

# **ADMINISTRACJA SOCJALNA**

nr 1–2 (23–24)/2026

**Wydawca:**

Poradnia Prawna im. Anny Jenke w Jarosławiu, 37-500 Jarosław, ul. Sanowa 11  
e-mail: [kwartalnikas@wp.pl](mailto:kwartalnikas@wp.pl)

**Redaktor naczelny:**

radca prawny Piotr Kubas

**Rada Naukowa:**

Przewodniczący – dr hab. Wojciech Maciejko, sędzia NSA

**Członkowie:**

prof. dr hab. Kazimierz Jaremczuk  
prof. dr hab. Przemysław Szustakiewicz, sędzia NSA  
dr hab. Piotr Józwiak  
dr hab. Bożena Sowa  
dr hab. Beata Stępień-Zalucka  
dr hab. Tomasz Szanciło, sędzia SN  
dr hab. Igor Zgoliński, sędzia SN  
dr Agnieszka Bednarczyk-Płachta  
dr Katarzyna Dokukin  
dr Agnieszka Gałakan-Halicka  
dr Agnieszka Gazda  
dr Maciej Kijowski  
dr Paweł Klimek  
dr Katarzyna Myślińska  
dr Marta Piertas-Eichberger  
dr Piotr Pliś

Tytuł czasopisma zarejestrowany został przez Sąd Okręgowy w Rzeszowie  
postanowieniem z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. akt I NsRejPr 24/19

Numer wydawnictwa ciągłego Biblioteki Narodowej: ISSN 2658-2902

## SPIS TREŚCI

### Nauka prawa

**Anna Witczak:** Specyfika i odrębność postępowania przed konsulem  
(tezy rozprawy doktorskiej) 2

**Łukasz Gabriel Gadocha:** Administracyjnoprawne aspekty kontroli  
i wsparcia socjalnego. Próba oceny konfliktu celów 4

**Wojciech Maciejko:** Recenzja monografii Macieja Kobaka,  
pt. *Uzasadnienie wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego*, Rzeszów 2025, ss. 306 7

### Opinie prawne

**Dariusz Kosiński:** Wymóg uzyskania decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia  
o powierzchni zabudowy mieszkaniowej przekraczającej 2 ha przed wszczęciem  
postępowania o warunki zabudowy 9

**Aneta Korcz-Maciejko:** Postępowanie z wniosku o zniszczenie  
zdeponowanej broni 13

### Stosowanie prawa

**Ewa Plesnarowicz-Durska:** Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego  
w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 listopada 2025 r., II SA/Go 507/25 14

**Wojciech Maciejko:** Problem stopni służbowych zniesionych  
formacji mundurowych 17

## Specyfika i odrębność postępowania przed konsulem (tezy rozprawy doktorskiej)

Instytucja konsula zajmuje w polskim porządku prawnym pozycję szczególną, wynikającą zarówno z jej uwarunkowań historycznych, jak i ze specyfiki pełnienia funkcji organu państwa poza jego terytorium. Konsul, realizując zadania publiczne w warunkach obowiązywania obcego porządku prawnego, działa *de facto* na styku dwóch systemów prawnych: prawa krajowego oraz regulacji obowiązujących w państwie przyjmującym (E. Kubisty, *Instytucja konsula RP*, *Ius et Administratio* 2007, nr 2, s. 114). Działalność konsula cechuje się przy tym znaczną specyfiką, wynikającą z konieczności funkcjonowania poza terytorium państwa oraz podejmowania szybkich i często nieszablonowych decyzji, co wymusza modyfikację klasycznych modeli postępowania administracyjnego. W efekcie, postępowanie prowadzone przez konsula stanowi odrębną formę aktywności administracji publicznej, łącząc typowe elementy procedury administracyjnej z licznymi odstępstwami wynikającymi z charakteru pracy organu poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (A. Suławko-Karetko, *Status konsula w polskim prawie*, Warszawa 2008, s. 28). Należy podkreślić, że konsul, jako organ administracji państwowej działający poza granicami kraju, wykonuje ustawowe zadania w ramach procedury o charakterze szczególnym (A. Suławko-Karetko, *Konsul jako organ w rozumieniu przepisów K.P.A.*, *Administracja Publiczna: Studia Krajowe i Międzynarodowe* 2004, nr 2, s. 117–123). Postępowanie przed konsulem wyróżnia się specyfiką wynikającą z dualistycznej funkcji tego organu: z jednej strony realizuje on zadania typowe dla administracji państwowej, z drugiej zaś pełni funkcje ochronne wobec obywateli przebywających w obcym porządku prawnym. Podwójny charakter konsula znajduje odzwierciedlenie w uwarunkowaniach

jego działania – pozostaje organem władzy krajowej, a jednocześnie funkcjonuje w realiach prawa państwa przyjmującego, co wymusza stosowanie zmodyfikowanych zasad postępowania administracyjnego, łączących typowe elementy procedury z elastycznymi rozwiązaniami wynikającymi z charakteru pracy poza granicami kraju (M. Możdżeń-Marcinkowski, *Specyfika regulacji administracyjnoprawnej w prawie konsularnym: wybrane problemy ustrojowe i proceduralne*, *Studia Iuridica* 2021, t. 87, s. 354–375). Trzeba mieć na uwadze, że choć konsul działa na gruncie postępowania administracyjnego, stosowanie zasad tego procesu ulega istotnym modyfikacjom dostosowanym do specyfiki funkcjonowania poza granicami państwa, a niekiedy nawet ich wyłączeniu. Ta szczególna natura postępowania konsularnego znajduje odzwierciedlenie w formalnych uregulowaniach prawa administracyjnego, które wyróżniają postępowanie prowadzone przez konsula spośród innych procedur administracyjnych, przyznając mu charakter postępowania szczególnego. W konsekwencji, pomimo funkcjonalnego podobieństwa do modelu postępowania administracyjnego ukształtowanego w k.p.a., działalność konsula charakteryzuje się szeregiem odmienności. Na tę specyfikę nakłada się również długoletnia tradycja procedury konsularnej, ugruntowana w praktyce i zwyczaju międzynarodowym, co wpływa na wybór metod działania oraz dopuszczalne odstępstwa od standardowych wzorców postępowania administracyjnego (G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, t. 4: *Postępowania autonomiczne i szczególne. Postępowania niejurysdykcyjne*, Warszawa 2021, s. 145 i n.).

Specyfika i odrębność postępowania przed konsulem znajduje potwierdzenie w podstawowej

systematyce polskiego prawa administracyjnego. Zasadniczy akt normatywny regulujący postępowanie przed organami administracji publicznej, czyli ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572, z późn. zm. – dalej: k.p.a.) wyłącza postępowanie przed konsulem z zakresu swojego stosowania. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 k.p.a. postępowanie przed polskimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi i urzędami konsularnymi jest co do zasady wyłączone spod regulacji kodeksu, o ile przepisy szczególne nie przewidują inaczej. Oznacza to, że organy te stosują regulacje k.p.a. wyłącznie w takim zakresie, w jakim zostało to uregulowane w odrębnych ustawach.

Podstawę aktualnego modelu działania konsula stanowi ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1329 – dalej: P.k.), która zastąpiła niekonstytucyjne zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem (M.P. Nr 35, poz. 233, zwanego dalej zarządzeniem MSZ z 1985 r.), regulujące przez wiele lat tryb postępowania przed konsulem. Ustawa ta kompleksowo określa status organu, jego zadania, kompetencje oraz procedury administracyjne, w znacznym stopniu opierając się na konstrukcjach i zasadach k.p.a. Można zauważyć, że analiza postępowania konsularnego wymaga nie tylko znajomości obowiązujących przepisów i procedury administracyjnej, lecz także właściwego zrozumienia specyfiki funkcjonowania administracji publicznej poza granicami państwa. Dodatkową trudność stanowi szeroki zakres spraw należących do kompetencji konsula oraz fakt, że ich regulacje są rozproszone w wielu aktach prawnych. Do najważniejszych należą m.in.: ustawa o dokumentach paszportowych, ustawa o obywatelstwie polskim, ustawa o cudzoziemcach, ustawa o aktach stanu cywilnego, ustawa o repatriacji oraz przepisy dotyczące żeglugi morskiej. Oznacza to, że konsul realizuje zadania, które w warunkach krajowych byłyby roz-

dzielone pomiędzy różne organy administracji, co dodatkowo komplikuje strukturę proceduralną i podkreśla wielowątkowy, złożony charakter jego trybu realizacji kompetencji (S. Bogucki, B. Mikołajczyk, M. Zieliński, *Wprowadzenie*, [w:] S. Bogucki, A. Krasuska-Terrillon, B. Mikołajczyk, B. Wach, M. Zieliński, *Funkcje konsulów Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 17).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne jest stosunkowo nowym aktem prawnym; jest efektem wieloletniej ewolucji legislacyjnej w obszarze prawa konsularnego. Stanowi konsekwencję konieczności dostosowania przepisów regulujących działalność konsulów do wymogów Konstytucji RP, która w art. 87 ust. 1, ustanawia zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a także wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2014 r., K 8/14 (OTK-A 2014, nr 9, poz. 105), który jednoznacznie stwierdził niezgodność dotychczasowego modelu postępowania przed konsulem z ustawą zasadniczą (M. Wróblewski, *Konstytucyjność prawnej regulacji postępowania przed konsulem*, [w:] W. Burek, P. Czubik (red.), *Polskie prawo konsularne w okresie zmian*, Warszawa 2015, s. 15–19).

Wspomniany wyrok Trybunału Konstytucyjnego stanowił punkt zwrotny i wymusił podjęcie działań legislacyjnych, co doprowadziło do uchwalenia nowej ustawy, kompleksowo – przynajmniej w założeniu – regulującej postępowanie konsularne (A. Kaźmierczyk, *Postępowanie przed konsulem w świetle ustawy – Prawo konsularne. Wybrane zagadnienia*, [w:] W. Burek, P. Czubik (red.), *op. cit.*, s. 20). Jednym z *ratio legis* uchwalonej ustawy było usprawnienie funkcjonowania urzędów konsularnych, w tym poprawa efektywności postępowania przed konsulem oraz zwiększenie przejrzystości prawa konsularnego. Wprowadzenie przepisów rangi ustawowej umożliwiło również wyeliminowanie niekonstytucyjnych aktów prawnych, w szczególności zarządzenia MSZ z 1985 r.,

które – choć w dużej mierze powielone w P.k. – zostało usunięte z porządku prawnego (zob. uzasadnienie projektu ustawy). Ustawa z 2015 r. po raz pierwszy w sposób całościowy i systemowy uregulowała zasady funkcjonowania konsulów oraz tryb prowadzenia przez nich spraw. Regulacja ta potwierdziła autonomię postępowania konsularnego względem k.p.a., ustanawiając w Dziale III normy procesowe, dostosowane do specyfiki działania organu funkcjonującego poza terytorium państwa. Zaznaczenia wymaga, że przepisy tej ustawy, choć w znacznej części opierają się na rozwiązaniach k.p.a., uwzględniają odmienności charakterystyczne dla postępowania konsularnego. Zgodnie bowiem z art. 1 P.k., zadaniem konsula RP jest ochrona interesów państwa i jego obywateli za granicą, umacnianie więzi między Polską a jej obywatelami oraz osobami pochodzenia polskiego zamieszkałymi w państwie przyjmującym, a także wspieranie rozwoju współpracy gospodarczej, naukowej, technicznej i kulturalnej z tym państwem. Tak sformułowane zadania wyznaczają ramy działania konsula i jednocześnie uzasadniają szczególny

charakter jego postępowania – musi ono być szybkie, interwencyjne i skuteczne, przy jednoczesnym realizowaniu celów ochrony obywateli i interesów państwa w warunkach obcego porządku prawnego.

Dynamika prawa konsularnego, od zarządzenia MSZ z 1985 r. po ustawę z 2015 r., wskazuje na stopniowe dostosowywanie przepisów do standardów konstytucyjnych i gwarancji procesowych. Mimo wprowadzenia kompleksowej ustawy, całkowite wyłączenie k.p.a. pozostaje kwestią dyskusyjną, gdyż minimalne standardy proceduralne mogłyby wzmocnić ochronę praw obywateli i zapewnić większą przejrzystość działania konsulów. W rezultacie obecny model postępowania konsularnego stanowi przykład, jak historia, praktyka i potrzeby obywateli wpływają na kształt regulacji prawnych. Można zatem stwierdzić, że dalsze doprecyzowanie zasad proceduralnych, z uwzględnieniem minimalnych standardów k.p.a., jest naturalnym kierunkiem ewolucji prawa konsularnego.

*mgr Anna Witczak  
radca prawny*

## **Administracyjnoprawne aspekty kontroli i wsparcia socjalnego. Próba oceny konfliktu celów**

Rozpoczynając rozważania nad istotą systemu opieki społecznej, warto zadać sobie fundamentalne pytanie: czym w rzeczywistości jest pomoc socjalna? Czy jest to wyłącznie akt bezinteresownej dobroci i wsparcia ze strony państwa, czy może również pewien sposób na sprawowanie kontroli nad obywatelami? To dylemat, który wykracza poza ramy rozwiązań legislacyjnych. Dotyka on raczej sedna relacji między jednostką a władzą.

Z jednej strony państwo musi dysponować aparatem pozwalającym weryfikować faktyczne

potrzeby obywateli. Jako ludzie jesteśmy naturalnie podatni na okazje do łatwego podniesienia standardu życia przy użyciu cudzych zasobów. W zderzeniu z codziennymi trudnościami i wszechobecnym konsumpcjonizmem, chęć uzyskania pomocy od państwa – celem pozyskania dóbr materialnych czy ulg – bywa silniejsza niż faktyczna konieczność. Należy jednak pamiętać o ustawowej definicji tego zjawiska. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej (Dz.U. z 2025 r., poz. 1214, zwanej dalej u.p.s.), pomoc społeczna jest insty-

tucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Przepis ten jasno stawia granicę wskazując, że pomoc należy się tam, gdzie jednostka jest bezradna, a nie tam, gdzie zgłasza roszczenie.

W konsekwencji państwo, oferując tak zdefiniowane wsparcie, zmuszone jest wytworzyć i utrzymywać aparat biurokratyczny stworzony do kontrolowania, czy obywatel faktycznie wpisuje się w ramy podmiotowe tej ustawy. Jednakże poprzez wytworzenie – tej teoretycznie niezbędnej „komórki weryfikacyjnej”, nasuwa się oczywiste pytanie: czy pomoc społeczna nie staje się w istocie okazją do, wykraczającej poza niezbędny zakres, kontroli nad obywatelem? Mechanizmy takie jak rodzinny wywiad środowiskowy, uregulowany w art. 107 u.p.s., dają urzędnikom wgląd w najdrobniejsze aspekty życia wnioskodawcy. W tym miejscu dochodzimy do sedna problemu: czy my, obywatele, nie oddajemy dobrowolnie swojego „domowego suwerena”? Wchodzi tu w życie swoista transakcja wiązana. W zamian za wsparcie rodziny określoną przez ustawodawcę kwotą pieniężną lub ulgą, obywatel przekazuje państwu wrażliwe informacje o sobie samym. Odsłania swoją sytuację materialną, dzieli się dokumentacją o stanie zdrowia domowników, a często pozwala oceniać kompetencje wychowawcze. Bezpieczeństwo socjalne zostaje więc kupione walutą prywatności, a granica między opieką a nadzorem staje się coraz bardziej płynna.

Pochylając się nad tym zagadnieniem głębiej, trzeba zapytać: czy tak skonstruowany system jest w ogóle zgodny z rozwiązaniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, zwanej dalej Konstytucją RP). A może mamy do czynienia z próbą wykorzystania przez państwo trudnej sytuacji życiowej obywateli, by pod pretekstem pomocy rozciągnąć nad nimi swego rodzaju parasol pełnej kontroli? W teorii zderzają się tu

dwie wartości. Z jednej strony art. 47 Konstytucji RP gwarantuje każdemu prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego oraz czci i dobrego imienia. Z drugiej strony – państwo ma obowiązek dbać o dobro wspólne i racjonalne wydawanie środków publicznych. Jednak w praktyce relacja ta przypomina układ sił, w którym obywatel staje na pozycji Dawida mierzącego się z Goliatem, często jednak pozbawionego nawet symbolicznej „procy”. Tak więc, czy zgodę na wywiad środowiskowy można nazwać dobrowolną? Nawet jeśli alternatywą jest głód lub brak środków utrzymania, brak niezbędnych leków?

Taka konstrukcja przepisów może rodzić uzasadnione obawy, że ubóstwo staje się wytrychem, który otwiera administracji drzwi do wiedzy o faktach z zakresu miru domowego; drzwi, które dla każdego innego organu (poza może organami ścigania) powinny pozostać zamknięte. Powstaje więc paradoks prawny; aby zrealizować prawo do zabezpieczenia społecznego (z art. 67 Konstytucji), obywatel musi *de facto* zrzec się części praw do prywatności. Czy państwo nie posuwa się tu za daleko, uzależniając godne życie od stopnia transparentności, jaką zdesperowany człowiek jest gotów zaoferować w zamian za przetrwanie? Nie można chyba pomijać, że zakres tej wiedzy, w jakimś segmencie może być upubliczniany, nie wyłączając stopnia identyfikowalności interesanta (choćby za sprawą jawności dokumentów wchodzących w skład akt spraw z zakresu pomocy społecznej). Dostrzec można, że nie mamy tu do czynienia jedynie z teoretycznym „zgrzytem” prawnym, ale z realną kolizją norm, gdzie przepisy niższej rangi zdają się podważać fundamenty konstytucyjne. Pierwszym i najbardziej rzucającym się w oczy przykładem jest konflikt między nienaruszalnością mieszkania a procedurą wywiadu. Artykuł 50 Konstytucji RP jasno stanowi, że przeszukanie mieszkania może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie. Dzieje się to zazwyczaj za zgodą sądu lub prokuratora. Tymczasem art. 107 u.p.s. nakazuje

przeprowadzenie wywiadu w miejscu zamieszkania. Choć pracownik socjalny nie wyważy drzwi siłą (jak to mogą poczynić służby zmilitaryzowane), to odmowa udostępnienia mieszkania, zgodnie z art. 11 u.p.s., skutkuje wstrzymaniem lub odmową w świadczeń. Mamy tu więc do czynienia z klasycznym przymusem ekonomicznym: obywatel zmuszony jest zrzec się konstytucyjnego prawa do miru domowego pod groźbą utraty środków do życia.

Kolejna niespójność pojawia się na linii: prawo do prywatności a zakres zbieranych danych. Konstytucja w art. 47 i art. 51 ogranicza gromadzenie danych o obywatelach do niezbędnego minimum w demokratycznym państwie. Tymczasem rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 8 kwietnia 2021 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz.U. z 2021 r., poz. 893, zwane dalej r.r.w.) wprowadza kwestionariusze o niezwyklej szczegółowości. Pracownik socjalny może ustalać nie tylko dochody, ale i stan relacji rodzinnych, faktycznych, zakres nałogów, poziom higieny. Rodzi się tu pytanie o zasadę minimalizacji danych (art. 7 k.p.a. wymaga tylko ustalania okoliczności „niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego”). Czy wiedza o tym, iż w domu panuje „ład i porządek” (cokolwiek znaczyć miałyby te zwroty), jest rzeczywiście niezbędna do wypłacenia zasiłku celowego, np. na zakup leku? Należy zapytać, czy konstrukcja ta nie stanowi formy legislacyjnej manipulacji, mającej na celu gromadzenie nadmiarowych danych pod pretekstem weryfikacji, z pominięciem zasady minimalizacji? Taka nadmiarowość danych tworzy pewne pole do nadużyć i subiektywnych ocen moralnych ze strony organów administracji. Poruszany tu problem wykracza poza prostą relację obywatel–urząd i dotyczy sfery dóbr osobistych chronionych przez ustawę z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r., poz. 1071, zwanej dalej k.c.). Dowód z wywiadu środowiskowego dopuszcza bowiem – w przypadku niezastania

zainteresowanego świadczeniem – zasięganie informacji u sąsiadów. Właśnie takie działanie – choć w pełni usprawiedliwione przepisami u.p.s. – w świetle prawa cywilnego mogłoby być uznane za naruszenie prawa do tajemnicy życia prywatnego. Stygmatyzacja osoby korzystającej z pomocy w oczach lokalnej społeczności (sąsiedztwa, osiedla, sołectwa, dzielnicy) jest ceną, którą system nakłada na beneficjenta niejako „przy okazji” zabiegów o pomoc.

Ocenę tę należy też odnieść do godności człowieka, której ochronę nakazuje art. 30 Konstytucji RP. Procedura weryfikacyjna, w jakiej obywatel musi obnażyć się psychicznie i majątkowo, zmusza go do ciągłego udowadniania, że zasługuje na nabycie świadczenia i nie spełnił warunków jego utraty. Fakt, że w jej trakcie organ ma wgląd do pomieszczeń prywatnych i rzeczy osobistych sprawia, że działanie to bardzo często balansuje na granicy upokorzenia. Jeśli system pomocy społecznej skonstruowany jest tak, że w procesie weryfikacji może odzierać człowieka z godności, to stoi on w sprzeczności z wartościami określonymi w Konstytucji RP, która kreuje godność jako wartość podstawową.

Oceniając charakter weryfikacji socjalnej, nie sposób jednak pominąć argumentów drugiej strony. Ustawodawca, tworząc tak restrykcyjne przepisy, nie kierował się (przynajmniej w założeniu) chęcią inwigilacji dla samej inwigilacji w celu pozyskiwania „banku danych obywatela”. W optyce państwa, każde z tych działań – od wywiadu środowiskowego po wgląd w przedmioty użytku osobistego – ma swoje mocne uzasadnienie prawne i aksjologiczne. Podstawowym argumentem jest tu ochrona dobra wspólnego i dyscyplina finansów publicznych. Środki na pomoc społeczną nie biorą się znikąd. Pochodzą głównie z podatków. Państwo, stojąc na straży budżetu, ma obowiązek upewnić się, że pieniądze trafiają wyłącznie do osób, które nie mają absolutnie żadnej innej możliwości pokonania trudnych sytuacji życiowych. Bez aparatu kontroli system stałby się nieszczerły, a środki mo-

głyby być wyłudzone przez osoby ukrywające dochody. Weryfikacja ma więc chronić uczciwych podatników przed nadużyciami. Warto również pamiętać o zasadzie pomocniczości, wywodzącej się wprost z preambuły Konstytucji RP. Zakłada ona, że państwo wkracza dopiero wtedy, gdy jednostka oraz jej najbliższa rodzina zawiodą. Dlatego organy pomocy społecznej pytają interesantów o dochody dzieci, rodziców czy rodzeństwa. W świetle prawa to rodzina ma w pierwszym rzędzie obowiązek alimentacyjny względem potrzebującego. Państwo nie chce być „zastępczą matką”, lecz ostateczną instancją socjalną. Badanie relacji rodzinnych służy więc sprawdzeniu, czy rodzina faktycznie nie może pomóc, czy nie chce, być może w uzgodnieniu z samym interesantem.

Pomoc społeczna to nie tylko świadczenia pieniężne, to również usługa pracy socjalnej. Aby pomoc była skuteczna, musi być celowa. Przekazanie świadczenia pieniężnego osobie uzależnionej od alkoholu lub hazardu nie jest pomocą, lecz finansowaniem nałogu, co może doprowadzić do efektów przeciwnych względem oczekiwanych. Stąd wynikają pytania wywiadu środowiskowego o nałogi i styl życia. Ustawodawca wychodzi z założenia, że aby uwolnić obywatela od ubóstwa, urzędnik musi mieć wiedzę o wszystkich aspektach jego życia. W przypadku rodzin z dziećmi, wejście w sferę prywatną ma chronić

najsłabszych. Ocena „ładu i porządku” w mieszkaniu często służy jako instrument ostrzegania przed zaniedbaniem obowiązków wychowawczych. Państwo przypisuje sobie prawo do naruszenia prywatności rodziców mechanizmami prawa administracyjnego w imię nadrzędnego dobra dziecka (art. 72 Konstytucji RP).

Finalnie, spór o granice ingerencji w sferę prywatności osoby zabiegającej o pomoc społeczną jest w istocie sporem o kondycję demokratycznego państwa prawnego, a w tym o poziom zaufania państwa do obywatela. Obecna konstrukcja prawna zdaje się sugerować, że ubóstwo jest stanem podejrzanym, wymagającym nadzoru zbliżonego do dozoru policyjnego. Tworzy to bardzo niebezpieczny stan, w którym prawa obywatelskie ulegają naruszeniu w imię rzetelnego systemu zabezpieczenia społecznego. Być może nadszedł czas, by prawodawca zrozumiał, że optymalny system pomocy społecznej to nie taki, który traktuje potrzebującego jak potencjalnego oszusta, ale taki, który pomagając przetrwać kryzys, nie odbiera podmiotowości. W przeciwnym razie, zamiast niwelować różnice społeczne, państwo będzie jedynie pogłębiać podział na tych, którzy mają prawo do prywatności i na tych, którzy musieli je sprzedać za przetrwanie.

*Lukasz Gabriel Gadocha*  
student I roku Wydziału Prawa UAFM

### **Recenzja monografii Macieja Kobaka, pt. *Uzasadnienie wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego,* Rzeszów 2025, ss. 306**

Przedstawione do oceny opracowanie naukowe doktora Macieja Kobaka jest zasługującym na uwagę, cennym naukowo spojrzeniem na rezultat procesu sądowoadministracyjnego. Przedmiotem opracowania uczyniono uzasadnienie wyroku sądu administracyjnego I instancji

w rozumieniu art. 141 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm., zwanej dalej p.p.s.a.). Do wyjątkowych rozwiązań należy uczynienie obiektem badań naukowych elementu warsztatu sędziego sądu

administracyjnego. Dotychczas uzasadnienie wyroku sądu administracyjnego nie stanowiło przedmiotu odrębnego opracowania naukowego; co więcej nie stanowiło nawet obiektu jakiegś szerszej, pozametodycznej refleksji. Raczej nauka prawa odnosiła się do treści poszczególnych partii uzasadnienia, zwłaszcza do oceny prawnej i wskazań co do dalszego postępowania organu. Wybór tematu ocenić należy wysoko; pisemne motywy uzasadnienia sądu administracyjnego wpływają bowiem w sposób bezpośrednio treść stosunku prawa administracyjnego inkorporowanego w zaskarżonym do sądu akcie lub czynności. Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania determinują, w wypadku uwzględnienia skargi, granice postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ. Te zaś mają walor klarujący wektor rozstrzygnięcia ponownie wydawanego aktu lub czynności. O ile więc sentencja wyroku sądu I instancji chroni obywatela przed nielegalnym rozstrzygnięciem, o tyle uzasadnienie daje mu gwarancję nieopadnięcia w podobny nielegalny stosunek prawa administracyjnego na przyszłość.

W kolejnych partiach książki autor ocenił funkcję samych sądów administracyjnych podkreślając znaczenie komunikacji sądu ze stronami postępowania i znaczenie uzasadnienia z punktu widzenia ustrojowej funkcji sądu, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez sądową kontrolę legalności działalności organów administracji publicznej. Uzasadnienie zaprezentowano jako element urzeczywistniający konstytucyjne prawo do sądu z punktu widzenia skarżącego, zaś z punktu widzenia organu – jako realny, władczy instrument przywracania stanu naruszenia prawa do zgodnego z prawem. Dużym atutem rozprawy jest uporządkowanie panującego dotychczas w tych polaciach nauki prawa administracyjnego chaosu terminologicznego. Autor podjął trud wyjaśnienia relacji zachodzących pomiędzy terminami „wyrok” i „uzasadnienie”, ustalił zakres pojęciowy „ustnych motywów wyroku” i „zasadniczych powodów rozstrzygnięcia”, a także se-

mantykę zwrotów „rozpoznanie sprawy”, „błędne uzasadnienie” oraz „wadliwość uzasadnienia”. Wbrew pierwszemu wrażeniu, zagadnienia te nie są wyłącznie metodyczne; przeciwnie, stanowią wynik pogłębionej refleksji nad realnymi problemami naukowymi i prezentują wyraźne stanowisko autora, co do optymalnego sposobu ich rozwiązania, nie unikając propozycji *de lege ferenda*. Autor wreszcie usunął wątpliwości co do podstaw posługiwania się terminami „część historyczna” i „część prawna” uzasadnienia. Takiej wypowiedzi ze strony nauki prawa dotychczas brakowało.

Szczególnie doniosłe wydają się rozważania poświęcone ocenie prawnej oraz wskazaniom, jakie w uzasadnieniu obowiązany jest zamieścić wojewódzki sąd administracyjny. Dobrze się stało, że wybrzmiał problem tego swoistego elementu niepewności, czy też warunkowości wyroku I instancji, jakim jest utrzymanie się stanu prawnego, wyrażające się zwrotem „...chyba że przepisy prawa uległy zmianie” (z art. 153 *in fine* p.p.s.a.), który może sprawić, że uzasadnienie straci w pewnych konfiguracjach, swą aktualność, swoją „moc sprawczą”. Cenne też są rozważania poświęcone kulturotwórczym i edukacyjnym walorom uzasadnień wojewódzkich sądów administracyjnych. Powszechna dostępność uzasadnień współcześnie sprawia, że stanowią one materiał służący odkodowaniu pryncypiów systemu wartości polskiego prawa administracyjnego. Z punktu widzenia edukacyjnego, uzasadnienia wyroków w zakończonych już sprawach pozwalają orzekającym organom na weryfikację swojego stanowiska jeszcze przed wydaniem aktu lub podjęciem czynności. Można więc stwierdzić, że historyczne uzasadnienia wyroków są elementem łągodzącym, a nawet usuwającym zarzewie procesu sądowoadministracyjnego.

Autor precyzyjnie określił przedmiot swoich dociekań. Wyłączono z badań uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, z uwagi na odmienną ideę orzekania w II instancji, właściwą raczej modelowi kasacyjnemu, niż apelacyjnemu. Uzasadnienie w części praw-

nej koncentruje się zatem na zbadaniu kolejnych zarzutów kasacyjnych. Trafnie jednak do problematyki pracy włączono pewien element „międzyinstancyjny” polegający na błędności uzasadnienia wyroku sądu I instancji, która nie skutkuje jednak uwzględnieniem skargi kasacyjnej, a jedynie wymaga od Naczelnego Sądu Administracyjnego zakomunikowania oraz zastąpienia błędnej partii uzasadnienia (co do zasady oceny prawnej i wskazań) własnym (art. 184 *in fine* p.p.s.a.). W pewnym zakresie taki wyrok II instancji – co trafnie dostrzegł autor – reformuje cały zaskarżony wyrok. Nasuwa się, co uczyniono przedmiotem rozważań, pytanie o stworzenie ram zaskarżania wyroku w części obejmującej tylko uzasadnienie. Dotychczasowy stan prawny, w celu zastąpienia uzasadnienia wadliwego prawidłowym, wymaga zaskarżenia wyroku jako takiego, a więc zakłada

niejako „nieświadomość” stron co do błędności uzasadnienia i wiąże ich interes prawny z wektorem rozstrzygnięcia, a więc z sentencją. Może rzeczywiście warto to zmienić, skoro to uzasadnienie wyroku może być realnym nosicielem treści przyszłego stosunku prawa materialnego łączącego obywatela z organem.

Pracę czyta się z zaciekawieniem. Autor wykazał wysoki poziom warsztatu naukowego. Charakteryzuje go łatwość prezentacji nawet zagadnień skomplikowanych. Jego argumenty są wyważone, a konkluzje i stanowcze, i lotne. Praca została w przemyślany sposób skonstruowana pod względem systematyki. Spełnia z nadatkiem warunki stawiane monografiom naukowym i zasługuje na rekomendację, jako nadająca się do publikacji.

*dr hab. Wojciech Maciejko*  
*prof. UAFM*

## OPINIE PRAWNE

### **Wymóg uzyskania decyzji środowiskowej dla przedsięwzięcia o powierzchni zabudowy mieszkaniowej przekraczającej 2 ha przed wszczęciem postępowania o warunki zabudowy**

#### **1. Zabudowa mieszkaniowa**

Istota zagadnienia prawnego obejmuje problem konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (dalej: decyzji środowiskowej) przed uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy w rozumieniu art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r., poz. 1112), zwanej dalej u.o.ś. w zw. z art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r., poz.

1130), zwanej dalej u.p.z.p., jeżeli przedmiotem postępowania o warunki zabudowy ma być inwestycja polegająca na wzniesieniu zabudowy mieszkaniowej, zaś: a) obszar obejmujący granice inwestycji przekracza 2 ha, oraz b) teren zajęty pod projektowane obiekty budowlane i związany z nimi infrastrukturę nie przekracza 2 ha. Sporne jest w takim stanie faktycznym, czy przedmiot postępowania w sprawie środowiskowej odpowiada wymogom § 3 ust. 1 pkt 55 lit. b *tiret* drugie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2019 r., poz. 1939), zwa-

nego dalej r.p.z., a przez to wymaga od organu właściwego w sprawie warunków zabudowy wezwania inwestora do uprzedniego uzyskania decyzji środowiskowej.

Kluczową kwestią dla sformułowania konkluzji jest ocena relacji, w jakiej pozostają przedmioty dwu, powiązanych ze sobą przez art. 72 ust. 2 pkt 3 u.o.ś. i art. 59 ust. 1 u.p.z.p., spraw administracyjnych: o ustalenie warunków zabudowy i o ustalenie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia. Przedmiotem sprawy o warunki zabudowy jest, zgodnie z art. 59, art. 60 1 i 1a u.p.z.p., „inwestycja” polegająca na zmianie zagospodarowania terenu, która ma generować funkcję terenu odmienną od dotychczasowej i odpowiadać funkcji wyznaczonej terenem otaczającym, zwanym obszarem analizowanym. Sprawa warunków zabudowy dotyczy „terenu inwestycji” wyznaczonego przez inwestora w podaniu zgodnie z art. 52 ust. 2 pkt 1 i 1a w zw. z art. 64 ust. 1 zd. wstępne u.p.z.p. Nadto, wniosek taki określa powierzchnię podlegającą przekształceniu (art. 52 ust. 2 pkt 2 lit. b u.p.z.p.). Już zatem ustawodawca dostrzegł, że nie cały teren inwestycji wyznaczany w postępowaniu o warunki zabudowy, który objęty jest wizją inwestora o zmianie przeznaczenia, podlega faktycznemu, doniosłemu dla wartości, jaką jest ład przestrzenny, przekształceniu. Innymi słowy, inwestor narzuca granice inwestycji, a w ich ramach – granice przekształceń elementów przestrzeni. Istota tej regulacji chroni dotychczasową funkcję otoczenia, a więc – co naturalne – przede wszystkim reglamentuje przekształcane składniki przestrzeni. Te nieprzekształcone nie stanowią bowiem zagrożenia dla wartości określonej w art. 1 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

Idea ochrony prawnej wynikająca z ustawy środowiskowej jest odmienna. Nie chodzi już o ład przestrzenny i orzekanie o „wpisywaniu się” nowej funkcji w funkcję terenu wykreowaną uprzednio przez aktywność otoczenia, ale o zapobieganie powstaniu oddziaływań na elementy środowiska, zwłaszcza przyrody. Zgodnie

z art. 71 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.ś., decyzja środowiskowa określa warunki, o jakich mowa w art. 107 § 2 k.p.a. (nieściśle nazwane „uwarunkowaniami”) ograniczające dowolność realizacji przedsięwzięcia. Przedsięwzięciem jest przy tym aktywność inicjatora postępowania polegająca na „ingerencji w środowisko” w rozmiarach przekraczających górne ekstrema aktywności (jakościowo-przestrzennej) zawarte w pozytywnej enumeracji § 3 r.p.z., nawet jeżeli ingerencja ta jest dokonywana „przez różne podmioty” (art. 3 ust. 1 pkt 13 *in fine* u.o.ś.).

Stosownie do art. 72 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.ś. oraz § 3 ust. 1 pkt 55 lit. b *tiret* drugie r.p.z., przedsięwzięciem mogącym oddziaływać na środowisko, a tym samym wymagającym wydania decyzji środowiskowej przed uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy z art. 59 i art. 61 u.p.z.p., jest zabudowa mieszkaniowa wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą, nieobjęta ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo miejscowego planu odbudowy, o powierzchni nie mniejszej niż 2 ha (na obszarach niewymienionych w § 3 ust. 1 pkt 55 lit. b *tiret* pierwsze r.p.z.). Obszar 2 ha, który delimituje wymóg uzyskania decyzji środowiskowej, to obszar który jest *expressis* „obszarem zabudowy ... wraz z infrastrukturą” i jako taki przez tę „zabudowę” generuje „ingerencję w środowisko”. Zabudowa i jej akcesoria, i tylko ona, czy to realizowana przez jednego, czy też wielu inwestorów, równocześnie, czy też wedle przyjętej chronologii, jest pewną sumą obiektów pozwalających na wyznaczenie granic tak rozumianej zabudowy. Jeżeli więc zabudowa (np. zwarte zabudowanie osiedla mieszkaniowego, zabudowa tworząca osadę w rozumieniu przepisów prawa, itp.) osiąga obszar 2 ha samodzielnie lub wraz z inną, rozpoczyna działać względem niej nakaz uzyskania decyzji środowiskowej z art. 72 ust. 1 pkt 3 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 55 lit. b *tiret* drugie r.p.z.

Nie chodzi więc w tych przepisach o teren inwestycji, ani też obszar, który zmieni swoją

funkcję urbanistyczną, ale wyłącznie o obszar, którego granica wyznaczona zabudową będzie w kwalifikowany sposób oddziaływać na środowisko już przez to, że obszar zabudowy (zabudowy kubaturowej, dojazdów, utwardzeń, budowli towarzyszących) będzie przekraczał powierzchnię 2 ha. Naturalnie obszar przedsięwzięcia, choćby w granicach konkretnej inwestycji nie uzyskał wymaganej granicy 2 ha, może wymagać wydania decyzji środowiskowej, jeżeli oceniany wraz z innymi przedsięwzięciami (już zrealizowanymi lub projektowanymi w postaci decyzji umożliwiających przystąpienie inwestora do realizacji) będzie przesądzał o przekroczeniu limitu zabudowy wynoszącego 2 ha. Może bowiem wraz z innymi sąsiadującymi inwestycjami dopiero od pewnego stadium rozwoju inwestycyjnego terenu zaczynać tworzyć jedno przedsięwzięcie w rozumieniu 3 ust. 1 pkt 13 u.o.s. zagrażające środowisku z racji na przekroczenie swoich rozmiarów (a tym samym rozmiarów oddziaływań). W takich wypadkach należy jednak w toku postępowania wyjaśniającego w procesie środowiskowym zbadać związki zachodzące pomiędzy składnikami zabudowy oddziałującej na środowisko w następstwie uzupełnienia zabudowy ponad granicę powierzchni objętej ekstremum z § 3 ust. 1 pkt 55 lit. b *tiret* drugie r.p.z. Te związki to nie tylko podobny sposób oddziaływania na środowisko (zabudowa „dołączana” do istniejącej już zabudowy), ale również jej funkcja (np. mieszkaniowa), tożsamość inwestorów lub ich związek gospodarczy (np. działanie w ramach konsorcjum, powiązania kapitałowo-własnościowe a nawet cywilne).

Zatem inwestycja obejmująca zabudowę mieszkaniową nie wymaga uzyskania decyzji środowiskowej przed uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy już z tego powodu, że obszar przedsięwzięcia wskazany przez wnioskodawcę przekracza 2 ha. Decyzja środowiskowa stanie się konieczna dopiero wówczas, gdy sama zabudowa mieszkaniowa (wyznaczająca granicę

terenu budynków i infrastruktury o oznaczonej powierzchni) przekroczy, w ramach tej jednej inwestycji lub wraz z innymi sąsiadującymi, z którymi tworzy wielofazowe przedsięwzięcie tego samego lub różnych podmiotów, obszar 2 ha.

Z zachowaniem tych warunków, jeżeli np. dwie inwestycje mieszkaniowe mają 1,9 ha – bez potrzeby uzyskania decyzji środowiskowej i kolejna 0,11 ha powiększająca istniejące już przedsięwzięcie ponad granice zabudowy mieszkaniowej 2 ha, należy stwierdzić, że dla drugiej, i każdej kolejnej inwestycji, która odpowiada z pozostałymi już istniejącymi, wymogom przedsięwzięcia generującego jedno oddziaływanie na środowisko (jako obszar zabudowy mieszkaniowej o powierzchni powyżej 2 ha) trzeba uzyskać decyzję środowiskową przed zabieganiem o decyzję o warunkach zabudowy.

## 2. Zabudowa rekreacyjna (letniskowa)

Kolejna kwestia odnosi się do stosowania regulacji o zabudowie mieszkaniowej z § 3 ust. 1 pkt 55 lit. b *tiret* drugie t.p.z. do zabudowy rekreacyjnej indywidualnej. Organy właściwe w sprawach indywidualnych w kolejnych fazach procesu inwestycyjnego zobligowane są przez „budynek mieszkalny” rozumieć tylko ten, o jakim mowa w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r., poz. 725), bowiem pozwolenie na budowę stanowi decyzję umożliwiającą faktyczną realizację, wzniesienie budynku. Przepis ten jednoznacznie przesądza, że budynek mieszkalny (element zabudowy mieszkaniowej) to tylko taki, który „zaspokaja potrzeby mieszkaniowe”, a więc jest wnoszony z zamiarem związania z nim stałego pobytu osób w sposób właściwy dla adresu, pod którym mieści się centrum życiowe obywatela (art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 w zw. z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, Dz.U. z 2024 r., poz. 736). Publiczne desygnty zamieszkiwania (korzystania z mieszkania, zaspokajania potrzeb mieszkaniowych)

zawiera § 3 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r., poz. 1225), zwanego dalej r.w.t., gdzie zamieszkiwanie utożsamia się ze stałym pobyttem ludzi i prowadzeniem gospodarstwa domowego. Budynek rekreacji indywidualnej, a nawet budynek należący do szerszej kategorii „budynków rekreacyjnych” wraz z „obiektami budowlanymi budownictwa letniskowego” (zob. art. 60b ust. 2 pkt 2 lit. a Prawa budowlanego) nie spełnia wymogów stawianych zabudowie mieszkaniowej. Podobnie, odmiana budynku rekreacyjnego w postaci „domu letniskowego”; jakkolwiek jest on niewielkim budynkiem w rozumieniu poz. 3 załącznika do ustawy – Prawo budowlane, to jednak wciąż służy do okresowego wypoczynku. Z taką funkcją budynki rekreacji zostały powiązane przez § 3 pkt 7 r.w.t., a tym samym wyłączyły funkcję mieszkania, właściwą zabudowie mieszkaniowej z § 3 ust. 1 pkt 55 lit. b *tiret* drugie t.p.z.

Funkcja budynków rekreacji, w tym domów letniskowych, obejmuje zaspokajanie zupełnie innej potrzeby niż mieszkaniowa; budynki (obiekty) letniskowe służą do okresowego (innego niż rekreacja codzienna – zob. art. 3 pkt 4 lit. c i art. 26 ust. 1 pkt 16 zd. wstępne Prawa budowlanego) pobytu osób w celu zaspokajania potrzeby wypoczynku i potrzeby zapewnienia rekreacji. Stanowią zwykle bazę noclegową, pobytową, w miejscu powiązanim przestrzennie z elementami środowiska kojarzonymi tradycyjnie jako miejsca wypoczynku – turystyki, wycieczniczości, regeneracji sił, niekiedy rehabilitacji. Inaczej niż w wypadku domów mieszkalnych, domy rekreacji i letniskowe lokowane są przestrzennie w sposób determinowany walorami przyrodniczymi i krajobrazowymi otoczenia (np. brak urbanizacji, bliskość ekosystemów naturalnych), klimatycznymi (np. las, góry i pogórza, bliskość akwenu lub cieków) i leczniczymi (np. uzdrowiska) sprzyjającymi regeneracji psy-

chofizycznej człowieka. Zabudowa mieszkaniowa w postępowaniu w sprawie warunków zabudowy nie została objęta enumeracją zabudowy mieszkaniowej z § 2 pkt 1 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz.U. Nr 164, poz. 1589). Stanowi „inną zabudowę” mieszczącą się w granicach zwrotu „...w szczególności” z § 2 pkt 1 zd. wstępne tego rozporządzenia. To właśnie te regulacje porządkujące terminologię stosowaną dla oznaczeń przedmiotów spraw administracyjnych w procesie inwestycyjnym winny być uwzględniane przez organy orzekające w sprawach warunków zabudowy i w sprawach środowiskowych; nie zaś regulacje o statystyce, w tym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (Dz.U. Nr 112, poz. 1316). Ta ostatnia regulacja, tworząca konstrukcję „domków letniskowych” w granicach klasy 1110 (domów mieszkalnych), służy wyłącznie obrazowaniu procesów gospodarczych i społecznych dla celów badań statystycznych i tworzenia „statystyk, ewidencji, dokumentacji, rachunkowości i systemów informatycznych”; nie zawiera zatem norm kompetencyjnych pozwalających organom administracji publicznej orzekać w sprawach indywidualnych (art. 40 ust. 1 w zw. z art. 1 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 2024 r., poz. 1799).

Z tych względów budynki rekreacyjne nie stanowią zabudowy mieszkaniowej w rozumieniu § 3 ust. 1 pkt 55 r.p.z., a tym samym, nawet w wypadku przekroczenia przez obszar zajęty pod takie obiekty terenu przekraczającego 2 ha, nie wymagają uzyskania decyzji środowiskowej przed wystąpieniem o decyzję o warunkach zabudowy.

*mgr Dariusz Kosiński*  
*radca prawny*

## Postępowanie z wniosku o zniszczenie zdeponowanej broni

Istota wątpliwości prawnej sprowadza się do oceny, czy organ Policji jest związany wnioskiem o zniszczenie broni składanej przez wnioskodawcę do depozytu w trybie art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2024 r., poz. 485, zwanej dalej u.b.a.). Jak wynika z art. 23 ust. 2 pkt 2 u.b.a., osoba składająca do depozytu broń, amunicję, z wyjątkiem znalazcy tej broni lub amunicji, w zakresie tej broni może złożyć pisemny wniosek o zniszczenie broni oraz amunicji.

Postępowanie zainicjowane złożeniem takiego podania regulują przepisy § 9 ust. 1-3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad deponowania i niszczenia broni i amunicji w depozycji Policji, Żandarmerii Wojskowej lub organu celnego oraz stawki odpłatności za ich przechowywanie w depozycie (Dz.U. z 2004 r. Nr 152, poz. 1609, zwanego dalej r.s.d.). Zgodnie z § 9 ust. 1 r.s.d., w przypadku wniosku osoby, która złożyła broń do depozytu, o zniszczenie broni lub amunicji, dokonuje się komisyjnego przekazania broni do jej zniszczenia. Wyrażenie „dokonuje się ... do ... zniszczenia” oznacza, że złożenie kompletnego wniosku przez osobę, o jakiej mowa w art. 23 ust. 2 pkt 2 u.b.a. w zw. z § 9 ust. 1 *ab initio* r.s.d., zobowiązuje organ Policji do nadania biegu takiemu wnioskowi poprzez przekazanie broni komisji, która „stwierdza, że broń kwalifikuje się do ... zniszczenia” (§ 7 ust. 2 pkt 1 r.s.d.); następnie – po rozstrzygnięciu komisji o stwierdzeniu kwalifikacji do zniszczenia – dochodzi do wydania decyzji o przeznaczeniu broni do zniszczenia, którą wydaje „kierownik jednostki deponującej”, a więc właściwy komendant Policji, co wynika z § 7 ust. 4 r.s.d. Zniszczenia dokonuje właściwa komisja (§ 9 ust. 3 in fine r.s.d.). Przekazanie broni do znisz-

czenia następuje w drodze protokołu, jakiego wymaga § 9 ust. 2 r.s.d. Zniszczenie broni kończy postępowanie; osoba, która złożyła wniosek nie musi być powiadamiana o komisyjnym zniszczeniu broni.

Uwzględnienie wniosku o zniszczenie zdeponowanej broni nie odbywa się jednak automatycznie, bowiem organ Policji ma obowiązek zbadać, czy: a) osoba składająca podanie spełnia warunki określone w art. 23 ust. 2 pkt 2 u.b.a., w tym czy nie jest znalazcą broni (znalazca nie korzysta bowiem z prawa do wnioskowania o zniszczenie); b) czy osoba wnioskująca prawidłowo złożyła broń do depozytu organu Policji (§ 9 ust. 1 r.s.d.); c) czy proces zniszczenia nie spowoduje naruszenia przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2023 r., poz. 1587); d) czy cechy broni wskazują na możliwość jej zniszczenia przewidzianą przez konstruktora; e) czy broń jest bronią nieprzydatną z punktu widzenia „przeznaczenia policyjnego” oraz f) czy warunki zniszczenia będą zapewniać bezpieczeństwo dla życia i zdrowia ludzi, mienia oraz czy będą możliwie najmniej uciążliwe dla środowiska (warunki z lit. c-e wynikają z art. 3 pkt 14, art. 38 ust. 2 i art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, Dz.U. z 2023 r., poz. 1743).

Druga kwestia dotyczy tego, w jaki sposób osoba składająca broń do depozytu wraz z wnioskiem o jej zniszczenie ma wykazać tytuł do władania nią (prawo własności). Ustawodawca przyjął, że wniosek o zniszczenie skutkuje przekazaniem broni do komisji właściwej ds. zniszczenia broni, o ile tylko złoży go osoba „składająca broń do depozytu”. Złożenie broni

do depozytu może być obowiązkiem (np. gdy osoba utraciła uprawnienia do posiadania broni, osoba, której unieważniono kartę rejestracyjną broni, gdy osoba została poddana sprawdzeniu prewencyjnemu, zgodnie z art. 15g ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2025 r., poz. 636). Poza tym złożenie broni do depozytu jest uprawnieniem obywatela, nazwanym „uprawnionym do depozytu” (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o likwidacji niepodjętych depozytów, Dz.U. z 2006 Nr 208, poz. 1537). Dane, od których uzależniono przyjęcie przez organ Policji broni do depozytu to tylko dane określone we wniosku (a więc oznaczenie osoby, żądanie

i adres dla doręczeń) oraz dane objęte protokołem przyjęcia broni wymagane przez zał. nr 1 do r.s.d. Wśród tych danych brak oznaczenia tytułu (a tym bardziej dowodu) własności lub innego prawa do rzeczy. Oznacza to, że pod względem cywilistycznym, dostateczne do skorzystania z prawa do pozostawienia broni w depozycie jest posiadanie broni, a więc faktyczne legitymowanie się władztwem nad nią (co zresztą z natury depozytu wymaga fizycznego pozostawienia egzemplarza broni w siedzibie organu Policji).

*dr Aneta Korcz-Maciejko*  
*radca prawny*

## STOSOWANIE PRAWA

### **Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 listopada 2025 r., II SA/Go 507/25**

(wyrównanie uposażenia za styczeń i luty 2023 r. policjantowi zwolnionemu ze służby przed 1 marca 2023 r. w celu zwiększenia podstawy naliczenia emerytury policyjnej w związku ze wzrostem uposażeń za 2023 r. w regulacjach budżetowych)

#### **Tezy:**

Skoro strona nie wносиła o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie wyrównania uposażenia policyjnego i zatyłowała podanie jako „przedsądowe wezwanie do zapłaty” to droga administracyjna była niedopuszczalna i dla legalności decyzji nie ma znaczenia czy droga przed sądem powszechnym rzeczywiście była dopuszczalna.

Zawarte w skierowanym do organu podaniu żądanie rozpatrzenia sprawy na drodze cywilnoprawnej skutkuje umorzeniem postępowania administracyjnego przez sąd administracyjny.

W ocenianym tu wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim

uwzględniając skargę uchylił decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji i poprzedzając ją decyzję Komendanta Powiatowego Policji o odmowie wyrównania policjantowi uposażenia służbowego za miesiące styczeń i luty 2023 r., a także umorzył postępowanie administracyjne stosownie do art. 145 § 1 pkt 1 lit. c, art. 145 § 3 i art. 135 p.p.s.a. Skarżący, jako były policjant, domagał się wyrównania uposażenia, bowiem ze służby zwolnił się przed 1 marca 2023 r., zaś przepisy wprowadzające nowe stawki uposażenia na 2023 r. przewidywały wyższe uposażenie niż to, jakie przysługiwało mu w dacie zwolnienia. Przechodząc zaś z wyższym ostatnio pobieranym uposażeniem miałby prawo do wyższej podstawy emerytury policyjnej. W ocenie sądu,

skoro podanie o wyrównanie tego uposażenia nazwano „przedsądowym wezwaniem do zapłaty” to niedopuszczalne było badanie tego żądania przez organ, nawet gdyby faktycznie sąd powszechny nie był właściwy (z powodu właściwości organu Policji). Jeżeli zaś takie „wezwanie do zapłaty” zostało załatwione przez organy obu instancji decyzjami, to podlegały one uchyleniu, jako wydane z naruszeniem art. 105 § 1 k.p.a., bowiem rozstrzygały sprawę bezprzedmiotową, a samo postępowanie podlegało umorzeniu przez sąd rozpatrujący skargę.

Nie można zgodzić się ani z kierunkiem rozstrzygnięcia, ani też z uzasadnieniem wyroku. Nie ulega kwestii, że żądanie wypłaty zaległego uposażenia policyjnego zostało wniesione do Komendanta Powiatowego Policji i do dnia wydania decyzji ostatecznej nie zostało wycofane. Zatem o ile tylko przepisy prawa materialnego przewidywały dla tego Komendanta kompetencję do orzekania w sprawie o takim przedmiocie, obowiązkiem organów było wydanie decyzji orzekającej o istocie sprawy. To, że nazwa żądania wskazywała na to, iż w ocenie strony sprawę ma rozpoznać sąd powszechny, nie zwalniało organów od orzekania o istocie. Sprawa dotyczyła niewątpliwie ustalenia i wypłaty uposażenia o odpowiedniej wysokości miesięcznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o Policji i z mocy § 3 ust. 1 pkt 2 oraz § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów (Dz.U. z 2023 r., poz. 2269) i podlegała załatwieniu rozkazem personalnym, a więc decyzją w rozumieniu art. 104 § 1 k.p.a. W takich realiach tylko zastosowanie art. 199<sup>1</sup> k.p.c. mogło spowodować, że w sprawie organ Policji (pomimo istnienia kompetencji do orzekania) mógł być uznany za pozbawiony legitymacji. Warunek taki nie zaszedł, bowiem Komendant nie uznał się za niewłaściwy; w szczególności i nie wydał postanowienia o zwrocie podania z art. 66 § 3 zd. drugie k.p.a.

Rację miał sąd, że to skarżący był dysponentem toczącego się postępowania, ale skoro do dnia wydania ostatecznej decyzji nie cofnął swojego żądania (zakładając nie do końca logicznie, że podlega rozpoznaniu przez sąd powszechny) to decyzje nie były wadliwe z tego powodu, że naruszały art. 105 § 1 k.p.a. i orzekały o istocie sprawy. Nadto, ocena sądu, iż postępowanie w takim wypadku (tj. właściwości sądu powszechnego) podlega umorzeniu przez sąd administracyjny tamowała stronie: a) dostęp do organu (skoro przyjęto jego niewłaściwość) i równocześnie b) dostęp do sądu pracy, gdyż art. 199<sup>1</sup> k.p.c. w wypadku istnienia normy kompetencyjnej po stronie organu dopuszcza drogę przed sądem powszechnym tylko w razie wydania przez sąd administracyjny postanowienia określonego w art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Brak jest w przepisach postępowania sądoadministracyjnego regulacji, która pozwalałaby sądowi zastąpić rozstrzygnięcie organu, gdy organ ma uznać się za niewłaściwy z powodu drogi przysługującej przed sądem powszechnym. W takich wypadkach organ orzeka zwrot podania na podstawie art. 66 § 3 k.p.a. i nie umarza postępowania. Podobny pogląd do objętego głosem orzeczenia zaprezentowano w wyroku WSA w Łodzi z dnia 19 grudnia 2025 r., III SA/Łd 721/25 (CBOSA).

Komentarz do relacjonowanego wyroku jest dobrą okazją aby odnieść się do istoty sprawy, której sąd, wskutek błędów proceduralnych, nie zdołał rozważyć. Problem, który rodzi szereg sporów sądowych sprowadza się do oceny trafności twierdzenia skarżących w podobnych procesach, że skoro po dniu zwolnienia ze służby w Policji, które przypadło między 1 stycznia a 28 lutego 2023 r., nastąpiły zmiany w przepisach o wysokości uposażenia (wynikające z wejścia w życie art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy budżetowej na rok 2023 r., Dz.U. z 2023 r., poz. 256), to organ powinien zastosować te nowe regulacje, a tym samym wysokość już wypłaconego uposażenia za 2023 r., winna ulec zwiększeniu, zaś różnica – dopłacić ze strony organu.

Tymczasem nie ulega kwestii, że wysokość spornego uposażenia służbowego za rok 2023 r. (styczeń i luty) organ Policji obowiązany był ustalić i wypłacić stosując przepisy prawa z daty podejmowania tej czynności, tj. w dniach płatności uposażenia ustalonych na podstawie art. 105 ust. 3 ustawy o Policji lub w dniu zwolnienia ze służby (co do miesiąca, w którym policjanta zwolniono). W tych datach obowiązywały przecież przepisy o wysokości uposażenia w postaci art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2025 r., poz. 636) w zw. z § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz wysługi lat, od których jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz.U. z 2015 r., poz. 1236, zwanego dalej r.s.z.), w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 lutego 2023 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalenia wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (Dz.U. z 2023 r., poz. 385, zwanego dalej rozporządzeniem zmieniającym). Treść § 2 rozporządzenia zmieniającego została zdeterminowana przepisem art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 r. (Dz.U. z 2022 r., poz. 2666, zwanej dalej u.s.r.).

Granice czasową oddzielającą reżimy ustalania uposażenia służbowego za rok 2023 r. wprowadzał jednoznaczny w swej treści § 2 rozporządzenia zmieniającego, w myśl którego nowe stawki wynikające ze stosownej tabeli (objętej załącznikiem do r.s.z.) stosuje się od 1 marca 2023 r. Skoro zatem najpóźniejszy fakt prawotwórczy w postaci wydania decyzji o zwolnieniu ze służby nastąpił przed datą wejścia w życie

nowego reżimu grup zaszerogowania, zaskarżona decyzja odmawiająca zmiany (podwyższenia) uposażenia służbowego za styczeń lub luty 2023 r. pozostaje decyzją zgodną z prawem. Nie dochodzi w takich sprawach do jakiejś dyskryminacji osoby „pozbawionej” wyższej podstawy emerytury, ani też do niezgodności rozwiązań u.s.r. z art. 2 lub art. 32 Konstytucji. Kryterium ewentualnego różnicowania to wysokość uposażenia za styczeń i luty 2023 r., a to względem wszystkich funkcjonariuszy prezentowało się tak samo co do składników konstrukcyjnych (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 listopada 2025 r., II SA/Go 470/25, CBOŚA). Wprowadzenie dla wszystkich funkcjonariuszy podwyżki uposażeń z tym samym dniem 1 marca 2023 r. nie narusza zasady równości i nikogo nie dyskryminuje (wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 maja 2025 r., III SA/Łd 166/25, CBOŚA), nawet gdy uposażenie za styczeń lub luty służyło do ustalenia podstawy emerytury policyjnej (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 4 września 2025 r., III SA/Gd 364/25, CBOŚA). Nie jest też w badanym stanie prawnym widoczna podstawa do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego przez sąd w celu zbadania konstytucyjności podstawy decyzji organu Policji (wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 maja 2025 r., VIII SA/Wa 285/25). Zwiększenie wysokości uposażeń od 1 marca 2023 r. mogło mieć na celu zachęcenie przez Państwo funkcjonariuszy do pozostania w służbie i tego rodzaju działania są działaniami zgodnymi z Konstytucją (wyroki WSA w Łodzi: z dnia 2 października 2025 r., III SA/Łd 534/25, oraz z dnia 5 listopada 2025 r., III SA/Łd 630/25, CBOŚA). Waloryzacja od określonej daty nie tworzy odrębnego prawa podmiotowego; ustawodawca ustalając datę waloryzacji może uwzględniać bieżące potrzeby finansowe państwa i te mają w sprawach indywidualnych pierwszeństwo wchodząc do kategorii interesu społecznego w rozumieniu art. 7 k.p.a. (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 2 października 2025 r.,

III SA/Łd 546/25, CBOSA). Ten sam kierunek linii orzeczniczej prezentują wyroki WSA w: Łodzi z dnia 8 października 2025 r., III SA/Łd 537/25, w Warszawie z dnia 10 grudnia 2025 r., VIII SA/Wa 750/25, w Lublinie z dnia 4 grudnia

2025 r., III SA/Lu 487/25 i w Gdańsku z dnia 26 listopada 2025 r., III SA/Gd 527/25 (CBOSA).

*mgr Ewa Plesnarowicz-Durska*  
*radca prawny*

## Problem stopni służbowych zniesionych formacji mundurowych

I. Stopień służbowy jest elementem przydziału służbowego funkcjonariusza. Określa miejsce funkcjonariusza w zhierarchizowanej strukturze całej formacji zbrojnej, w odróżnieniu od stanowiska służbowego, które lokuje miejsce służbowe funkcjonariusza w ramach jednostki organizacyjnej (urzędu, komendy, jednostki wojskowej), w jakiej pełni służbę. Stopień służbowy determinuje stanowisko służbowe, w tym i wysokość uposażenia; nadto, w wypadku braku relacji podległości służbowej o charakterze personalnym, determinuje legitymację do wydawania poleceń i rozkazów funkcjonariuszom o niższym stopniu lub o takim samym stopniu i mniejszym stażu służby. Stopień służbowy działa niezależnie od stosunku służbowego; zwolnienie ze służby funkcjonariusza, nie powoduje zerwania więzi między nim a państwem, inkorporowanej w decyzji (względnie w postanowieniu Prezydenta RP) o mianowaniu na stopień służbowy.

Nie ulega kwestii, że stopień służbowy po rozwiązaniu stosunku służbowego funkcjonuje jako stopień funkcjonariusza w stanie spoczynku, a więc w sposób w zasadzie dożywotni jest przypisany do funkcjonariusza, jako jego tytuł służbowy, obrazujący gotowość do podjęcia służby na powrót jeżeli zajdzie taka potrzeba.

Pojawia jednak problem stopni służbowych funkcjonariuszy, którzy nabyli stopień służbowy formacji, jakie ustawodawca przepisem ustawy zniósł, zaś funkcjonariusz musiał lub

mógł kontynuować służbę w nowotworzonej formacji, która stawała się następcą prawnym tej zniesionej. Warto ocenić, czy taki stopień służbowy nieistniejącej służby jest przez pracodawcę traktowany jako *ex lege* równorzędny z odpowiednim stopniem formacji nowej, czy też skutek jego nadania ulega unicestwieniu, albo też czy dochodzi do kontynuacji stopni służb nieistniejących w nowych formacjach pomimo zniesienia samych formacji. Wydaje się, że ustawodawca nie wykształcił w tym względzie jednolitej metodologii.

II. Dobrą okazją do oceny podejścia ustawodawcy do stopni służb zniesionych jest to, jak traktuje posiadacza stopnia służbowego uzyskanego w Milicji Obywatelskiej, Urzędzie Ochrony Państwa (OUP), Biurze Ochrony Rządu (BOR), Służbie Celnej (SC) przy okazji zabiegów tych osób o mianowanie na funkcjonariusza w aktualnie istniejących formacjach, np. w Policji lub w Służbie Więziennej (SW). Część regulacji ustawowych honoruje zwykły bieg historii, uwzględniając zmiany ustrojowe i organizacyjne powodujące przekształcenie jednej służby w inną (UOP w BOR, BOR w SOP) lub znoszenie jednej i zastępowanie nową (zniesienie SC i wprowadzenie SCS wskutek utworzenia KAS). Z tych powodów, aktualne na dziś regulacje posługują się nazwanymi formacjami zniesionych, przewidując aby stopnie w stanie spoczynku tych służb podle-

gały transformacji w stopień równorzędny lub odpowiedni podczas rozpoczynania służby we współczesnym aparacie państwa. Np. art. 138 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny (zwanej dalej u.o.o.) dopuszcza transpozycję stopnia uzyskanego w BOR i SCS (pomijając jednak UOP), art. 56 ust. 1 ustawy o Policji dopuszcza transpozycję stopnia uzyskanego w UOP, BOR i SCS, art. 127 ustawy o SOP dopuszcza transpozycję stopnia uzyskanego w BOR i SCS (pomijając jednak UOP), art. 61 ustawy o SG dopuszcza transpozycję stopnia uzyskanego w UOP, BOR i SCS, a art. 38a ust. 1 ustawy o SW dopuszcza transpozycję stopnia SCS (pomijając już jednak BOR i UOP).

Ustawodawca miał legitymację aby część ze służb uznać za działające w realiach politycznych rzucających moralny cień na ich funkcjonariuszy. Odnosi się to zwłaszcza do stopni służbowych MO, co wynika m.in. z art. 13b ust. 2 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2024 r., poz. 1121), a pośrednio również z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki (Dz.U. z 2018 r., poz. 1103). Pojawia się kluczowe pytanie związane ze stopniami służb zniesionych: czy *ex lege* taki stopień formacji zniesionej staje się stopniem w stosunku do zatrudnionego wciąż funkcjonariusza stopniem odpowiedniej, nowej formacji? Wypowiedzi ustawodawcy w takim zakresie brak. Odnaleźć jednak można wypowiedź przeczącą, tzn. taką, która z mocy

regulacji ustawowej, tylko w stosunku do niektórych funkcjonariuszy formacji zniesionych przewiduje transformację stopnia w stanie spoczynku w stopień nowy, po podjęciu służby w formacji-następcy prawnym, tej zniesionej. Dobrym przykładem jest art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1948), zgodnie z którym funkcjonariuszowi SC, który (po zniesieniu tej służby) otrzymał propozycję służby w SCS „przysługuje stopień służbowy równorzędny do dotychczasowego”. Zatem, po pierwsze, stopień zniesionej SC nie jest *ex lege* stopniem SCS. Po drugie, między stopniami służby zniesionej a aktualnej (jej następcy prawnego) zachodzić może co najwyżej relacja stopni równorzędnych sobie, a więc pochodzących z innych służb. Po trzecie, tylko w stosunku do osób, które przeszły odpowiednie postępowanie (spotkały się z decyzją o przedstawieniu propozycji służby i ustalającej warunki jej pełnienia w trybie art. 169 ust. 4 wspomnianej ustawy), zachodzi podstawa do mianowania na stopnie w nowej formacji (SCS); *ergo*, pozostali nie mogą powoływać się na stopień formacji-następcy prawnego.

Jeszcze bardziej wymowny jest art. 149 ust. 3 w zw. z art. 146 ust. 1 i art. 149 ust. 1 ustawy o Policji, w brzmieniu miarodajnym na datę jej ogłoszenia (10 maja 1990 r.). Zgodnie z tymi przepisami, z chwilą utworzenia Policji, MO została rozwiązana a funkcjonariusze MO stali się policjantami; natomiast Minister Spraw Wewnętrznych w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy obowiązany był „nadać odpowiednie stopnie policyjne policjantom, którzy do tego czasu zachowywają dotychczasowe stopnie MO”. Tym samym ustawodawca dał wyraz temu, że stopień zniesionej służby można zachować *ex lege*, pod rządami przepisów o służbie-następczyni prawnej, ale o tyle, o ile pojawi się taka wypowiedź normatywna w pragmatyce. W przy-

padku MO wybrano czasowe zachowanie stopni MO, wygaszanych nowymi decyzjami o nadaniu odpowiedniego stopnia policyjnego. Potwierdził równocześnie ustawodawca konkluzję, jaką niosą wcześniej relacjonowane regulacje o SC, iż co do zasady stopnie służby zniesionej wymagają przetransponowania na stopnie nowotworzonej formacji w stosownych postępowaniach administracyjnych, bowiem *ex lege* nie ulegają transpozycji w przypadku funkcjonariuszy kontynuujących służbę. Prezentowaną tu regułę potwierdza też art. 365 ust. 1 ustawy o SOP, jakkolwiek decyzja ustawodawcza jest w tym wypadku zupełnie inna niż miało to miejsce co do SCS (SC) i Policji (MO). Zgodnie z tym przepisem, funkcjonariusz pełniący służbę w BOR stając się z mocy prawa funkcjonariuszem SOP, „zachowuje dotychczasowy stopień służbowy” z uwzględnieniem zmiany nazwy formacji. Wektor przepisu w wypadku stopni BOR jest zatem przeciwny niż miało to miejsce w zakresie stopni SC i stopni MO. Z mocy wyraźnej wypowiedzi ustawodawcy stopnie zniesionej formacji zostały utrzymane i są tymi samymi stopniami w trakcie służby w SOP; ani nie wygasły, ani też nie wymagały transponowania na stopień równorzędny (odpowiedni) w formacji-następczyni prawnej zniesionej BOR. Takie samo rozwiązanie, jak to zastosowane w BOR, ustawodawca przewidział regulując los stopni służbowych znoszonego UOP, w art. 229 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2018 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2025 r., poz. 902), zwanej dalej ustawą o ABW. W przepisie tym stwierdzono, że funkcjonariusze posiadający stopień podoficerski, chorążego lub oficerski UOP i niespełniający odpowiednich warunków wykształcenia określonych w ustawie o ABW, „zachowują posiadane stopnie”. Termin „funkcjonariusze” oznaczał, że regulacja o zachowaniu stopni UOP odnosiła się tylko do osób pozostających w dniu wejścia w ży-

cie ustawy o ABW w stosunku służbowym, co zresztą potwierdzał art. 229 ust. 2 ustawy o ABW, regulując tryb mianowania tych osób na wyższe stopnie pod rządami przepisów o ABW i AW. Podkreślić jednak należy, że inaczej niż miało to miejsce w wypadku stopni zniesionego UOP, skutek kontynuacji stopnia nie miał charakteru uniwersalnego, i odnosił się tylko do osób z wyższymi stopniami; pozostali posiadacze stopni BOR mogli zatem być poddawani postępowaniom w sprawie mianowania na stopnie w ABW i AW tracąc tytuł do własnego stopnia UOP. ABW i AW nie stały się, w sferze stopni służbowych, prostymi następcami prawnymi UOP, a ustawodawca nie widział potrzeby honorowania w nowym stanie prawnym wszystkich czynnych funkcjonariuszy UOP prawem do zachowania stopnia. Co może wydawać się istotne, w regulacji art. 229 ust. 1 ustawy o ABW nie zawarto zastrzeżenia znanego np. z art. 365 ust. 1 ustawy o SOP, tj. wyrażenia „z uwzględnieniem zmiany nazwy formacji”. Takie rozwiązanie tworzy więc nową jakościowo konstrukcję stopnia służbowego posiadanego przez czynnego funkcjonariusza formacji zniesionej (UOP), który został zachowany (wciąż jako stopień UOP) pod rządami przepisów o służbie w ABW i AW. Naruszeniem tego przepisu byłoby posługiwanie się przez takie osoby stopniem równorzędnym, a więc stopniem ABW i AW odpowiadającym nazwą stopniowi dotychczasowemu UOP; stopnie UOP, w stosunku do tych szczególnych kategorii funkcjonariuszy czynnych zawodowo zostały zachowane, podobnie jak dzieje się to w wypadku stopni osób w stanie spoczynku UOP, tyle że funkcjonujących w trakcie służby w formacji o innej nazwie (ABW, AW) niż ta odpowiadająca stopniowi (UOP).

**III.** Ustawodawca nie wypracował jednolitego podejścia do statusu osób posiadających stopnie służbowe zniesionych formacji munduro-

wych (MO, UOP, BOR, SC). Uprawniając te osoby do kontynuacji ścieżki zawodowej w dowolnej (choć nie każdej i nie w dowolnej konfiguracji, czego przykładem jest Państwowa Straż Pożarna) formacji współcześnie istniejących w krańcowo różny sposób kształtuje ich status, w tym w służbach stanowiących ich następczynie prawne (odpowiednio w: Policji, SOP, ABW, AW i SCS). Część regulacji powoduje, że dotychczasowe stopnie służbowe pozostają w mocy, a modyfikacji *ex lege* ulega tylko nazwa formacji z tej zniesionej, na nową, która ją zastępuje (BOR i SOP). Inne regulacje przewidują już „modyfikacji” nazwy służby i przewidują (choć tylko co do części funkcjonariuszy) zachowanie stopni dotychczasowej służby z mocy prawa, powodując, że inni (niewyliczeni w pragmatyce) nie zachowują takich stopni w nowej formacji i muszą ubiegać się o mianowanie w nowej procedurze (UOP i ABW). Inne regulacje przewidują, że następuje przekształcenie stopnia formacji zniesionej w równorzędny stopień formacji nowotworzonej (w SC i w SCS), ale pod warunkiem, że konkretny funkcjonariusz spotkał się z propozycją prze-

łożonego służbowego co do kontynuacji służby w nowej formacji. Jeszcze innym razem, ustawodawca przewiduje masowe uruchamianie postępowań w sprawach indywidualnych, które każdemu funkcjonariuszowi pozostającemu w służbie (i pozostającemu w niej *ex lege* po reformie służby) przyznają stopień równorzędny względem dotychczasowego w formacji zniesionej (MO i Policja). Wydaje się, że tak diametralnie różne traktowanie skutków prawnych płynących z prawomocnych decyzji o nadaniu stopnia służbowego w okresie, w którym służby je nadające jeszcze istniały, nie jest usprawiedliwione; przynajmniej co do służb, których funkcjonariusze korzystający ze stopni w stanie spoczynku uzyskanych w służbach zniesionych nie zasługują na ustawodawczą „sankcję” związaną z historycznym spojrzeniem na znaczenie formacji dla ustroju państwowego, w ramach rozmaicie definiowanych procesów rozliczeń politycznych, co już jednak wykracza poza ocenę jurydyczną.

*dr hab. Wojciech Maciejko*  
*sędzia NSA*