

# OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 18/2023

## O PRAWIE DO DOBREGO SAMORZĄDU

*dr hab. prof. UP Grzegorz Krawiec*

### I.

W nauce prawa, w tym prawa administracyjnego, a także w innych naukach mających za przedmiot administrację publiczną, od pewnego czasu tworzy się pewne ogólne instytucje, na które składają się pewne postulaty dotyczące danej dziedziny życia publicznego. Mówimy zatem np. o dobrej administracji, dobrym prawie czy wreszcie o dobrym samorządzie.

Ostatnimi czasy w literaturze wskazuje się na prawo do dobrego samorządu. Jednym z wielu przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, który o tym pisze, jest K. Bandarzewski. Podaje on, że w literaturze przedmiotu nie ma zgodności co do istnienia konstrukcji prawa do samorządu jako prawa publicznego. W pierwszej grupie są autorzy, którzy uważają, że prawo do samorządu jest prawem uczestniczenia w określaniu w granicach prawa i w wykonywaniu zadań publicznych przysługujących samorządowi terytorialnemu; ma ono służyć mieszkańcom do uczestniczenia w sprawach władzy lokalnej. Druga grupa poglądów neguje istnienie prawa do samorządu jako prawa obywateli; mimo przyznania mieszkańcom publicznych praw podmiotowych, przysługują one mieszkańcom wobec organów samorządu terytorialnego. Nie istnieje prawo do samorządu jako prawo obywatela, które musiałyby obejmować co najmniej wolność tworzenia samorządu terytorialnego przez mieszkańców oraz prawo do określania zakresu wykonywanych przez organy samorządu zadań i kompetencji[1].

Jednak jak się wydaje, prawo do dobrego samorządu istnieje. Przy czym podkreślenia wymaga, iż w literaturze wskazuje się także na prawo do samorządu. I tak, przykładowo, H. Izdebski wskazuje, że prawo do samorządu jest rozumiane jako „podstawa samodzielności jednostek samorządu, ale także jako prawo podstawowe, przynależne obywatelom, jak też coraz częściej, mieszkańcom. W takim ujęciu może być ono w pewnym stopniu dekodowane ze sformułowania o prawie do uczestnictwa w prowadzeniu spraw publicznych”[2].

**Prawo do dobrego samorządu** (z perspektywy publicznego prawa podmiotowego) rozumieć należy jako prawo do należytego, odpowiadającego m.in. wymogowi rzetelności i sprawności, działania organów administracji publicznej w stosunkach administracyjnych (względem jednostek) powinno się je odnosić przede wszystkim do organów szeroko rozumianego samorządu terytorialnego[3].

[1] K. Bandarzewski, Czy mieszkańcom gminy przysługuje prawo do dobrego samorządu w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego?, w: Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych pod red. M. Steca i K. Małysy-Sulińskiej, Warszawa 2021, s. 16-17 oraz wskazana tam literatura.

[2] H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy, Warszawa 2020, s. 105.

[3] M. Pisz, Prawo do dobrego samorządu a Konstytucja RP z 1997 r., w: Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2021, s. 32.

## II.

Istotna jest tutaj perspektywa publicznego prawa podmiotowego. Przez publiczne prawa podmiotowe rozumieć należy „pochodną i prostą sytuację prawną podmiotu tego prawa pozwalającą na skuteczne kierowanie żądania ściśle określonego zachowania do objętego tą sytuacją prawną innego – zbiorowego – podmiotu prawa podmiotowego”[4]. Podmiot ten wyposażony jest w roszczenie, które umożliwi skuteczne żądanie ściśle określonego pozytywnego zachowania odpowiadającego interesowi prawnemu żądającego bądź skuteczne żądanie nieingerencji w określone, prawnie zagwarantowane sfery wolności[5]. Prawa podmiotowe przeciwstawia się „zwykłym” uprawnieniom zakładając, że w skład praw podmiotowych wchodzi tylko takie uprawnienia, których treść moralna i polityczna dotycząca sfery fundamentalnych uprawnień obywatelskich wyróżnia je od innych uprawnień, dotyczących mniej ważnych interesów obywateli[6]. Prawo do dobrego samorządu jest więc publicznym prawem podmiotowym innym niż zwykłe uprawnienie; bardziej należy je rozumieć jako „konglomerat” takich uprawnień.

Publiczne prawa podmiotowe traktować należy jako pewne korzyści, które należą się podmiotowi zgodnie z przepisami prawa. Publiczne prawa podmiotowe to uprawnienia oraz roszczenia, rozumiane jako instrument prawny pozwalający na to, aby jednostka dysponująca uprawnieniami mogła wymusić na państwie ich realizację. Można też to ująć inaczej: na publiczne prawo podmiotowe składa się interes oraz roszczenie, które daje „pewność pożądanej reakcji państwa, nie tylko prawo do uzyskania aktu, ale prawo do uzyskania aktu (decyzji) o oczekiwanej i pożądanej treści”[7]. Jednostka ma więc do dyspozycji instrument w postaci prawnego roszczenia, przy pomocy którego może wymusić na administracji wykonanie tego, co pozostaje w zakresie jej uprawnień. Prawo do dobrego samorządu to więc nie tylko uprawnienia określone wprost w ustawach, ale to także środki prawne, które umożliwiają realizację tych uprawnień. Może tutaj chodzić więc np. o możliwość zaskarżenia uchwały rady gminy np. na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z treścią art. 101 ust. 1 tej ustawy „zaskarżona uchwała godzi w sferę prawną danego podmiotu gdy wywołuje dla niego negatywne następstwa prawne np. przez zniesienie, ograniczenie, czy też uniemożliwienie realizacji jego uprawnienia lub interesu prawnego, który musi być konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym z określonej normy prawa materialnego. Interes prawny skarżącego musi zostać zatem naruszony w postaci ograniczenia lub pozbawienia konkretnych uprawnień albo nałożenia obowiązków i naruszenie to musi występować zarówno w momencie podjęcia kwestionowanej uchwały, jak i w momencie jej zaskarżenia, a nie dopiero w przyszłości. Interes prawny musi być zatem aktualny. Nie może to być interes prawny przewidywalny w przyszłości, hipotetyczny ale musi być rzeczywiście istniejący”[8].

Publicznego prawa podmiotowego nie można jednak utożsamiać z interesem prawnym, który daje jedynie prawo do tego, aby jednostka na drodze postępowania administracyjnego uzyskała rozstrzygnięcie o przysługujących jej prawach czy obowiązkach. Interes prawny daje jedynie prawo do procesu, podczas gdy publiczne prawo podmiotowe gwarantuje przyznanie określonego prawa. Kryterium różniącym interes prawny od publicznego prawa podmiotowego jest stopień ukształtowania sytuacji prawnej jednostki przez normę prawa: publiczne prawo podmiotowe powinno być na tyle skonkretyzowane, aby jego dochodzenie było możliwe w drodze indywidualizowanego środka prawnego. Publiczne prawo podmiotowe jest więc „silniejsze” niż interes prawny.

[4] W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 174.

[5] *Ibidem*, s. 246-247.

[6] *Ibidem*, s. 34-35.

[7] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 385.

[8] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 lutego 2023 r., II SA/Gd 506/22.

Od ponad stu lat w nauce funkcjonuje tak zwana triada Bernatzika, zgodnie z którą istnieją „trzy sposoby zetknięcia się podmiotu zewnętrznego z organem administracji, w ramach którego może on wyrazić swoje oczekiwania i ewentualnie spowodować, że będzie wobec niego zastosowane prawo materialne. Są to: interes faktyczny, interes prawny i roszczenie prawne (publiczne prawo podmiotowe)”[9]. Przy czym interes faktyczny jest najniższy, a publiczne prawo podmiotowe najmocniejsze.

### III.

Dobry samorząd jest związany z dobrą administracją i wiele standardów dobrej administracji to także standardy dobrego samorządu. W przypadku samorządu terytorialnego standardy te określone są w Konstytucji RP oraz w innych aktach, m.in. w **Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego**, sporządzonej w ramach Rady Europy w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.[10]

W Karcie zawarte jest założenie mówiące, że społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego, a prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy, natomiast ochrona i ugruntowanie samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach Europy przyczyniają się w poważnym stopniu do budowy Europy w oparciu o zasady demokracji i decentralizacji władzy. Z tego powodu zasada samorządności lokalnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz w miarę możliwości w narodowych konstytucjach (art. 2 Karty). Samorząd terytorialny (lokalny) zdefiniowany został w art. 3 ust. 1 Karty. Mówi on, że samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Przepis ten, łącznie z zasadami wyrażonymi w preambule karty, pozwala na wysnucie wniosku, że urząd państwa należy utworzyć w taki sposób, by w połączeniu z odpowiednim ukształtowaniem podziału terytorialnego państwa zapewnił rzeczywistą decentralizację władzy publicznej[11]. I właśnie art. 3 Karty jest podstawą uznania istnienia koncepcji prawa do dobrego samorządu. Prawo to stanowi „synonim prawa do rzeczywistego udziału mieszkańców w procesie podejmowania rozstrzygnięć przez organy samorządu. Rzeczywisty udział oznacza, że interesy mieszkańców mają być uwzględnione w zakresie sposobu załatwiania danej sprawy”[12]. Mamy także inną perspektywę spojrzenia na prawo do dobrego samorządu: można go traktować jako element prawa do dobrej administracji.

### IV.

Dobra administracja jest niewątpliwie zbiorem zasad, i chodzi tu zarówno o zasady materialne (stosowane w sprawach dotyczących praw i obowiązków jednostki), jak i procesowe (regulujące postępowanie administracyjne kończące się decyzją administracyjną).

W art. 41 **Karty Praw Podstawowych** przewidziano prawo do dobrej administracji. Prawo to w tym przepisie ma charakter procesowy. Przepis stanowi, iż każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii (ust. 1). Podstawowym prawem jest prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.

[9] J. Zimmermann, op.cit., 376.

[10] Karta przyjęta została przez Polskę por. Dz.U. z 1994, Nr 124, poz. 607 ze sprost. Wiąże ona Polskę od 1 marca 1994 r.

[11] T. Szewc, Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 18.

[12] K. Bandarzewski, op.cit., s. 18.

Uszczegółowienie prawa zawartego w art. 41 ust. 1 Karty znaleźć można w kolejnych ustępach. I tak, ust. 2 stanowi, iż prawo to obejmuje:

- a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację,
- b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej,
- c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

Z kolei art. 41 ust. 3 Karty przewiduje, iż każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. Natomiast art. 41 ust. 4 Karty stanowi, iż każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

Innym aktem, uchwalonym przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r., jest **Europejski Kodeks Dobrej Administracji** (Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej). Dokument ten stosowany być powinien przez urzędników organów i instytucji Unii Europejskiej. Niemniej w literaturze wskazuje się, że „można traktować Kodeks Dobrej Administracji jako zbiór standardów przydatnych także poza granicami Unii do oceny funkcjonowania administracji. Nie ma żadnych powodów przemawiających przeciwko uznaniu standardów zawartych w Kodeksie za przydatne do wyznaczania obowiązków polskiej administracji, za przydatne do interpretacji zarówno prawa materialnego, jak i procesowego. Ma to znaczenie dla przystosowania codziennych kontaktów obywatela z urzędem do wymogów stawianych w Unii Europejskiej”[13].

Jeżeli zaś chodzi o prawo Rady Europy, to wskazać należy **Rekomendację CM/Rec(2007)7** w sprawie dobrej administracji. Wiele zasad składających się na prawo do dobrej administracji zostało zawartych w innych dokumentach Rady Europy. Podstawową zasadą wyrażoną w rekomendacji jest zasada praworządności, nakazująca organom administracji publicznej działać zgodnie z prawem. Oznacza ona również, że administracja nie może podejmować arbitralnych środków nawet wówczas, gdy działa w ramach uznania administracyjnego. Przez prawo rozumieć należy prawo krajowe, prawo międzynarodowe i generalne zasady prawa dotyczące organizacji, funkcjonowania i działalności (art. 2). W rekomendacji (art. 3) wyrażono zasadę równości nakazującą, by osoby prywatne znajdujące się w takiej samej sytuacji traktować identycznie. Nie jest dopuszczalna żadna dyskryminacja ze względu na płeć, pochodzenie etniczne, wyznanie religijne czy inne. Różne traktowanie powinno być w obiektywny sposób usprawiedliwione. Kolejną zasadą (art. 4) jest zasada bezstronności nakazująca działanie obiektywne, mające na względzie tylko istotne okoliczności. W rekomendacji znajduje się również zasada proporcjonalności, nakazująca stosowanie środków wpływających na prawa lub interesy osób prywatnych tylko wówczas, gdy jest to niezbędne (art. 5). Wskazane zasady stanowią podstawę zasad ogólnych i pojawiały się już w orzecznictwie sądowym, a także w Europejskim kodeksie dobrej administracji i w innych dokumentach. Rekomendacja CM/Rec(2007)7 zawiera również inne zasady, np. zasadę przejrzystości, nakazującą m.in. zapewnienie osobom prywatnym prawa do informacji (art. 10).

Odnosząc do katalogu uniwersalnych praw składających się na prawo do dobrej administracji, w literaturze na ogół wskazuje się ten katalog poprzez przytoczenie praw zawartych w Karcie Praw Podstawowych. Jednak również w innych aktach zawarta jest regulacja dotycząca prawa do dobrej administracji.

[13] J. Świątkiewicz, Europejski kodeks dobrej administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), Warszawa 2007, s. 5.

Na prawo do dobrej administracji składają się uprawnienia o charakterze materialnym (np. zasada praworządności), ale także o charakterze procesowym, związane z wszczęciem postępowania administracyjnego, postępowaniem wyjaśniającym (dot. m.in. udziału strony w tym postępowaniu, załatwienia sprawy w rozsądnym terminie), decyzji administracyjnej (obowiązek informowania o podjętej decyzji, obowiązek jej uzasadniania itd.), związane z kontrolą (także sądową) administracji publicznej (lub aktów administracyjnych), wykonaniem decyzji administracyjnej itd.

## V.

Jak wyżej wskazano, zarówno prawo do samorządu (które może być dekodowane ze sformułowania o prawie do uczestnictwa w prowadzeniu spraw publicznych), jak i z prawa do dobrego samorządu wynika, że są to **prawa do rzeczywistego udziału mieszkańców w procesie podejmowania rozstrzygnięć przez organy samorządu**. Współcześnie zatem działania państwa uzupełniane są przez funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego. Fundamentem społeczeństwa obywatelskiego nie są instytucje jako takie, lecz zespół uprawnionych roszczeń (praw obywatelskich); u podstaw tej koncepcji leży myśl, iż bez praw obywatelskich nie może istnieć społeczeństwo obywatelskie[14]. Natomiast społeczeństwo obywatelskie i prawa człowieka stanowią ideologiczną podstawę współczesnego państwa, a w jego ramach administracji publicznej, a kluczowym przejawem demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego jest aktywność obywateli w sferze publicznej, oparta na prawach obywatelskich, politycznych i społecznych[15].

Współcześnie wskazać należy w tym kontekście na pojęcie *governance*, które określić można jako „proces zarządzania złożonym społeczeństwem z udziałem podmiotów sektora publicznego i prywatnego, często w postaci sieci, w której miejsce centralne wcale nie musi należeć do organu administracji publicznej”[16]. Z definicji tej wynika zatem wprost, że relacje między organami administracji publicznej a innymi podmiotami nie są oparte na tradycyjnych relacjach, w których dominowało władztwo organu i jego nadrzędność. Dodatkowo zaś stwierdzić można, że ideą społeczeństwa obywatelskiego jest współpraca między instytucjami społeczeństwa obywatelskiego a organami administracji publicznej, a nie rywalizacja[17]. Relacje te mają charakter „poziomy” – sieciowy, co determinuje odmienny charakter więzi między różnymi podmiotami wykonującymi zadania publiczne. W literaturze podkreśla się, że „pojęcie sieci jako czynnika porządkującego relacje ustrojowe i organizacyjne pomiędzy podmiotami administrującymi, odchodzącego od pojęcia hierarchizacji i jednocześnie tradycyjnie pojmowanej decentralizacji, stanowi jedno z wyzwań współczesnego ustrojowego prawa administracyjnego”[18]. Takie sieciowe ujęcie, w których hierarchię zastępuje się „strukturami heterarchicznymi”[19], ma na celu „rozmiękczenie” władztwa, jednak jest ono także odpowiedzią na niedostatki koncepcji *New Public Management*. Ujęcie takie jest także typowe dla prawa do dobrego samorządu.

[14] J. Blicharz, *Administracja publiczna a społeczeństwo obywatelskie*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe* pod red. J. Blicharz, P. Lisowskiego, Warszawa 2022, s. 63.

[15] Tamże, s. 64.

[16] J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie* (w:) *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009 s. 139.

[17] B. Dolnicki, *Wykonywanie zadań publicznych przez organizacje pozarządowe* (w:) *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, tom II, pod red. B.M. Ćwiertniaka, Sosnowiec 2013, s. 33.

[18] I. Niżnik-Dobosz, *Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące administracyjne prawo ustrojowe* (w:) *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2012, s. 162-163.

[19] R. Kusiak-Winter, *Administracja w ujęciu współzrządzenia (governance)*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe* pod red. J. Blicharz, P. Lisowskiego, Warszawa 2022, s. 45.

By jednak prawo do dobrego samorządu było naprawdę realizowane istotne jest to, by zapewnić realny udział jednostek i grup społecznych w życiu publicznym. Normy prawa administracyjnego głęboko ingerują w sferę wolności i praw człowieka i obywatela. W tym kontekście w literaturze z zakresu prawa administracyjnego podaje się, że tak daleko posunięta ingerencja w wolności i prawa człowieka, a także szeroki zakres przedmiotowy regulacji tego prawa (która dotyczy niemalże wszystkich sfer życia jednostki) powodują, że „właśnie w przypadku tej gałęzi prawa szczególnego znaczenia nabiera konieczność zapewnienia najwyższych możliwych standardów tworzenia i stosowania prawa. Innymi słowy, chodzi o zagwarantowanie odpowiednich standardów wykonywania zadań publicznych i urzeczywistnienia interesu publicznego, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej ochrony praw jednostki”[20]. Takie standardy mogą być zapewnione m.in. przez udział obywateli w jak największym stopniu w procesie administrowania. I właśnie koncepcja inkluzywnego prawa administracyjnego może być uznana także jako część składowa prawa do dobrego samorządu; zakłada ona „możliwie najszersze włączanie obywateli w procedury stanowienia i stosowania prawa administracyjnego, również w formach demokracji bezpośredniej, takich jak referendum czy konsultacje społeczne, czyli demokratyzację na wszystkich szczeblach procesów prawotwórczych oraz procesów stosowania prawa w państwie”[21]. Można tu także wymienić wystuchanie publiczne. W koncepcji prawa inkluzywnego chodzi jednak także o wieloaspektowe podejście do prawa, traktowanie prawa i szczegółowych instytucji prawnych jako realnych instrumentów przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom politycznym, gospodarczym, ekologicznym i społecznym[22]. Koncepcja inkluzywności ma więc węższy i szerszy wymiar. Prawo do dobrego samorządu jako prawo przysługujące wszystkim mieszkańcom, a nie tylko obywatelom, oznacza przyznanie jak najszerszemu gronu mieszkańców prawa do udziału w procesie realizacji spraw publicznych.

## VI.

Pewne nowe koncepcje w tym zakresie przedstawiane są z perspektywy demokracji deliberatywnej, której istotą jest – jak podkreśla H. Izdebski – stwarzanie możliwości wyrażenia przez wszystkich zainteresowanych daną kwestią publiczną swoich opinii i poglądów na daną kwestię, a prowadzić powinno do dialogu i wypracowania rozwiązania akceptowalnego przez większość zainteresowanych[23]. Można także mówić o demokracji partycypacyjnej, w której nacisk kładzie się na realny udział obywateli w procesie wypracowywania i podejmowania rozstrzygnięć publicznych[24]. W literaturze podkreśla się, że deliberacja jest „procesem rozważania i konfrontowania różnych stanowisk i argumentów. Etymologia tego słowa wskazuje na aspekty związane z debatą i dialogiem. Deliberację definiuje się jednak szerzej, jako rozważanie, zastanawianie się, naradzanie się z kimś (łac. *delibero*) bądź czas do namysłu (łac. *deliberatio, deliberationis*).

Deliberacja nie jest jedynie zwykłą rozmową. Stanowi dynamiczny proces kolektywnego namysłu, moderowanej debaty, w której uczestnicy poznają zróżnicowane stanowiska i argumenty, wspólnie poszukując optymalnych rozwiązań dla postawionych problemów. Strony prawdziwie ze sobą deliberujące wykazują wobec siebie tzw. postawę deliberatywną (*deliberative stance*). Jej podstawę stanowi rozpoznanie oraz akceptacja partnera – nie tak silne jak w relacjach przyjacielskich, ale też nie tak słabe jak w zdawkowej uprzejmości kontrahentów. Cechą postawy deliberatywnej jest chęć uczenia się, zaś jej funkcją gotowość do zmiany stanowiska pod wpływem argumentów i racji innych (bez warunkowego oczekiwania otrzymania czegoś w zamian)”[25].

[20] P. Ruczkowski, Koncepcja inkluzywnego prawa administracyjnego, w: Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna, Warszawa 2019, s. 761.

[21] Tamże, s. 764.

[22] Tamże, 760.

[23] H. Izdebski, op.cit., s. 97.

[24] Tamże, s. 98.

[25] J. Podgórska-Rykała, J. Sroka, Planowanie i ewaluacja polityk publicznych, Warszawa 2021, s. 117.

Jeżeli chodzi o relacje między pojęciem „demokracji deliberatywnej” a pojęciem „demokracji partycypacyjnej”, to demokrację partycypacyjną rozumie się jako wyraz demokracji deliberatywnej, zawierający także elementy demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej, ale traktuje się ją także jako ideę występującą od starożytności, której współczesnym wydaniem jest demokracja deliberatywna[26].

## VII.

W jednym z nowszych orzeczeń także Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się w sprawie prawa do dobrego samorządu – uczynił to od strony negatywnej wskazując, że w danej sytuacji nie ma tego prawa W(w postanowienie z dnia 24 marca 2022 r.[27], które dotyczyło uchwały Sejmiku w sprawie odwołania z członkostwa w Zarządzie Województwa i zwolnienia z pełnienia obowiązków Wicemarszałka). Wnoszący skargę kasacyjną zarzucił m.in. naruszenie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. oraz art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, polegające na przyjęciu niedopuszczalności drogi sądowej w sprawie ochrony prawa do dobrego samorządu. Zarzucono także naruszenie art. 134 § 1 p.p.s.a., polegające na nierozstrzygnięciu sprawy w całości jej granic, a ograniczając się jedynie do analizy zarzutów i wniosków skargi, podczas gdy Sąd orzekający w niniejszej sprawie mógł sam dostrzec, że zaskarżona uchwała stosownie do treści art. 91 u.s.w. narusza prawa osób trzecich - prawo do dobrego samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu postanowienia, Naczelny Sąd Administracyjny podał m.in., że nie jest także trafny zarzut naruszenia art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. oraz art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, polegającego na przyjęciu niedopuszczalności drogi sądowej w sprawie ochrony prawa do dobrego samorządu. W odniesieniu do tego zarzutu kluczowe znaczenie ma fakt, iż przedmiotowa uchwała została podjęta w sferze wewnętrznej administracji i nie kształtuje ona pozycji prawnej strony skarżącej poza tą sferą. Odwołanie z członkostwa w zarządzie województwa i zwolnienie z pełnienia obowiązków wicemarszałka województwa wpływa na sytuację prawną skarżącego, ale tylko jako członka organu samorządu terytorialnego (w sferze organizacyjnej samorządu województwa), nie zaś jako jednostki. Dalej Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż „zasadniczo beneficjentami prawa do sądu są osoby fizyczne i inne jednostki, nie zaś organy administracji publicznej. (...)Fakt, iż art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa limituje dopuszczalność skargi do czynności prawnych i faktycznych naruszających prawa osoby trzeciej w stosunku do organów samorządu, nie powoduje iż prawo skarżącego do sądu zostało naruszone. Sytuacji, w której skarżącego odwołano ze składu organu wykonawczego samorządu terytorialnego, nie można zrównać z sytuacją, w której w stosunku do skarżącego – jako osoby fizycznej, nie zaś wicemarszałka województwa – podjęto by czynności naruszające jego prawa wynikające z przepisów prawa powszechnie obowiązującego”.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał zatem słusznie, iż w sferze wewnętrznej administracji przedmiotowe prawo nie występuje. Może ono wystąpić jedynie w relacjach obywatela z władzą publiczną, a więc w sferze zewnętrznej. Tradycyjnie wyróżnia się bowiem dwie sfery działania administracji publicznej. Są to: sfera wewnętrzna oraz sfera zewnętrzna. Podział ten na pierwszy rzut oka wydaje się być teoretyczny, ma jednak doniosłe znaczenie praktyczne, albowiem w inny sposób i w innych formach oraz na innych zasadach może działać w zależności od tego w jakiej sferze występuje.

[26] H. Izdebski, op.cit., s. 98.

[27] III OSK 451/22.

Sferę wewnętrzną określić można jako relację między dwoma organami (np. między wojewodą a organem administracji zespolonej) lub relację między organem a pracownikami podległego mu urzędu tworzącego aparat pomocniczy tegoż organu (np. relacje między wojewodą a dyrektorem wydziału w urzędzie wojewódzkim). Relacje, o których mowa oparte są na zasadzie hierarchiczności i wewnętrznego podporządkowania. Możemy tu także mówić o tak zwanym kierownictwie wewnętrznym, które „z racji swojego wewnętrznego przebiegu (w układzie przełożony-podwładny), co do zasady, wyklucza możliwość poddawania sporów z tego zakresu bezpośredniej kontroli sądowej. Kluczowymi formami oddziaływania dla tych więzi są wewnętrzne (ustrojowe) formy działania administracji publicznej, przede wszystkim: polecenia służbowe, wytyczne i akty normatywne zawierające normy kierownictwa wewnętrznego”[28]. Podporządkowanie i posłuszeństwo zwierzchnikowi są to podstawowe cechy panujące w sferze wewnętrznej – podwładny nie ma tutaj uprawnień takich jak w sferze zewnętrznej. Musi on wykonywać także polecenia służbowe. Z kolei sfera zewnętrzna dotyczy relacji między organami administracji publicznej a podmiotami zewnętrznymi (czyli np. obywatelami). Jest to sfera, w której organy administracji publicznej mogą wobec obywatela, obok środków o charakterze niewładczym, stosować także środki władcze. Z tego powodu konieczne jest ścisłe określenie granic, których organy administracji publicznej nie mogą przekraczać. Określenie tych granic następuje w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. To właśnie te przepisy określają jakie środki prawne, wobec kogo i pod jakimi warunkami może stosować administracja publiczna. Określenie uprawnień administracji w zakresie stosowania takich środków w przepisach wewnętrznych jest niewystarczające, albowiem przepisy wewnętrzne nie są ogłaszane w sposób zapewniający szeroką wiedzę na ich temat (jak to ma miejsce w przypadku prawa powszechnie obowiązującego), ani nie są podejmowane w trybie zapewniającym partycypację wielu podmiotów. Dlatego też działając w sferze zewnętrznej, organy administracji publicznej zobowiązane są podejmować takie czynności, do których są uprawnione przez przepisy powszechnie obowiązujące, co wynika z zasady praworządności i legalności.

## VIII.

Prawo do dobrego samorządu nie wykształciło się jeszcze na dobre; wielu przedstawicieli nauki prawa uznaje, że takiego prawa nie ma. Skoro jednak ma ono na celu zapewnienie jak największej liczbie osób prawa do udziału w realizacji spraw publicznych, zasadnym jest odwoływanie się do niego. Chodzi jednak o prawo rozumiane jako publiczne prawo podmiotowe, a nie „zwykłe” uprawnienie. Oznacza to, że na prawo to składają się nie tylko pewne uprawnienia, ale także środki prawne, które umożliwiają realizację tych uprawnień. Podobnie jednak, jak w przypadku prawa do dobrej administracji, na prawo do dobrego samorządu można się powoływać, jedynie „subsydiarnie” jako ukoronowanie rozważań opartych na przepisach prawa materialnego.

[28] P. Lisowski, Kierownictwo (wewnętrzne), w: Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 442.



## Bibliografia

- Bandarzewski K., Czy mieszkańcom gminy przysługuje prawo do dobrego samorządu w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego?, w: Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych pod red. M. Steca i K. Małysy-Sulińskiej, Warszawa 2021
- Blicharz J., Administracja publiczna a społeczeństwo obywatelskie, w: Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe pod red. J. Blicharz, P. Lisowskiego, Warszawa 2022
- Dolnicki B., Wykonywanie zadań publicznych przez organizacje pozarządowe (w:) Prawne problemy samorządu terytorialnego, tom II, pod red. B.M. Cwiertniaka, Sosnowiec 2013
- Izdebski H., Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy, Warszawa 2020
- Jakimowicz W., Publiczne prawa podmiotowe, Kraków 2002
- Kusiak-Winter R., Administracja w ujęciu współzrządzenia (governance), w: Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe pod red. J. Blicharz, P. Lisowskiego, Warszawa 2022
- Lisowski P., Kierownictwo (wewnętrzne), w: Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022
- Niżnik-Dobosz I., Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące administracyjne prawo ustrojowe (w:) Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2012
- Pisz M., Prawo do dobrego samorządu a Konstytucja RP z 1997 r., w: Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2021
- Podgórska-Rykała J., Sroka J., Planowanie i ewaluacja polityk publicznych, Warszawa 2021
- Ruczkowski P., Koncepcja inkluzywnego prawa administracyjnego, w: Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna, Warszawa 2019
- Supernat J., Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie (w:) Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego, Wrocław 2009
- Szewc T., Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, Bydgoszcz-Katowice 2006
- Świątkiewicz J., Europejski kodeks dobrej administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych), Warszawa 2007
- Zimmermann J., Prawo administracyjne, Warszawa 2022

## O AUTORZE

**Grzegorz Krawiec** - ukończył studia prawnicze na WPiA UŚI w Katowicach, doktor habilitowany nauk prawnych, profesor uczelni. Stopień doktora habilitowanego nadany mu został uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach z dnia 26 września 2018 r. na podstawie pracy „Koncepcje państwa a prawo administracyjne”, Warszawa 2015. Profesor Uniwersytetu Pedagogicznego im. KEN w Krakowie. Wieloletni praktyk administracyjny (m.in. jako członek pozaetatowy Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie). Obecnie główny specjalista w Biurze Pełnomocnika Terenowego Rzecznika Praw Obywatelskich w Katowicach. Specjalista z zakresu prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego. Autor i współautor wielu publikacji, dot. europejskiego prawa administracyjnego, wznowienia postępowania administracyjnego i innych, w tym także współautor Systemu Prawa Administracyjnego Procesowego. Prowadził wykłady z zakresu prawa administracyjnego na uniwersytetach zagranicznych (Czechy, Słowacja, Litwa).

*Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.*

.....

Warszawa, październik 2023

[www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl)

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa