracyjnych, dają podstawy do uznania, że rozstrzygnięcia odmowne są wydawane z pełną świadomością ich uchylecia, czy to w toku kontroli instancyjnej, czy sądowej. Co zatem stoi za tego typu postawą? Z pewnością nie interes wnioskodawców – ci bowiem, jak obecna praktyka orzecznicza pokazuje, korzystając z przysługujących im środków zaskarżenia decyzji odmownej, uzyskują w końcu wnioskowane świadczenie w konsekwencji rozstrzygnięć podejmowanych przez organy odwoławcze i sądy administracyjne, jednak z opóźnieniem wynikającym z przeprowadzenia dodatkowych postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych. Nie bez znaczenia jest również w tym względzie uciążliwa dla wielu z nich konieczność uruchamiania tychże postępowań.

Co zatem w związku z opisaną praktyką osiągnęły organy gminy? Otóż organy gminy uzyskują „urzędowe” potwierdzenie tego, że nie dokonały samodzielnego rozstrzygnięcia wbrew literalnemu brzmieniu przepisu, unikając tym samym ewentualnego narażenia się na zarzut naruszenia przepisów ustawy o finansach publicznych<sup>30</sup> i konsekwencji przewidzianych m.in. w art. 169 tejże ustawy.

## W poszukiwaniu remedium

Zjawisko, które zostało określone na potrzeby niniejszego opracowania mianem postawy zachowawczej organów administracji publicznej w procesie stosowania prawa, nie tylko z perspektywy prawniczej, ale również socjologicznej, psychologicznej, etycznej czy też szeroko pojętej teorii podejmowania decyzji, wydaje się godne naukowej refleksji i kompleksowych studiów.

Swoiście pojmowane bezpieczeństwo orzecznicze stanowi główne źródło postaw zachowawczych w systemie organów administracji publicznej, co jest szczególnie widoczne (choć nie tylko) w procesie stosowania norm prawa administracyjnego. Taka postawa organów administracji publicznej w wielu przypadkach pozostaje w sprzeczności ze celami, których osiągnięcie jest sednem/istotą zadań realizowanych przez organy administracji publicznej.

---

sygn. akt II SA/Łd 224/22, Lex nr 3412108; WSA w Gliwicach z 22 września 2022 r., sygn. akt II SA/Gl 746/22, Lex nr 3409784; WSA w Olsztynie z 22 września 2022 r., sygn. akt II SA/Ol 553/22, Lex nr 3412079.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.).

Przedstawiony drobny wycinek problemu jest jedynie próbą uzasadnienia powyższej tezy. Jednak nawet zdając sobie sprawę z dalece fragmentarycznego rysu, można by już na jego tle podjąć się sformułowania pewnych wniosków oraz wskazać na rozwiązania prowadzące do ograniczania tych z postaw zachowawczych, które są oceniane negatywnie z prawnego i społecznego punktu widzenia. Odnosząc się zatem do wskazanych wcześniej kontekstów, konieczna wydaje się ustawiczna praca na świadomością znaczenia tzw. pełnej wykładni prawa procesie jego stosowania przez organy administracji publicznej. W tym zakresie szczególną edukacyjną rolę należałoby przypisać orzecznictwu sądownoadministracyjnemu.

Nie bez znaczenia dla ograniczenia zachowawczej postawy organów administracji publicznej wobec szerokokorozumianego stosowania przepisów Konstytucji RP są – co można poprzeć konkretnymi przykładami – zmierzające w tym kierunku zmiany legislacyjne. Wyrazem tego jest m.in. nowela k.p.a. z 2017 r.<sup>31</sup>, za sprawą której „wprowadzono” do kodeksowej regulacji zasady rekonstruowane z przepisów Konstytucji RP. Doskonałą tego ilustracją jest art. 8 § 1 k.p.a. w brzmieniu ustalonym powyższą nowelizacją, zgodnie z którym „organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania”.

Zabieg ten z formalnoprawnego punktu widzenia należy uznać za zbyteczny, zwłaszcza w świetle przywoływanego art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, czego nie można powiedzieć, gdy obierze się utylitarny punkt widzenia. Obecnie nie powinno być już wątpliwości (jeżeli takowe były przed wspomnianą nowelizacją), że zasady przywołane w art. 8 § 1 k.p.a. wiążą organy w procesie stosowania prawa. Odpowiednim komentarzem i zarazem uzasadnieniem tego rodzaju działań legislacyjnych są słowa Marka Szubiakowskiego: „Administracja ma naturalną tendencję do opierania swego działania na regulacji kierowanej bezpośrednio do niej, niezależnie od rangi aktu. Pomimo zatem istnienia regulacji konstytucyjnej pokrywającej się przedmiotowo z unormowaniami ustawowymi, w pierwszej kolejności stosowana jest regulacja ustawowa, a nawet jej rozwinięcie w aktach niższego rzędu, w tym w aktach kierownictwa wewnętrznego”<sup>32</sup>.

Swoista ostrożność organów administracji publicznej wobec stosowania przepisów objętych kontrolą Trybunału Konstytucyjnego, w rezultacie której dochodzi do wydania wyroku zakresowego, wymaga odbudowy, jak to ujmuje Janusz Roszkiewicz, „aktywizmu organu administracji publicznej, który zbyt

---

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935).

<sup>32</sup> M. Szubiakowski, *Administracyjnoprawna regulacja praw i wolności obywatelskich*, Warszawa 2017, s. 242.

długo był w polskim ustroju postrzegany jako bezwładny wykonawca woli ustawodawcy<sup>33</sup>.

## Wykaz literatury

- Bąkowski T., „Znaczny upływ czasu” – w oczekiwaniu na zmianę art. 156 § 2 k.p.a., [w:] J. Korczak, K. Sobieralski (red.), *Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Barbarze Adamiak*, Presscom, Wrocław 2019.
- Cieślak Z., *Podstawowe instytucje prawa administracyjnego*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Działocha K., [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. drugie, 2016, Lex.
- Jakimowicz W., *Bezpośrednie stosowanie przepisów konstytucji przez organy administracji publicznej*, cz. II: *Stosowanie norm-reguł i stosowanie norm-zasad*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 6.
- Jakimowicz W., *W kwestii pełnej wykładni art. 154 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Casus” 2018, nr 90.
- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Zakamycze/Wolters Kluwer, Warszawa 2006.
- Jaśkowska M., *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Wyd. Nauk. UMK, Toruń 1998.
- Roszkiewicz J., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej*, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 4.
- Smoktunowicz E., *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Kodeks postępowania administracyjnego*, Wyd. Prawn. Iustitia, Warszawa 1994.
- Szubiakowski M., *Administracyjnoprawna regulacja praw i wolności obywatelskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Wróblewski J., *Wykładnia prawa*, [w:] W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1986.
- Zieliński M., *Wybrane zagadnienia wykładni prawa*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 6.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

<sup>33</sup> J. Roszkiewicz, op. cit., s. 76.

## Summary

### **Cautious attitudes of the public administration in the process of applying the law (selected issues)**

**Keywords:** administrative law, process of applying the law, calculations of the civil servants.

The aim of the article is to present the phenomenon of Cautious attitudes of the Public Administration in the Process of Applying the Law. In certain cases or some types of cases, the implementation practice of public administration is characterized by a high degree of restraint. It results, among others, from the dubious quality of the constantly growing number of provisions of the valid legal order, as well as from the “calculations of the civil servants” and the insufficiencies of the legal knowledge among them. A cautious attitude is particularly evident in the following issues: 1) mode of interpretation of the applying law; 2) attitude of public administration toward constitutional norms; 3) application by the public administration of the provisions, which are within the scope of Constitutional Tribunal adjudication, resulting in the so-called partial opinions. The analysis of the problem presented in this paper leads to the following conclusions and solutions, limiting the cautious attitude negatively perceived by jurisprudence and society. It is necessary to work constantly on the awareness of the importance of the so-called complete interpretation of the law in a public administration decision-making process. In this regard, judicial decisions of administrative courts should play a particularly educational role. Appropriate legislative changes are significant for limiting the cautious attitude of public administration towards the application of the provisions of the Constitution. An example of such changes is the amended Code of Administrative Procedure in 2017. Thanks to these changes, it was supplemented by principles withdrawn from constitutional provisions. Exaggerated caution regarding applying the provisions within the Constitutional Tribunal jurisdiction, resulting in the so-called partial opinions demands going back to the activism of public administration. This administration was a mere carrier of the legislator’s will for a long time.

