



# Wstęp

*Każdy ma trafny sąd w tej dziedzinie,  
z którą jest zaznajomiony.*

Arystoteles, *Etyka Nikomachejska*<sup>1</sup>

## 1. Cele i założenia badawcze

Transformacja ustrojowa, rozwój młodej demokracji oraz członkostwo Polski w Unii Europejskiej wymusiło wiele zmian w prawie administracyjnym i postępowaniu administracyjnym. Dostrzegalna jest postępująca europeizacja prawa administracyjnego przejawiająca się w unowocześnieniu instytucji prawnych, w zwiększeniu ochrony praw jednostki i obywatela, ale także umożliwieniu coraz szerszej kooperacji tak między równorzędnymi organami administracji krajowej, jak i pozostałych krajów członkowskich, a także z instytucjami i organami UE<sup>2</sup>.

Przejawem rozwoju administracji i jej modernizacji jest także wzrost specjalizacji poszczególnych organów administracji publicznej. Rozwój regulacji prawa administracyjnego powoduje, że administracja zajmuje się nowymi zadaniami, do realizacji których niezbędne są wysokie kompetencje. Specjalizacja prowadzi do „zawężenia” zakresu spraw, za który organ administracji publicznej jest odpowiedzialny (jego właściwości rzeczowej). Skutkuje ona większą sprawnością działania organów w danej dziedzinie, ponieważ lepiej znają one dany rodzaj spraw, lecz jednocześnie potrzebują one analiz innych organów w sprawach dotyczących wielu różnych dziedzin życia. Konieczność daleko idącej specjalizacji organów administracji wymaga potrzeby zasięgnięcia konsultacji, opinii, uzgodnień, zgód, często przez organy administracji ogólnej od organów administracji specjalistycznej. Współdziałanie ma miejsce wszędzie tam, gdzie skutki aktu administracyjnego mają istotne znaczenie społeczne. W tych postępowaniach, w których szczególnie ważnym elementem jest specjalistyczna, fachowa wiedza dotycząca bardzo różnorodnych obszarów prawa, często także znanstwo problemów technicznych. Wydawanie rozstrzygnięć zgodnie z najlepszą wiedzą stanowi element etyki w administracji.

<sup>1</sup> Arystoteles, *Etyka Nikomachejska*, ks. I, przeł. D. Gromska, Warszawa 1956, s. 6, nb. 1095a.

<sup>2</sup> Przykładowo Komisja Europejska posiada prawne instrumenty (środki) współdziałania z Prezesem UKE, dotyczące możliwości bezpośredniego wpływania na treść konkretnych rozstrzygnięć (art. 19 i art. 19a ustawy z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 576) oraz art. 7 i art. 7a dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej – dyrektywa ramowa (Dz.U. 2002 r., L 108 z 24 kwietnia 2002, s. 33).

Współdziałaniu sprzyja rozbudowana struktura administracji publicznej z podziałem kompetencji na resorty i organy terenowe. Konieczność współdziałania organów we współczesnym świecie jest nieunikniona ze względu na podział zadań, właściwości i kompetencji pomiędzy organami. Powodem zobligowania organów, zwłaszcza administracji terenowej bądź samorządu terytorialnego, do zwrócenia się o zajęcie stanowiska przez organ centralny może być wreszcie także chęć ujednolicenia w ramach kraju praktyki stosowania prawa, zwłaszcza gdy administracja korzysta z uprawnień dyskrecyjnych. Pamiętać należy, że za każdym organem stoi człowiek będący jego piastunem, jedynie wówczas, gdy posiada on specjalistyczną wiedzę samodzielnie bądź na skutek współpracy z innymi podmiotami, jest w stanie rozstrzygnąć sprawę w sposób najwłaściwszy.

Coraz większy odsetek spraw administracyjnych przekracza kompetencje organu rozstrzygającego, wówczas celowe staje się zasięgnięcie fachowych stanowisk innych organów. Instytucja zajęcia stanowiska z założenia ma umożliwić spojrzenie na sprawę z różnych punktów widzenia, a tym samym wyważenie istotnych dla stosowania i stanowienia prawa racji. Nawet proste wyszukiwanie przepisów materialnoprawnych regulujących instytucję zajęcia stanowiska w systemie informacji prawniczej LEX ukazuje ponad 80 przykładów różnych form współdziałania polegających na zajęciu stanowiska<sup>3</sup>. Prócz tego, w wielu przepisach ustaw prawa materialnego czy ustrojowego uregulowane jest współdziałanie w sensie szerszym, tj. wszelkie prawne bądź faktyczne formy administracyjnego współdziałania, nieograniczone co do występowania w ramach postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego.

Stwarza to dwie tendencje. Z jednej strony nowoczesna administracja musi radzić sobie ze złożonymi kwestiami, które należy oceniać wieloaspektowo, a z drugiej strony rozległy aparat administracyjny zmusza do racjonalizacji i specjalizacji, co z kolei utrudnia badanie tak rozległych kwestii przez jeden organ. Jednym z trafnych rozwiązań może być współdziałanie organów administracji, ponieważ pojedynczo organ może nie posiadać niezbędnej wiedzy specjalistycznej dla oceny danej sytuacji. Współdziałanie administracji służy także rozwojowi pomocniczości, dekoncentracji<sup>4</sup>, niekiedy także decentralizacji. Pamiętać jednak należy, że istnieją także bariery rozwoju współdziałania wynikające z aspektów psychologicznych po stronie piastunów organów administracji publicznej. Organy rozstrzygające mają poczucie oddawania części władztwa i wpływu na element sprawy, niekiedy znaczący i wpływający na samo rozstrzygnięcie, podczas gdy same ponoszą w całości odpowiedzialność za treść rozstrzygnięcia. Natomiast organ pomocniczy niekiedy traktuje współdziałanie jak dodatkowy obowiązek w swoim decernacie, za który nie ponosi odpowiedzialności, a zatem nie ma konieczności przywiązywania do niego zanadto wagi. Dodatkowym problemem jest przełamanie zasady resortowości

---

<sup>3</sup> System informacji prawniczej LEX, przykłady współdziałania materialnego.

<sup>4</sup> A. Wasilewski, *Zjawisko konsultacji we współczesnej administracji polskiej*, Warszawa 1982, s. 16.

administracji, która jest jedną z naczelnych zasad organizacji aparatu administracji, Istnieje także tendencja do wzmocnienia pozycji organów centralnych, która może stać na przeszkodzie rozwojowi współdziałania. Przykładowo w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 2018/1972 ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej, wzmocniona została niezależność krajowego organu regulacyjnego, czego przejawem jest brak możliwości wystąpienia przezeń o instrukcje do innego organu. Trafnie wskazał Mateusz Błachucki, że coraz większa specjalizacja organów przynosi skutek w postaci separacji działania i strzeżenia swoich kompetencji przez organy administracji publicznej kosztem współpracy<sup>5</sup>. Taka postawa organów niewątpliwie może utrudniać chęć, zwłaszcza współpracy niesformalizowanej pomiędzy organami administracji, a także niweczyć podstawowe cele współdziałania jako instytucji obligatoryjnej. Wiele zależy od czynnika pozaprawnego w postaci przekonania organów współdziałających o jej efektywności i skuteczności.

W konsekwencji tradycyjny model administracji ogólnej o szerokim zakresie kompetencji ewoluuje wraz z rozwojem współdziałania organów administracji. Rozproszenie kompetencji może przyczynić się do współdziałania, ale warunkiem jest uregulowanie przez prawodawcę jasnych reguł odpowiedzialności, zwłaszcza odszkodowawczej za współdziałanie. Wysokie skomplikowanie spraw ogranicza często możliwość samodzielnego rozstrzygnięcia spraw złożonych i wymagających różnych umiejętności i wiedzy przez jeden organ administracji. Być może uprości i zachęci do współdziałania transformacja cyfrowa wydawania decyzji administracyjnych, która jest jednym z priorytetowych celów zarówno Komisji Europejskiej (KE), jak i poszczególnych państw członkowskich UE<sup>6</sup>. Narzędzia cyfrowe pozwalają na uczynienie szybszej i dokładniejszej oraz tańszej interakcji organów administracji publicznej<sup>7</sup>. Stworzenie ram prawnych dla w pełni zautomatyzowanego wydawania decyzji administracyjnych przez polskiego ustawodawcę wydaje się być jedynie kwestią czasu.

Współdziałanie staje się instytucją nie tylko wewnątrzpaństwową, ale także o znaczeniu międzypaństwowym – w ramach organów państw członkowskich UE, jak i państw oraz organów unijnych. Dochodzi do procesu internacjonalizacji administracji publicznej<sup>8</sup>. Jest to możliwe za sprawą prowadzenia i ulepszania rozwiązań

---

<sup>5</sup> M. Błachucki, *Współdziałanie organów administracji publicznej na szczeblu krajowym i europejskim w świetle nowelizacji*, „Radca Prawny” 2017, nr 2(11), s. 42.

<sup>6</sup> Deklaracja ministerialna w sprawie administracji elektronicznej podpisana w Tallinie w dniu 6 października 2017 r. [online], <<https://bit.ly/30qggQd>>, [dostęp: 20.07.2020].

<sup>7</sup> Uzasadnienie projektu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające program „Cyfrowa Europa” na lata 2021–2027 z 6 czerwca 2018 r., COM(2018) 434 final, motyw 29.

<sup>8</sup> Szerzej o tym M. Błachucki, *Rozwój i nowe formy współpracy międzynarodowej organów administracji publicznej a sprawowanie przez nie jurysdykcji administracyjnej (na przykładzie administracji antymonopolowej)*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 341–349, a także: M. Błachucki, *Służba publiczna wobec umiędzynarodowienia administracji (na przykładzie administracji antymonopolowej)*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin-Polonia” vol. LXIV,

wzajemnej współpracy organów administracji także w formach cyfrowych i za pomocą elektronicznej komunikacji. Cyfryzacja współdziałania umożliwia wysyłanie i odbieranie korespondencji z dowolnego miejsca, skrócenie czasu potrzebnego na realizację procesów doręczenia korespondencji pomiędzy współdziałającymi organami administracji.

Zmiany te wywołane są potrzebami zwiększenia efektywności i skuteczności administracji zarówno w realizacji jej zadań, jak i prowadzenia postępowań transgranicznych z udziałem wielu organów administracji. Stanowienie przez ustawodawcę nowych regulacji materialnoprawnych współdziałania w postaci zajęcia stanowiska oraz ustanowienie ogólnej zasady proceduralnej współdziałania organów administracji publicznej w art. 7b k.p.a. powoduje rozszerzenie się więzi współdziałania w administracji. Proces ten zachodzi pod względem ilościowym, zadać należy jednak pytanie, czy zadowalająca jest jednak jakość tych relacji zarówno dla samej administracji, jak i dla adresatów aktów administracyjnych indywidualnych i konkretnych oraz generalnych i abstrakcyjnych, podjętych w wyniku współdziałania. Odpowiedź na to pytanie sprowadza się do analizy skuteczności, efektywności instytucji zajęcia stanowiska w prawie polskim. Krytycy tej instytucji wskazują, że współdziałanie spowalnia działania i tak już wystarczająco dociążonej i powolnej administracji. Sympatycy szeroko rozumianej kooperacji administracji podkreślają natomiast, że może być ona niemalże „remedium” na wszelkie problemy administracji. Stanowiska te należy wyważyć, ponieważ nawet najlepiej uregulowana instytucja może nie funkcjonować dobrze w praktyce z uwagi na problemy systemowe, albo odwrotnie – lakoniczna regulacja może być doskonale wykorzystywana w praktyce działania administracji. Ustawodawca, wprowadzając do Kodeksu postępowania administracyjnego zasadę współdziałania w art. 7b, przede wszystkim miał na celu zachęcić administrację do współpracy także o mniejszym stopniu sformalizowania, w celu poprawy jakości administrowania czy też wypracowania przez administrację wspólnych standardów rozstrzygania lub zbliżania orzecznictwa w podobnych sprawach. Powtórzeniem art. 7b k.p.a. jest art. 28 p.p.

Instytucja zajęcia stanowiska znana jest ustawodawstwu polskiemu od dawna. Już w II Rzeczypospolitej Polskiej przepisy prawa materialnego stanowiły obowiązki w zakresie zasięgnięcia opinii, uzgadniania czy działania „w porozumieniu”. Przepis art. 106 k.p.a. regulujący zasady proceduralne współdziałania został wprowadzony do k.p.a. ustawą z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego<sup>9</sup>. Od tego czasu znacząco rozbudowano także regulacje materialnoprawne. Do przykładów na-

---

nr 2 2017, s. 157 i n.; D. Viros, *Cooperation in the field of competition enforcement: takeaways for national competition authorities from the prevailing international legal landscape*, [w:] *International cooperation of competition authorities in Europe: from bilateral agreements to transgovernemental networks*, red. M. Blachucki, Warszawa 2020, s. 209–217.

<sup>9</sup> Dz.U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8.

jobszerniejszego unormowania instytucji zajęcia stanowiska należy postępowanie o wydanie decyzji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia, o której mowa w ustawie z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenie oddziaływania na środowisko<sup>10</sup>.

Regulacja współdziałania organów pojawia się w kolejnych aktach normatywnych ustaw regulacyjnych, prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawie budowlanym, ustawach środowiskowych, prawie geologicznym i górniczym. Przez ostatnie lata zjawisko współdziałania przybierało na sile. Jest to związane z tworzeniem możliwości uczestniczenia w procesach decyzyjnych administracji, większej liczby organów administracji publicznej szeroko rozumianej, także administracji pośredniej i zdecentralizowanej, a ponadto partycypacji w administrowaniu czynnika społecznego. Uczestnictwo tych podmiotów możliwe jest na różnych etapach procedury, nie wyłączając z tego także fazy decyzyjnej.

Ustawodawca, dostrzegając konieczność współpracy w szeroko pojętej administracji publicznej, podejmuje takie rozwiązania prawne, które często umożliwiają podmiotom zajmującym stanowisko uczestniczenie w podejmowaniu rozstrzygnięć indywidualnych i legislacji administracyjnej w różnym zakresie. Zdarza się, że zajęcie stanowiska wyrażane jest w formie stanowczej i determinuje treść decyzji załatwiającej sprawę co do istoty.

Zajęcie stanowiska nie jest instytucją jednolitą, może wywoływać różne skutki prawne. Podkreśla się, że zajęcie stanowiska obejmuje wszelkie formy współpracy organów w toku załatwiania jednej sprawy, bez względu na skutek prawny, jaki wywołuje aktywność jednego organu na rozstrzygnięcie czy akt legislacji administracyjnej wydany przez drugi organ<sup>11</sup>.

Rozwój współdziałania ukazuje, że powiązania pomiędzy organami należącymi do struktur administracji publicznej funkcjonują w praktyce realizacji zadań przez administrację nie tylko w ramach kraju, ale i całej wspólnoty europejskiej.

Celem prezentowanych w opracowaniu rozważań jest: ustalenie charakteru prawnego i miejsca w prawnych formach działania administracji aktów zajęcia stanowiska wydanych przez organ współdziałający w stanowieniu i stosowaniu prawa, dokonanie prawnej klasyfikacji aktów zajęcia stanowiska, ustalenie charakterystyki procedury i obowiązków organów rozstrzygających i współdziałających w ramach danej sprawy i procedury legislacji administracyjnej, ustalenie reguł odpowiedzialności prawnej za dany akt podejmowany we współpracy, a wreszcie także porównanie polskiego modelu współdziałania z modelem wybranych porządków prawnych. Z czasem współdziałanie może stać się ważnym instrumentem kształtowania europejskiego prawa administracyjnego, a nawet globalnego.

---

<sup>10</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 247.

<sup>11</sup> S. Biernat, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Wrocław 1979, s. 12.

## 2. Wybór tematu

Zjawisko zajęcia stanowiska przez organ pomocniczy w toku postępowania jurysdykcyjnego, czy legislacji administracyjnej jest bardzo złożoną problematyką. Trudności wiążą się z ustaleniem charakteru współdziałania, a także rodzaju relacji pomiędzy organami współdziałającymi, czy jest to rodzaj wewnętrznego stosunku administracyjnego, więzi administracyjnej, czy też układu administracyjnego. W polskiej literaturze współdziałaniu poświęcono już wiele opracowań. Z tych monograficznych należy wymienić przede wszystkim książkę z 1979 r. Stanisława Biernata, pt. *Działania wspólne w administracji publicznej*<sup>12</sup>. Choć powstała ona w diametralnie różnych założeniach polityczno-gospodarczych, a co za tym idzie, innych regulacjach prawnych i odmiennym modelu działania administracji, jej założenia wciąż pozostają aktualne. Niemalże każdy komentarz do przepisów procedury administracyjnej, tj. art. 106 k.p.a., czy opracowanie odwołuje się do wypracowanej przez S. Biernata definicji działań wspólnych, przez które rozumie się wspólne oświadczenia woli co najmniej dwóch podmiotów administracji publicznej, które mają na celu wywołanie skutków prawnych w obrębie prawa administracyjnego<sup>13</sup>. Powstało także wiele opracowań wyspecjalizowanych, dotyczących pewnych typów współdziałania, tj. ustrojowego, najczęściej w zakresie form publicznoprawnego współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, w formach krótkoterminowych oraz długoterminowych<sup>14</sup>, a także współdziałania samorządu terytorialnego z administracją rządową<sup>15</sup> czy też proceduralnego. Istotnym wkład w kształtowanie stanowiska doktryny w zakresie międzynarodowej współpracy organów wniosła monografia Mateusza Błachuckiego, pt. *Ponadnarodowe sieci organów administracji publicznej oraz ich wpływ na krajowy porządek prawny*<sup>16</sup>. Dotyka ona ważkiej problematyki sieci organów, zwłaszcza w zakresie współpracy organów ochrony konkurencji. Nie można przejść obojętnie wobec kompleksowego opracowania problematyki współdziałania ustrojowego, materialnego i proceduralnego w niepublikowanej rozprawie doktorskiej Karola Fliska, pt. *Współdziałanie w administracji publicznej*. Jest to opracowanie wartościowe zwłaszcza w zakresie przedstawionych rozważań teoretycznych. Autor przedstawia współdziałanie jako układ administracyjny, czyli twór wykraczający poza naukę prawa administracyjnego, a mogący być przedmiotem także nauki administracji, tj. będący w równym stopniu konstruktem prawnym i zjawiskiem

<sup>12</sup> Ibidem, s. 28.

<sup>13</sup> Ibidem, s. 85.

<sup>14</sup> M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 53, a także K. Kokocińska, *Prawny mechanizm prowadzenia polityki rozwoju w zdecentralizowanych strukturach władzy publicznej*, Poznań 2014, s. 157–185.

<sup>15</sup> M. Stec, *Wprowadzenie*, [w:] *Współdziałanie administracji rządowej z administracją samorządową*, red. M. Stec, Warszawa 2009s. 5–14.

<sup>16</sup> M. Błachucki, *Ponadnarodowe sieci organów administracji publicznej oraz ich wpływ na krajowy porządek prawny*, Warszawa 2019, s. 112.

społecznym. Założeniem pracy było niejako spojrzenie holistyczne i znalezienie wspólnego mianownika dla współdziałania w zakresie prawa ustrojowego, materialnego i procesowego. Zamierzenie takie było trudne ze względu na istotne różnice pomiędzy tymi rodzajami współdziałania. Ambicją niniejszego opracowania nie jest ujęcie wszystkich form współdziałania *sensu largo*, ponieważ nie służyłoby to celom innym aniżeli poznawcze poszczególnych instytucji prawnych. Opracowanie skupia się na konstrukcji zajęcia stanowiska przez organ pomocniczy na różnych etapach rozstrzygnięcia sprawy i stanowienia prawa, znajdującego swoją podstawę w przepisach prawa materialnego. Już i tak w tym zakresie panuje niezmiernie bogactwo form współdziałania, co do których na wstępie powiedzieć należy, że niecelowe byłoby ich porównywanie, czy nawet sprowadzanie do wspólnego mianownika.

Jak się okazuje, współdziałanie stanowi użyteczny mechanizm działania administracji zwłaszcza przy rozwoju globalizacji i wspólnoty europejskiej. Obserwacja ta skłoniła do postawienia pytania o to, czy ta charakterystyczna wyłącznie dla prawa administracyjnego instytucja jest w stanie sprostać potrzebom współczesnej administracji przy jednoczesnym zapewnieniu gwarancji praw jednostki. Oparta na zasadzie legalizmu działalność aparatu publicznego wymaga zachowania prawem przewidzianej formy i dlatego istotne wydaje się rozważenie konstrukcji współdziałania zarówno w stanowieniu, jak i w stosowaniu prawa. Nadto analizy wymaga to, w jaki sposób powinna zostać ukształtowana ta instytucja z jednej strony dla zachowania najwyższych gwarancji ochrony praw jednostek, a z drugiej strony sprawiedliwości w relacjach organów wewnątrz administracji. Ten ostatni element znajduje odzwierciedlenie w ponoszeniu odpowiedzialności za niezgodne z prawem działania przez organy sprawcze, co w polskim porządku prawnym jest utrudnione. Zasadniczo, nawet gdy akt zajęcia stanowiska ma w świetle obowiązujących przepisów prawnych moc wiążącą dla organu rozstrzygającego, to wyłącznie on ponosi jako decydent odpowiedzialność za podjęte rozstrzygnięcie. Jest to konsekwencją rozróżnienia instytucji współdziałania i współdecyzji. W przypadku współdziałania nie dochodzi do podziału kompetencji. Każdy z organów współdziałających podejmuje czynności w ramach swojej właściwości rzeczowej, miejscowej i instancyjnej, ale w odniesieniu do takiej sprawy, w której wydanie decyzji jest przypisane jednemu organowi, a drugi tylko zajmuje stanowisko mogące mieć różny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Stanowisko wskazujące na to, że tylko jeden organ jest najwyższym ekspertem, co powoduje, że ponosi on pełną odpowiedzialność za skutki wadliwego rozstrzygnięcia, jest niekonsekwentne w stosunku do modelu współdziałania. Organ rozstrzygający w prawie polskim nie posiada kompetencji do oceny wiążących form zajęcia stanowiska i ich zakwestionowania czy wniesienia o poddanie kontroli, przed wydaniem rozstrzygnięcia. Iluzoryczna w tym kontekście staje się eksperckość organu rozstrzygającego w stosunku do takich form współdziałania. Odmienne kształtuje się kompetencja organu rozstrzygającego wobec aktu zajęcia stanowiska o charakterze niewiążącym, które stanowi wyłącznie materiał dowodowy swo-

badnie oceniany przez organ rozstrzygający. Odpowiedzialność odszkodowawcza kształtowana w ramach struktur organów administracji publicznej, stanowi ważny element demokratycznego państwa prawnego. Prawidłowo ukształtowana odpowiedzialność wobec jednostki za wadliwe akty administracyjne, także pod względem podmiotowym, stanowi zagadnienie odpowiedzialności za sprawy administracyjne. Stąd w niniejszym opracowaniu przedstawione zostaną postulaty w tym zakresie.

Rozwój instytucji współdziałania, w tym poprzez zajęcie stanowiska powoduje konieczność zmiany myślenia i postrzegania prawa administracyjnego, poprzez jego uelastycznienie na rzecz budowania nowych więzi pomiędzy organami administracji publicznej, także w stosowaniu i stanowieniu prawa administracyjnego. Postulat rozwoju tego rodzaju relacji pomiędzy administracją także opartych na normach generalnych właściwy byłby dopiero wówczas, gdy rozwiązany zostanie problem związany z odpowiedzialnością za rozstrzygnięcie właściwych organów administracji publicznej. Za wszelką cenę należy ochronić jednostki przed zmniejszeniem transparentności funkcjonowania organów administracji publicznej i jej kontroli.

Podjęcie próby uchwycenia istoty i konstrukcji zajęcia stanowiska w prawie administracyjnym stanowiło zasadniczy cel badawczy niniejszej książki. Przyczynkiem do jej napisania było rozbudowanie w 2017 r. polskiego Kodeksu postępowania administracyjnego o regulację zasady z art. 7b k.p.a. współdziałania organów oraz obszernej regulacji posiedzenia w celu współdziałania z art. 106a k.p.a. Nowa zasada kodeksowa z art. 7b k.p.a. ukazuje wagę współdziałania. Ustawodawca zdecydował się na istotne podkreślenie roli instytucji współdziałania organów administracji publicznej w procedurze administracyjnej za sprawą ukształtowania nowej zasady współdziałania<sup>17</sup>.

### 3. Przedmiot badań

Przedmiot rozważań niniejszej pracy zostanie ograniczony do współdziałania w administracji polegającego na zajęciu stanowiska w stosowaniu prawa, oraz w legislacji administracyjnej. Potrzeba omówienia współdziałania legislacyjnego wynika z braku odrębnej regulacji tej materii przez ustawodawcę polskiego, a z uwagi na brzmienie przepisów prawa materialnego często w tym postępowaniu zastosowanie znajduje regulacja art. 106 k.p.a.

Ten rodzaj współdziałania w doktrynie niekiedy określany jest mianem współdziałania materialnego<sup>18</sup>, w odróżnieniu od współdziałania ustrojowego i proceduralnego. Zajęcie stanowiska jest instytucją o charakterze tak materialnoprawnym,

---

<sup>17</sup> L. Kaczmarek, *Instytucja zajęcia stanowiska przez inny organ przy wydawaniu decyzji administracyjnej przez organ właściwy w sprawie*, „Casus” 2018, nr 91, s. 27.

<sup>18</sup> B. Adamiak, *Komentarz do art. 7b KPA*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, Warszawa 2021, s. 97.



jak i procesowym. Współdziałanie materialne dotyczy uzależnienia rozstrzygnięcia sprawy od zajęcia stanowiska przez inny organ przez wyrażenie „opinii”, „zgody”, „uzgodnienia”, „porozumienia” na podstawie przepisów prawa materialnego oraz art. 106 § 1 k.p.a.<sup>19</sup> Określenie „współdziałanie materialne” sprowadza się do tego, że treść rozstrzygnięcia organu współdziałającego (w przypadku współdziałania wiążącego, stanowczego) wpływa bezpośrednio na treść rozstrzygnięcia organu prowadzącego postępowanie główne, a zatem jest materialnym elementem tego rozstrzygnięcia<sup>20</sup>. Natomiast w przypadku współdziałania niestanowczego treść rozstrzygnięcia organu współdziałającego stanowi wyłącznie ocenę faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, które organ prowadzący postępowanie główne jest zobowiązany rozważyć. Poza zakresem opracowania znajdują się: współdziałanie procesowe obejmujące instytucję pomocy prawnej z art. 52 k.p.a. oraz europejskiej współpracy administracyjnej, a także żądanie przedstawienia przez organ administracji publicznej od innego organu administracji publicznej odpisu lub wyciągu dokumentu z art. 76a § 1 k.p.a., a także współdziałanie ustrojowe stanowiące kooperację przy realizacji zadań publicznych polegającą na tworzeniu nowych podmiotów (np. związku metropolitalnego, związku komunalnego) bądź na przekazywaniu zadań, a co za tym idzie – kompetencji przez jeden organ na rzecz innego podmiotu administracji publicznej<sup>21</sup>. Opracowanie koncentruje się na krajowej regulacji, jedynie sygnalizując dostrzegalny rozwój europejskiego współdziałania w stanowieniu i stosowaniu prawa<sup>22</sup>. Ponadto badania nie obejmują współdziałania z podmiotami spoza sektora administracji publicznej, czyli współdziałania przybierającego najczęściej formę konsultacji z czynnikiem społecznym.

W niniejszej monografii poczynione zostaną ustalenia, w pierwszej kolejności o charakterze wewnętrznym, organizacyjnym związanym ze strukturą aparatu administracji publicznej, który wpływa na krzyżowanie się kompetencji i konieczność podejmowania wspólnych relacji w ramach współdziałania, a także odpowiedzialności poszczególnych organów za wadliwość takiej współpracy.

Natomiast w drugiej kolejności zostaną dokonane ustalenia zewnętrzne związane z legitymizacją określonych działań administracji i ochrony jednostek przed aktami współdziałania. Można zauważyć w tym zakresie daleko idące różnice poglądów dotyczące kwestii fundamentalnych, takich chociażby, jak to, czy zajęcie stanowiska odnosi się wyłącznie do czynności władczych podejmowanych przez organy, czy można je również stosować do działań o charakterze niewładczym.

---

<sup>19</sup> Przepis art. 106 wprowadzony został do k.p.a. ustawą z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1980 r. Nr 4, poz. 8).

<sup>20</sup> J. Zimmermann, *Nowe rodzaje postanowień w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1983, z. 1, s. 63.

<sup>21</sup> M. Ofiarska, op. cit., s. 24.

<sup>22</sup> Szerzej: M. Wilbradt-Gotowicz, *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowanie administracyjne*, Warszawa 2017, s. 420–431; M. Kruś, *Akt transnarodowy w systemie europejskich aktów administracyjnych*, Poznań 2021, s. 167 i n.

Rozważania monografii powinny dać odpowiedź na pytanie, w jaki sposób należy rozumieć i charakteryzować współpracę organów w ramach współdziałania, czy jest to jakaś jedna instytucja prawna o jednolitych cechach, czy też rodzaj więzi pomiędzy organami, a jeśli tak, to jakiego rodzaju. Ponadto badawczo istotna jest odpowiedź na pytanie: czy zjawisko współdziałania da się zredukować do jednego typu aktywności administracji, czy też samo współdziałanie i jego wytwory dają się klasyfikować do prawnych form działania administracji, a jeśli – to do jakich? Podczas analizy prawnych form działania administracji należy się zastanowić, czy współdziałaniu bliskie są tzw. klasyczne prawne formy działania administracji, czy też szczególne prawne formy działania administracji.

#### 4. Uwagi terminologiczne

Współpraca organów administracji przy wydawaniu aktów indywidualnych i staniu w prawa jest możliwa w wielu formach i na różne sposoby. Zajęcie stanowiska w postaci zgody, porozumienia, uzgodnienia, zatwierdzenia, konsultacji, opinii to przykładowe formy współpracy, będące elementami procesu decyzyjnego, który kończy się wydaniem aktu kierowanego na zewnątrz administracji bądź powszechnie obowiązującego prawa.

W doktrynie polskiej wciąż nie ma jednolitości terminologicznej obejmującej problematykę współdziałania. Dla potrzeb niniejszej monografii efekty aktywności organu pomocniczego, kompetentnego do zajęcia stanowiska będą nazwane „aktem zajęcia stanowiska”, inaczej „aktem partycypacyjnym” czy „aktem pomocniczym”, w doktrynie niemieckiej określanym *Mitwirkungsaktes*. Określenie to będzie stosowane dla oznaczenia wiążących form działania organu posiadającego kompetencję wypowiedzenia się w sprawie w znaczeniu formalnym i materialnym. Natomiast w przypadku niewiążących form współdziałania nie sposób nadawać im określenia „akt administracyjny” w znaczeniu materialnoprawnym, a co najwyżej formalnoprawnym – jeśli ich emanacją jest postanowienie. Natomiast dla określenia organu zajmującego stanowisko przyjęta została terminologia „organ pomocniczy”, „organ współdziałający”, „organ rozstrzygający pomocniczo” (niem. *mitwirkenden Behörde*), a dla organu zasięgającego stanowiska – „organ rozstrzygający”, „organ główny” czy wreszcie, wzorem doktryny niemieckiej określane także „organem wiodącym” (niem. *Federführenden*).

Już w tym miejscu poczynić należy uwagę, że to nie nazwa, ale cechy charakterystyczne determinują rodzaj instytucji prawnej. Zwłaszcza w przypadku współdziałania każdorazowo konieczna jest ścisła analiza cech danego rodzaju zajęcia stanowiska, ponieważ ustawodawca polski nie jest konsekwentny w wyborze nazewnictwa dla poszczególnych form współdziałania. Niekiedy forma opinii organu pomocniczego ze względu na jej treść i etap postępowania głównego, na którym

jest podejmowana, świadczy o tym, że jest to wiążące zatwierdzenie. Najpilniejszy wydaje się zatem postulat rewizji prawodawstwa pod względem spójności i jednolitości posługiwania się nazewnictwem dla poszczególnych form współdziałania tak, aby nie wywoływały zbędnych problemów interpretacyjnych dla organów je stosujących. Wciąż spotkać się można w prawie materialnym z tzw. wiążącą negatywną opinią, czy też wiążącą opinią. Tymczasem S. Biernat już w latach 80. XX w. odróżnił wiążące i niewiążące formy zajęcia stanowiska w postępowaniu administracyjnym i procedurze legislacyjnej, postulując o precyzję legislacyjną w tym zakresie<sup>23</sup>.

Odnosząc się natomiast do terminologii krajów niemieckojęzycznych (zwłaszcza Niemiec i Austrii), wskazać należy, że nie wyodrębnia się samego zajęcia stanowiska jako aktu, ale dla określenia efektu końcowego współpracy organów używa się pojęcia *Mehrstufige Verwaltungsakt* (niem. wielopoziomowy, wieloetapowy, złożony akt administracyjny)<sup>24</sup>.

Określenie aktów administracyjnych wydawanych we współdziałaniu organów mających skutek wiążący jako wielopoziomowych jest trafne. Proces decyzyjny nie jest zależny tylko od organu głównego, oczywiście pozytywne uzgodnienie nie powoduje tego, iż decyzja będzie pozytywna, bowiem mogą zaistnieć inne negatywne przesłanki, lecz każdorazowo odmowa wiążąca stanowi podstawę do wydania aktu negatywnego. Organ główny nie może też antycypować rozstrzygnięcia organu współdziałającego, nawet gdy widzi negatywną przesłankę.

## 5. Metody badawcze

Cel niniejszej pracy, jakim było ustalenie charakteru zajęcia stanowiska jako formy działania administracji, aspektów proceduralnych i funkcjonowania tej instytucji oraz jej wpływu na praktykę organów administracji publicznej, zdeterminował wybór jako podstawowej metody formalno-dogmatycznej. Metoda ta w literaturze przedmiotu określana bywa także jako „metoda dogmatyczno-egzegetyczna”, „metoda hermeneutyczna”, „metoda egzegezy”, „metoda prawno-analityczna”, „metoda dogmatyczno-analityczna” oraz „metoda dogmatyczno-indukcyjna”. Metoda dogmatyczna polega na analizie i wykładni przepisów prawa polskiego, przy uwzględnieniu poglądów wyrażonych w doktrynie i orzecznictwie. Odnosząc się do ostatniego elementu badania literatury i judykatury, niekiedy w metodologii metodę tę nazywa się teoretycznoprawną.

Ustalenia zostały poczynione na podstawie badania empirycznego przeprowadzonego za pomocą metody analizy treści materiału prawnego. Na poziomie normatywnym została oceniona obowiązująca regulacja prawna instytucji zajęcia

---

<sup>23</sup> S. Biernat, op. cit., s. 89.

<sup>24</sup> I. Kienzler, *Słownik prawniczo-handlowy polsko niemiecki*, Warszawa 2002, s. 595.

stanowiska, a także przedstawiono postulaty *de lege ferenda*. Przeanalizowano trendy legislacyjne i w judykaturze, wypowiedzi przedstawicieli polskiej i zagranicznych nauk prawnych w celu zrekonstruowania dogmatyki prawa.

Jest to metoda dominująca w naukach społecznych<sup>25</sup> w Polsce, jak i w Europie ze względów historycznych. Europejska doktryna prawa jest wytworem czasów przednowożytnych, sięgającą starożytnej filozofii greckiej i prawa rzymskiego. Wśród późniejszych czynników kształtujących współczesną dogmatykę należałoby wymienić co najmniej wpływ metod logicznych średniowiecznej scholastyki chrześcijańskiej na metodykę glosatorów i komentatorów Kodeksu Justyniana. Do tego nałożyć należy polskie uwarunkowania historyczne, tj. metoda dogmatyczna pozwala na wysnucie neutralnych światopoglądowo hipotez i tez zgodnie z zasadami szkoły lwowsko-warszawskiej, która wiele uwagi poświęcała zagadnieniom analitycznym. Zatem nauki społeczne, w tym prawne, skupiły się na drobiazgowych badaniach historycznych i dogmatycznych.

W następnej kolejności przedstawiona zostanie metoda badawcza nazwana metodą funkcjonalną. Jednakże metody wykładni przepisów, np. językowej czy funkcjonalnej, nie można utożsamiać z regułami metodologicznymi, ponieważ dotyczą one nie badania jakichkolwiek cech (właściwości) prawa, lecz ustalania, co jest, a co jest prawem<sup>26</sup>.

Zastosowanie samej metody dogmatycznej byłoby niewystarczające, ponieważ przepisy prawa nie dają odpowiedzi na pytania dotyczące faktycznego funkcjonowania poszczególnych instytucji. Metoda dogmatyczna jest nieadekwatna do badania zjawisk prawnych. M. Zirk-Sadowski wskazał, że ograniczenie myśli prawniczej tylko do kręgu rozważań prowadzonych w poszczególnych dogmatykach jest niewystarczające dla zrozumienia prawa i dla jego prawidłowego stosowania<sup>27</sup>.

W opracowaniu przy użyciu metody dogmatycznej z wykorzystaniem przykładów regulacji współdziałania w państwach obcych ukazane zostały rozwiązania prawne, z których czerpać może ustawodawca polski.

W tym celu analizie poddane zostały te porządki europejskie, w których współdziałanie ukształtowało jako klasyczna instytucja procesowa, tj. niemiecki, austriacki, a także włoski i chorwacki z uwagi na rozwiniętą w nich instytucję posiedzenia w celu współdziałania. Współdziałanie wypracowane w Niemczech oraz w krajach byłej monarchii austro-węgierskiej w zakresie wielopoziomowości działania jest wzorem dla wielu porządków prawnych np. Grecji. Także Gruzja, która przez lata była jedną z republik sowieckich, uregulowała instytucję współdziałania w przepisach kodeksu administracyjnego oraz licznych ustaw szczególnych.

---

<sup>25</sup> D. Van Kedzierski, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2018, nr 3, s. 8.

<sup>26</sup> J. Leszczyński, *O niezmienności sposobu uprawiania dogmatyki prawa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2010, t. 81, s. 125.

<sup>27</sup> M. Zirk-Sadowski, *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000, s. 8.

Z uwagi na różnorodność form współdziałania występujących w polskim porządku prawnym, a także w porównywanych porządkach prawnych, należało zastanowić się nad tym, czy mamy do czynienia wciąż z jedną instytucją prawną czy też wieloma, choć korzystającymi z tej samej nazwy. Widoczne jest to zwłaszcza na gruncie stanowienia prawa, albowiem pomimo podobieństwa w zakresie nazewnictwa, charakter zajęcia stanowiska w procedurze legislacyjnej jest znacząco różny aniżeli w przypadku postępowania jurysdykcyjnego, dlatego też trudno o odpowiednie stosowanie regulacji zaczerpniętych z k.p.a. (właściwych dla postępowań jurysdykcyjnych).

Metoda porównawcza posłużyła do wyodrębnienia cech konstrukcyjnych zajęcia stanowiska. Ich wskazanie poprzedza rozważanie na temat tego, czy i w jakich sytuacjach organ pomocniczy wydaje akt stosowania prawa, w jakich okolicznościach można mówić o wielopoziomowości działania kilku organów, a w jakich wyłącznie o dowodowej funkcji zajęcia stanowiska. Konieczne było także zastanowienie się nad charakterem relacji wewnątrz administracji, tak aby ustalić, czy mamy do czynienia ze stosunkiem administracyjnym oraz jakie podmioty w nim uczestniczą, który z powstałych stosunków można nazwać wewnętrznym, a który zewnętrznym.

Polski prawodawca w zakresie konstrukcji postępowania administracyjnego czerpie głównie z tradycji austriackiej, natomiast w przypadku współdziałania widoczne są różnice w ujmowaniu tej instytucji w polskim k.p.a. Z jednej strony wskazać można na przyłożenie większej wagi do ochrony praw jednostki, która zasadniczo w większości przypadków ma prawo do odrębnego zaskarżenia aktu zajęcia stanowiska niezależnie od decyzji głównej, co z w konsekwencji może wywoływać dłużą niepewność co do utrzymania się w obrocie prawnym rozstrzygnięcia głównego. Nadanie swoistego autonomicznego trybu zaskarżenia aktu zajęcia stanowiska, niezależnego od rozstrzygnięcia głównego, nie stanowi jednak rozwiązania wystarczającego w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej za niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej zajmującego wiążące stanowiska. Przyjęcie w prawie polskim konstrukcji odrębnych aktów administracyjnych organu głównego i pomocniczego sprowadza się do tego, że każdy organ winien opowiadać za własny zakres działania wywołujący szkodę, tymczasem treść regulacji art. 417<sup>1</sup> § 2 k.c. stanowi o szkodzie wydanej przez ostateczną decyzję administracyjną, a nie postanowienie, którym najczęściej jest akt zajęcia stanowiska. Nawet przyjmując wykładnię systemową i rozszerzającą bądź korzystając z art. 417 k.c. jako zasady ogólnej odpowiedzialności władzy publicznej, mało prawdopodobne byłoby wykazanie bezpośredniego związku przyczynowo skutkowego pomiędzy aktem zajęcia stanowiska a szkodą, skoro akt ten nie kreuje sam w sobie praw i obowiązków dla strony, które mogą stać się przyczyną szkody. Jawi się to jako niesprawiedliwość zwłaszcza, gdy organy współdziałające są umieszczone w różnych strukturach aparatu administracji. Przykładem różnych budżetów na wypłatę odszkodowań będzie współdziałanie organu samorządu terytorialnego z organem niespolonej

administracji rządowej. W przypadku szkody wywołanej niezgodnym z prawem rozstrzygnięciem organu głównego w zakresie wiążącego uzgodnienia, na które ten organ nie miał żadnego wpływu, jest on obowiązany do zapłaty odszkodowania. Tymczasem brak podstaw do jakiegokolwiek odpowiedzialności solidarnej czy dochodzenia odpowiedzialności regresowej. Skłania to do refleksji nad konstrukcją prawną zajęcia stanowiska w prawie polskim, a zwłaszcza przyjęcia koncepcji pozwalającej na zachowanie, jak największych gwarancji dla jednostek, przy uwzględnieniu potrzeby realizacji zasady sprawiedliwościowej w ponoszeniu odpowiedzialności przez organy za swoje wiążące ustalenia wpływające na ostateczny kształt decyzji. Jest to szczególnie ważne przy rozwoju tej instytucji prawnej w przeszłości.

Warto zadać pytanie o to, z jakich wzorów korzystał ustawodawca rodzimy, przygotowując nowe rozwiązania prawne, zwłaszcza art. 106a Kodeksu postępowania administracyjnego oraz czy biorąc pod uwagę liczne mankamenty instytucji zajęcia stanowiska w prawie polskim, regulacja ta pozwoli usprawnić i uelastyczyć współdziałanie organów, przyspieszyć postępowania wieloaspektowe z udziałem kilku organów.

Nie sposób pominąć wątku związanego z elektroniczną i digitalizacją administracji i możliwościami, jakie ten trend może rodzić także dla sprawnego współdziałania organów.

## 6. Tezy i pytania badawcze

Problematyka zajęcia stanowiska jest złożona, budzi wiele pytań na płaszczyźnie teoretycznej i w praktyce. Współdziałanie może być instrumentem użytecznym, jednak wymaga nie tylko dobrze ukształtowanych ram prawnych, ale także prawidłowej praktyki administrowania. Problemy administracji z terminowością procedowania związane z paraliżem działania spowodowane zbyt małą ilością kadr czy natłokiem spraw nie sprzyjają rozwojowi współdziałania. Pracownik administracji w pierwszej kolejności i z największym staraniem będzie wykonywał obowiązki wynikające z przydzielonym mu spraw w jego decernacie, a nie tych związanych z postępowaniami organu zwracającego się o zajęcie stanowiska. Warto zatem zastanowić się, na jakim etapie postępowania głównego współdziałanie powinno mieć miejsce, aby było najefektywniejsze i najlepiej realizowało swoje cele i funkcje. A nadto, w jaki sposób ukształtować przepisy dyscyplinujące organy do działania w sprawie pomocniczej.

Uchwycenie konstrukcji współdziałania wymaga spojrzenia na tę instytucję z dystansem, nie przeceniając nazbyt jej wartości. Charakter prawny instytucji zajęcia stanowiska nie rysuje się dostatecznie jasno w prawie polskim. Zamazywane są kryteria rozdziału między współpracą a współdziałaniem. Rozliczne problemy rodzi także niespójność stanowienia dla podobnych kategorii spraw różnych „trybów” proceduralnych – raz postępowań pomocniczych organów uczestniczących, a dla innych podobnych spraw postępowań odrębnych, tzw. zależnych. Pokazuje to nie-

przemysłane działania ustawodawcy, który przecież podejmując decyzję, czy wybiera postępowanie odrębne, czy współdziałanie, powinien przede wszystkim kierować się przedmiotem rozpoznawanym przez organ współdziałający. Wciąż można mieć niedosyt co do regulacji prawnych tej instytucji, licznych rozbieżności wpływających na trudną ocenę charakteru aktów uczestnictwa organów współdziałających, problemów związanych z ochroną prawną stron postępowań głównych w zakresie aktów uczestnictwa. Dotyczy to także braku sprawności w działaniu organów podejmujących współdziałanie, czy wręcz niweczenia podstawowego celu współdziałania przez organy zajmujące stanowisko, które robią to w sposób niestaranny, lakoniczny, nie rozwijając twórczo obszarów ważnych w postępowaniu głównych.

Niewątpliwie prowadzenie postępowania głównego i w ramach jego stadium postępowania pomocniczego doskonale oddaje koncepcja wielopoziomowości w działaniu administracji, wieloetapowości. Konsekwencją tego powinno być przede wszystkim wspólne dochodzenie do rozstrzygnięcia, z szerokim wykorzystywaniem posiedzeń w celu prowadzenia wspólnie postępowań wyjaśniających, przekonywania organu głównego i stron, ale także poczucie współodpowiedzialności za akt wspólny wielopoziomowy. Jako przykład wspólnego obradowania nad projektem rozstrzygnięcia przez organy współdziałające jest regulacja z § 31 obowiązującej ustawy z 29 kwietnia 1992 r. o ochronie środowiska w kraju związkowym Nadrenia Północna-Westfalia<sup>28</sup>. Konieczność zajęcia stanowiska przez inne organy ma miejsce w przypadku projektów rozstrzygnięć środowiskowych. Zgodnie z § 31 UVPG w przypadku, gdy wymagane jest zatwierdzenie projektu przez kilka organów kraju związkowego, wyznaczają one wspólnie organ wiodący. Ten ma obowiązki wynikające *expressis verbis* z § 31 UVPG. Jest on odpowiedzialny za co najmniej następujące zadania: określenie zakresu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, informację organów pomocniczych, przygotowanie projektu rozstrzygnięcia, powiadomienie innego kraju związkowego wyrażającego stanowisko o projekcie i jego przedłożenie, koordynowanie współpracy pomiędzy organami, uczestnictwo transgraniczne w procedurze oraz umożliwienie udziału społeczeństwa w procedurze. Kraje związkowe mogą przekazać dalsze obowiązki proceduralne organowi wiodącemu. Organ wiodący wykonuje swoje zadania we współpracy z co najmniej organem odpowiedzialnym za ochronę przyrody i ochronę krajobrazu, których zakres ma wpływ na treść normatywną projektu. W przypadku, gdy projekt wymaga zezwolenia na mocy ustawy o energii atomowej, organem zajmującym stanowisko jest organ federalny.

W celu podjęcia decyzji w sprawie akceptacji projektu sporządza się wspólną prezentację skutków oddziaływania na środowisko. Na podstawie podsumowania organy administracyjne dokonują ogólnej oceny wpływu projektu na środowisko

---

<sup>28</sup> Ustawa o ocenie oddziaływania na środowisko z 12 lutego 1990 r., zmieniona obwieszczeniem z 18 marca 2021 r. (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, BGBl. I s. 540), dalej jako: UVPG.

i uwzględniają ogólną ocenę w podejmowanych decyzjach podjętych zgodnie z § 25 UVPG. Organ wiodący zapewnia pełną interakcję między sobą wszystkich organów współdziałających, także ich wspólne obradowanie w celu wyrażenia stanowisk.

Główną wadą postępowań, w których wszczynane są postępowania pomocnicze, incydentalne prowadzone przez organy współdziałające, jest przewlekłość, brak nowej jakości, jaką mają wносить organy współdziałające, czy też rozwarstwienie ochrony prawnej stron postępowań, co wpływa na wydłużenie postępowania głównego i niepewność rozstrzygnięcia głównego, które może zostać wzruszone na skutek wyeliminowania z obrotu prawnego aktu uczestnictwa. Niepewność tę często przenosi się także na decyzje zależne, czy powiązane. W niektórych przypadkach aktów zajęcia stanowiska przysługuje zażalenie wyłącznie wnioskodawcy<sup>29</sup>.

W toku analizy nastąpi wersyfikacja wstępnych pytań badawczych:

1. W jaki sposób należy rozumieć, charakteryzować współpracę organów w ramach współdziałania, czy jest to rodzaj więzi pomiędzy organami, a jeśli tak to jakiego rodzaju?
2. Czy zajęcie stanowiska to jednorodna instytucja prawna o jednolitych cechach?
3. Czy zjawisko współdziałania da się zredukować do jednego typu aktywności administracji, czy też samo współdziałanie i jego wytwory dają się klasyfikować do prawnych form działania administracji, a jeśli tak, to do jakich?
4. Czy akt zajęcia stanowiska stanowi klasyczną prawną formę działania administracji, czy też szczególne prawne formy działania administracji?
5. Jak wpływa charakterystyka danego aktu zajęcia stanowiska na to, na jakim etapie sprawy głównej ma dochodzić do współdziałania?
6. Czy i w jaki sposób etap, na których w postępowaniu głównym dochodzi do współdziałania, determinuje jakość aktu zajęcia stanowiska?
7. Czy organy współdziałające powinny zwiększyć zaangażowanie we wspólne podejmowanie rozstrzygnięcia, a jeśli tak, to czy we wszystkich, czy wyłącznie w wybranych formach współdziałania?
8. Jakie jest znaczenie współdziałania dla rozwoju nowoczesnej administracji?
9. Czy forma zajęcia stanowiska (zwłaszcza podział form na stanowcze i niestawowcze) powinien determinować, a jeśli tak, to w jakim zakresie ponoszenie odpowiedzialności odszkodowawczej za rozstrzygnięcie główne także organu pomocniczego?
10. Czy jeśli organ pomocniczy powinien ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą, to w jakim zakresie w stosunku do organu rozstrzygającego?
11. Jak powinien być ukształtowany model zaskarżenia aktów zajęcia stanowiska, aby nie naruszał praw jednostek i gwarancji wynikających z zasady dwuinstancyjności, a nadto nie spowalniał postępowań i nie stanowił ryzyka niepewności

---

<sup>29</sup> Art. 52 ust. 5 u.p.z.p.



co do stabilności będącego w obrocie prawnym akcie zajęcia stanowiska, a w konsekwencji także rozstrzygnięcia głównego?

12. Jaki model rozjemczy przyjąć w zakresie braku konsensusu organów współdziałających w przypadku form zajęcia stanowiska wymagających spójnych poglądów?
13. Jakie odrębności ujawniają się w zakresie współdziałania w stosowaniu i stanowieniu prawa, które powinny determinować odmienności zasad stosowania tych instytucji?

Na potrzeby prowadzonych badań sformułowane zostały następujące hipotezy:

- 1) instytucja współdziałania w prawie polskim jest instytucją złożoną i stanowi etap w dochodzeniu do aktu głównego. Powinny obowiązywać jednorodne zasady stosowania instytucji współdziałania tak, aby w jednym postępowaniu, w którym dochodzi do zwrócenia się o zajęcie stanowiska, różne organy współdziałające nie miały innych reguł procedowania;
- 2) możliwe jest uporządkowanie instytucji współdziałania w zakresie etapów postępowania, w których jest ono dokonywane;
- 3) istnieje potrzeba wyróżnienia aktu zajęcia stanowiska jako odrębnej formy działania administracji. Dotyczy ona jednak aktów zajęcia stanowiska wiążących stanowiących szczególną postać działań władczych, wskazujących cechy właściwe dla indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych, a jednocześnie i dalsze cechy pozwalające na zakwalifikowanie ich jako szczególnej postaci aktu administracyjnego – tzw. aktu zajęcia stanowiska.

Do zagadnień doniosłych w kontekście tematu pracy, wyrażanych w doktrynie, przyjdzie się ustosunkować, jednakże rozważania są efektem własnych analiz i zawierają autorskie wnioski. Część z nich być może uchodzić będzie za kontrowersyjne, lecz jeśli staną się one chociażby przyczynkiem do dyskusji nad tym aspektem problematyki współdziałania organów przy rozstrzyganiu indywidualnych spraw administracyjnych oraz stanowieniu aktów legislacji administracyjnej, to cel opracowania zostanie osiągnięty.

Należy się także zastanowić, dlaczego współdziałanie nie jest pozytywnie oceniane przez samą administrację, czy zwiększenie ogniw kompetencyjnych nie rozmywa poczucia odpowiedzialności za dany akt stanowienia lub stosowania prawa. Skoro współdziałanie, biorąc pod uwagę postępującą specjalizację aparatu publicznego i jego zadań, zdaje się naturalną konsekwencją rozwoju społeczeństwa i od lat wyróżnia prawo administracyjne spośród innych gałęzi prawa, w jaki sposób dostosować współdziałanie do wzorców sprawnej i efektywnej administracji?

Warto podjąć rozważania na temat tego, czy możliwe są jakiegokolwiek zmiany w instytucji współdziałania za sprawą zmian ustawodawczych w obrębie współdziałania polegającego na zajęciu stanowiska, tak dla stanowienia, jak i dla stosowania prawa. Czy zmiany ustawodawcze zainicjowane w 2017 r. podążają w dobrym kierunku?

Należy wspomnieć, że brzmienie art. 106 k.p.a. niewiele się zmieniło od jego uchwalenia w roku 1980. Przez ponad 40 lat ustawodawca nie dostrzegął potrzeby zmian czy rozwoju regulacji współdziałania polegającego na zajęciu stanowiska.

Pilne wydaje się uregulowanie zwłaszcza materialnoprawnych i procesowych aspektów współdziałania polegającego na zajęciu stanowiska przez inny organ w stanowieniu prawa. Akty uczestnictwa takie jak uzgodnienia w przypadku aktów stanowienia prawa są często w doktrynie nazywane aktami kontroli wewnątrzadministracyjnej, a nawet nadzoru.

Różnią się one zasadniczo od uzgodnień w stosowaniu prawa, ponieważ:

- 1) mogą być stosowane w fazie po wydaniu aktu – np. zatwierdzenie planu, zatwierdzenie rozstrzygnięcia będącego aktem prawa miejscowego, podczas gdy w stosunku do uzgodnienia decyzji wydaje się je tylko w fazie toczącego się postępowania głównego;
- 2) mogą stanowić tożsamy rodzajowo akt z aktem głównym, podczas gdy w postępowaniu jurysdykcyjnym jest to najczęściej jednak postanowienie;
- 3) zaskarżyć akt może organ stanowiący akt, a nie strona.

Ustawodawca tymczasem położył nacisk na wyartykułowanie zasady współdziałania. Wprowadzona do k.p.a. nowelizacja polegająca na dodaniu art. 7b do zasady ogólnej, oraz art. 106a k.p.a. zasługuje na pozytywną ocenę, jednak zdaje się niewystarczająca, nawet pominiawszy jej mankamenty związane z niedociągnięciami związanymi z niezachowaniem zasad prawidłowej legislacji.

Wciąż obowiązuje wiele przepisów odrębnych normujących procedurę współdziałania wyłączających zastosowanie w całości lub w części art. 106 k.p.a., co czyni iluzorycznym jednolity model współdziałania. Przykładem jest art. 12a ustawy z 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, stanowiący, że zajęcie stanowiska przybiera formę informacji pisemnej czy elektronicznej. Tymczasem wydanie aktu administracyjnego stanowi gwarancję dla stron, że akt ten jest rzetelny i w ogóle nadaje się do kontroli czy to instancyjnej, czy do sądownoadministracyjnej. Wymaga tego polska kultura prawna.

Wątpliwości w tym zakresie wywołuje różne traktowanie tej samej instytucji przez ustawodawcę, a w konsekwencji różnicowanie sytuacji prawnej obywateli, którzy w niektórych przypadkach, gdy organ główny zwraca się o zajęcie stanowiska, mogą odwoływać się do organu wyższego rzędu bądź złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie do sądu w osobnym postępowaniu, a w innym przypadku takiego prawa nie posiadają. Z uwagi na wieloaspektowość spraw z udziałem organów współdziałających, łatwo wyobrazić sobie, że występuje w nich bardzo wielu uczestników stron, którzy mogą mieć sprzeczne interesy prawne, a współdziałanie może stać się dla nich na skutek odrębnych środków zaskarżenia instytucją traktowaną instrumentalnie i wyłącznie celem wydłużenia postępowania.