

Dr Leszek Bielecki

Adiunkt na Wydziale Prawa Wyższej Szkoły Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych

im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach

AUTOREFERAT

przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych

I. Przebieg rozwoju zawodowego

1). Posiadane dyplomy, stopnie naukowe.

Po ukończeniu Technikum Chemicznego w Lublinie, od 1 października 1992 roku rozpocząłem studia na kierunku „Administracja” na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, które ukończyłem z wynikiem dobrym w 1997 roku broniąc pracę magisterską nt. *Administracyjnoprawne ograniczenia zasady wolności gospodarczej*, pisaną pod kierunkiem Prof. dr hab. Jerzego Stelmasiaka. Od 1 października 1997 roku rozpocząłem studia na kierunku „Prawo” na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, które ukończyłem z wynikiem dobrym w 1999 roku broniąc pracę magisterską nt. *Ochrona interesu prawnego jednostki w procesie planowania przestrzennego*, pisaną pod kierunkiem Prof. dr hab. Jana Grabowskiego.

W dniu 1 października 1999 roku zostałem słuchaczem studiów doktoranckich (tok indywidualny) na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie pod kierunkiem naukowym Prof. dr hab. Jerzego Stelmasiaka.

W dniu 17 grudnia 2003 r. obroniłem przed Komisją powołaną przez Radę Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie rozprawę doktorską, pt. *Instytucja koncesji w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne*.

Promotorem w przewodzie doktorskim był Profesor dr hab. Jerzy Stelmasiak, a Recenzentami – Profesor dr hab. Barbara Jaworska-Dębska (Uniwersytet Łódzki) i Profesor zw. dr hab. Marian Zdyb (Uniwersytet Marii Curie Skłodowskiej w Lublinie).

W dniu 7 stycznia 2004 r. na mocy uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie uzyskałem stopień naukowy doktora nauk prawnych w zakresie prawa.

2). Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych; naukowo-dydaktycznych.

Od 1 października 2004 roku do 30 września 2012 roku byłem zatrudniony na Wydziale Prawa i Ekonomii Wyższej Szkoły Humanistyczno-Przyrodniczej w Sandomierzu na stanowisku adiunkta, w gronie współpracowników Prof. dra hab. Jerzego Stelmasiaka oraz Prof. zw. dra hab. Mariana Zdyba, prowadząc wykłady z prawa administracyjnego materialnego, prawa samorządu terytorialnego, prawa ochrony środowiska, prawa i postępowania administracyjnego oraz podatkowego, a także seminaria licencjackie. Wypromowałem kilkadziesiąt licencjatów na kierunku „Administracja”. Ponadto z tychże samych przedmiotów prowadziłem wykłady na studiach podyplomowych z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy.

Od 1 października 2006 roku jestem zatrudniony na stanowisku adiunkta na Wydziale Prawa w Wyższej Szkole Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, gdzie m.in. prowadzę wykłady z prawa i postępowania administracyjnego, organów ochrony prawa, oraz prawa karnoskarbowego, jak również prowadzę ćwiczenia z prawa finansowego, a także prowadzę seminaria magisterskie, na których wypromowałem kilkudziesięciu magistrów. Ponadto w tejże samej Szkole jestem zatrudniony na stanowisku adiunkta na Wydziale Dziennikarstwa i Komunikacji Społecznej, gdzie prowadzę wykłady z zastosowania umów cywilnoprawnych w administracji, prawnych i ekonomicznych aspektów zarządzania przedsiębiorstwem medialnym, encyklopedii prawa i prawnych aspektów *public relations*. Jestem również zatrudniony na stanowisku adiunkta na Wydziale Ekonomii i Finansów, gdzie prowadzę zajęcia z przedmiotu prawo podatkowe i postępowanie podatkowe. Oprócz prowadzenia powyższych zajęć uczestniczę jako wykładowca w kursach przygotowujących do egzaminów na aplikacje prawnicze, gdzie wykladam prawo finansowe oraz prawo konstytucyjne.

W latach 2005-2009 byłem zatrudniony w Wyższej Szkole Biznesu im. bp J. Chrapka w Radomiu, gdzie prowadziłem wykłady z przedmiotów : postępowanie administracyjne, prawo podatkowe i postępowanie podatkowe.

W latach 2004-2006 prowadziłem wykłady z przedmiotu postępowanie administracyjne dla kadry kierowniczej izby, urzędów skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej województwa lubelskiego na studiach podyplomowych w Centrum Kształcenia Samorządu i Administracji w Lublinie.

W latach 2006-2008 prowadziłem zajęcia w ramach kursów dla pracowników samorządowych oraz samorządowych kolegiów odwoławczych na zlecenie podmiotów prywatnych z przedmiotu prawo ochrony środowiska oraz prawo opieki społecznej.

W dniu 1 października 2009 r. podjąłem współpracę z Uniwersytetem Jana Kochanowskiego w Kielcach, prowadząc tam wykłady, przede wszystkim z prawa publicznego gospodarczego, prawa podatkowego, prawa celnego, prawa podatkowego spółek oraz wspólnotowego prawa gospodarczego.

W 2013 r. podjąłem współpracę z Instytutem Historycznym Polskiej Akademii Umiejętności w Krakowie w ramach seminarium prowadzonego przez dra hab. Stefana Gąsiorowskiego. Między innymi wygłosiłem wykład nt. zagadnień związanych z instytucją rzeczy publicznej w polskim oraz obcych porządkach prawnych z punktu widzenia aspektów historyczno-prawnych.

3). Inne informacje (zatrudnienie w, urzędach, itd.).

Od dnia 1 sierpnia 1997 roku zostałem zatrudniony w Izbie Skarbowej w Lublinie, gdzie ukończyłem aplikację administracyjną i zajmowałem się instruktą i nadzorem nad Naczelnikami Urzędów Skarbowych. Od 1 grudnia 1999 roku zajmowałem się w tejże instytucji rozpatrywaniem środków zaskarżenia od rozstrzygnięć Naczelników Urzędów Skarbowych w sprawach związanych z podatkiem dochodowym od osób fizycznych.

Od dnia 1 czerwca 2006 roku pełniłem obowiązki Naczelnika Urzędu Skarbowego w Kraśniku.

Od dnia 1 kwietnia 2007 roku pełniłem funkcję I-go Z-cy Naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Lublinie.

Od dnia 1 lipca 2007 roku pełniłem obowiązki Naczelnika Trzeciego Urzędu Skarbowego w Lublinie.

Od dnia 1 września 2009 roku zajmuję stanowisko specjalistyczne w służbie cywilnej pełniąc obowiązki w Trzecim Urzędzie Skarbowym w Lublinie w zakresie prowadzenia postępowań podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych – do chwili obecnej.

Z dniem 1 grudnia 2005 roku zostałem mianowany urzędnikiem służby cywilnej. Z dniem 1 stycznia 2007 roku przyznano mnie II stopień służbowy w tym zakresie.

Z dniem 9 września 2005 roku zostałem powołany na pozaetatowego członka Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie, gdzie orzekałem w sprawach dotyczących ochrony środowiska, planowania i zagospodarowania przestrzennego, podatkowych, pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych.

W związku z przygotowywaną rozprawą habilitacyjną uczestniczyłem w wyjazdach naukowych do Republiki Słowackiej (Uniwersytet Komensky'ego w Bratysławie) oraz Republiki Czeskiej (Vysoká Škola Evropských a Regionálních Studií w Czeskich Budziejowicach).

Po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych kontynuuję intensywny rozwój naukowy, czego dowodem są liczne publikacje naukowe krajowe i zagraniczne (ponad 100 tytułów gotowych i kilkanaście w przygotowaniu) w postaci recenzowanych monografii; recenzowanych podręczników akademickich (często wykraczających poza tradycyjną formułę podręcznika akademickiego); recenzowanych rozdziałów publikacji zbiorowych; artykułów w recenzowanych i punktowanych czasopismach naukowych oraz komentarzy i poradników, a także aktywny udział w około 40 krajowych, międzynarodowych i zagranicznych konferencjach oraz sesjach naukowych.

W dużym stopniu moje publikacje ukazały się w uznanych wydawnictwach i czasopismach naukowych, w tym: Wolters Kluwer, Wydawnictwo Sejmowe,

LexisNexis, Wydawnictwo Difin, Wydawnictwo Oficyna Prawa Polskiego, Wydawnictwo Adam Marszałek, Wspólnota (w tym wysoko punktowanych i znajdujących się na liście MNiSW czasopismach, np. Przegląd Prawa Publicznego).

Jestem redaktorem naukowym monografii, podręczników akademickich i innych publikacji oraz współorganizatorem konferencji naukowych. Ponadto jestem członkiem Kolegium Recenzentów Zeszytów Naukowych Wyższej Szkoły Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych im. prof. E. Lipińskiego w Kielcach.

Certyfikowaną znajomość języków obcych posiadam z języka angielskiego i z języka rosyjskiego.

II. Główne dziedziny zainteresowań badawczych

Moje zainteresowania naukowe skupiają się wokół problematyki prawa publicznego, a więc administracji i prawa administracyjnego; prawa administracyjnego gospodarczego (publicznego prawa gospodarczego), zwłaszcza reglamentacji administracyjnoprawnej różnych aspektów wolności gospodarczej, zasadniczo reglamentacji działalności lotniczej, postępowania administracyjnego, ustrojowego i materialnego prawa administracyjnego, jak również prawa i postępowania podatkowego, prawa samorządu terytorialnego oraz prawa ochrony środowiska, a także niektóre aspekty prawa socjalnego i urzędniczego. W kręgu moich zainteresowań znajdują się także niektóre zagadnienia związane z prawem konstytucyjnym oraz ochroną praw człowieka i obywatela, a także niektóre aspekty prawa unijnego.

W prowadzonych przeze mnie badaniach w tym zakresie łączę zagadnienia teoretycznoprawne z praktyką stosowania prawa przez administrację publiczną (z racji wykonywanego zawodu) oraz przez sądy administracyjne i powszechne.

Efektem moich badań w wymienionych wyżej zakresach są liczne publikacje oraz udział w konferencjach i sesjach naukowych, w których często i aktywnie uczestniczę.

W prowadzonych przeze mnie badaniach staram się łączyć zagadnienia teoretycznoprawne z praktyką stosowania prawa przez administrację publiczną oraz stosować metodę prawnoporównawczą, a także dogmatyczno-prawną.

Konsekwencją powyższego podejścia są rozważania na temat reglamentacji administracyjnoprawnej, w tym decyzji administracyjnej jako podstawowego instrumentu ingerencji w sferę wolności i praw człowieka i obywatela, np. recenzowana monografia Bielecki L., Ruczkowski P., *Koncesja w prawie lotniczym - zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2010. W pracy omawiamy podstawowe zasady kształtujące model prawny działalności gospodarczej w Polsce, koncesję jako instytucję prawną oraz jako administracyjnoprawną formę reglamentacji działalności gospodarczej, jak również szczegółowe kwestie związane z koncesją w zakresie wykonywania przewozów lotniczych, promesę koncesji, kontrolę i sukcesję koncesji, a także instancyjną kontrolę koncesji jako decyzji administracyjnej. Efektem przeprowadzonych badań są ustalenia w zakresie cech koncesji na przewozy lotnicze, jako administracyjnoprawnej reglamentacji działalności gospodarczej. Ustalenia zostały dokonane w oparciu o prawo unijne i krajowe w konfrontacji z przepisami

tychże ustawodawstw w zakresie zasady wolności (swobody) działalności gospodarczej. Ustalenia prowadzą do wniosku, że zasadniczo nie ma przeszkód dla prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozów lotniczych w oparciu, nie o koncesję, ale w oparciu o zezwolenie administracyjne. W szczególności zauważamy, że pomimo, iż koncesje są wyjątkiem od zasady wolności gospodarczej są trwałym elementem porządku prawnego. Istnieją zatem racje przemawiające za istnieniem instytucji koncesji w zakresie uzasadnionym ważnymi wartościami konstytucyjnymi oraz wyrażonymi w ustawach zwykłych. Nie dotyczy to jednak naszym zdaniem wszystkich koncesji. Instytucja koncesji na wykonywanie przewozów lotniczych w prawie polskim charakteryzuje się określonymi cechami. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej przewiduje w Rozdziale 4 lotniczą działalność gospodarczą związaną z obowiązkiem uzyskania koncesji na jej prowadzenie. Podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie przewozu lotniczego wymaga uzyskania koncesji, której udziela Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Naszym zdaniem, w tym zakresie po raz kolejny nie zachowano w procedurze legislacyjnej ogólnej wskazówki postulatywnej z art. 47 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, który zasadniczo wymienia jako organ koncesyjny – ministra. Zgodnie z Prawem lotniczym warunkiem udzielenia koncesji, rozpoczęcia działalności w tym zakresie oraz jej prowadzenia jest uzyskanie przez przedsiębiorcę certyfikatu w tym zakresie (poza przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie przewozu lotniczego wykonywaną wyłącznie przy użyciu statków powietrznych bezsilnikowych o masie startowej nie przekraczającej 495 kg). Ponadto w art. 165 ust. 1-2 ustawa Prawo lotnicze przewiduje zakres podmiotowy udzielenia koncesji. Jeśli więc chodzi o zakres podmiotowy koncesji, to należy uznać, iż nowa ustawa w sposób przyjęty na ogół w ustawodawstwach obcych różnicuje warunki osób krajowych, jak i osób zagranicznych, uzależniając udział tych ostatnich w procedurze prowadzącej do uzyskania koncesji od istnienia ratyfikacji przez nasz kraj umowy międzynarodowej. Zwrócić należy również baczną uwagę na rozbudowany katalog warunków formalno-przedmiotowych określonych w art. 166 ust. 2-3 Prawa lotniczego. Katalog ten jest nadzwyczaj szeroki i nie zamknięty, o czym świadczy ust. 4 art. 166 tegoż Prawa, przewidujący możliwość zobowiązania przedsiębiorcy do przedstawienia w określonym terminie dodatkowych danych i dokumentów mogących uprawdopodobnić, że spełni on warunki wykonywania działalności gospodarczej wynikających z koncesji lub z właściwych przepisów w tym zakresie. Podobnie jak to przewidują przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, koncesji udziela się w omawianym zakresie usług – przewozy lotnicze – na czas oznaczony, nie krótszy niż 2 lata i nie dłuższy niż 50 lat. Zgodnie z art. 167 ust. 3 Prawa lotniczego koncesja określa podstawowe dane z zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Należy stwierdzić, iż ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie zawiera przepisu formułującego elementy koncesji. Można je wywieść z art. 49 ust. 1 tejże ustawy, który dotyczy elementów, jakie powinien zawierać wniosek o udzielenie lub o zmianę koncesji. Należy również zwrócić uwagę, iż Prawo lotnicze w ust. 3 art. 168 przewiduje podobnie jak art. 56 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej instytucję wstrzymania udzielenia koncesji ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub inny ważny interes publiczny. Należy przy tym wskazać, iż ustawa o swobodzie działalności gospodarczej w art. 56 ust. 2

posługuje się inaczej niż ustawa Prawo lotnicze zredagowanymi klauzulami generalnymi jako przesłankami dyrektywalnymi zastosowania tej instytucji. Powołane wyżej ustawy nie precyzują na jaki czas udzielenie koncesji może zostać wstrzymane. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej posługuje się terminem „czasowo wstrzymać”, natomiast ustawa Prawo lotnicze posługuje się terminem „wstrzymać na czas określony” udzielenie koncesji. Wydaje się, iż do czasu ustąpienia wspomnianych w przepisie zagrożeń. Ocenic to jednak musi organ koncesyjny i w tym zakresie będzie mu przyznana możliwość korzystania z uznania administracyjnego. Niedookreśloność prawna tej instytucji, a przy tym jej niedostateczne prawne uzasadnienie i brak trybu, jak również formy prawnej w tym zakresie - należy uznać za niezbyt przemyślane. Obok przewidzianych w art. 169 Prawa lotniczego licznych obowiązkach nałożonych na koncesjonariusza, przewidziano również w art. 170 obowiązki Prezesa Urzędu w zakresie cofnięcia koncesji. Jak widać są one dość zbieżne z obowiązkami wynikającymi z art. 58 ust. 1 i 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, z tym, że art. 170 ust. 1 pkt 3) ustawy Prawo lotnicze przewiduje obowiązek cofnięcia koncesji w przypadku, kiedy otwarto likwidację koncesjonariusza albo nastąpiła jego upadłość. Biorąc pod uwagę funkcjonowanie koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej można zaryzykować stwierdzenie, że przesłanki faktyczne przemawiają za tym żeby działalność ta nie była jednak koncesjonowana. Nowe przepisy prawa w tym zakresie powinny więc przewidywać dla możliwości jej wykonywania jedynie warunki wynikające z zezwolenia administracyjnoprawnego. Wystarcza, iż lotnictwo państwowe zajmuje się wyspecjalizowanym zakresem tej działalności, tj. na przykład gospodarki rolnej lub leśnej, ochrony ludności, służby przeciwpożarowej, służby zdrowia, ochrony środowiska lub ratownictwem, itp. Natomiast uważamy, iż transport lotniczy i inne usługi w tym zakresie, określone ustawą powinny podlegać jedynie warunkom zezwolenia administracyjnego, wzbogaconych o dodatkowe warunki w tym zakresie. W zakresie natomiast konstytucyjnych przesłanek ograniczenia zasady wolności gospodarczej, brak jest uzasadnienia jego funkcjonowania w oparciu o „ważny interes publiczny”. Prawo lotnicze nic o tym nie stanowi, ani tego ograniczenia nie uzasadnia. Wskazane w monografii nieliczne przykłady nie motywują zatem w sposób dostateczny przedmiotowego ograniczenia. W związku z tym uważamy za niespełniony w tym względzie warunek dla tego ograniczenia wynikający z art. 22 Konstytucji RP. W związku z powyższym należy zatem stwierdzić, że istotnego znaczenia nabiera obecnie zasada wolności gospodarczej. Trzeba bowiem zauważyć, iż w okresie nadal zachodzącej transformacji ustrojowej zmienia się rola państwa i prawa w gospodarce. Gospodarka rynkowa, to w istocie gospodarka liberalna. Państwo zaś, dążące do zaprowadzenia takiego modelu gospodarczego powinno pamiętać, iż jego cechą jest zapewnienie stabilizacji wzrostu gospodarczego oraz osiąganie celów społecznych. Toteż takiemu właśnie celowi powinna służyć reglamentacja działalności gospodarczej w zakresie wykonywania przewozów lotniczych, aby pozostać w zgodzie z wytyczonym w przepisach Konstytucji RP ukierunkowaniem na system gospodarki społeczno-rynkowej. Utrzymywanie więc przedmiotowej reglamentacji powinno być uzasadnione jedynie potrzebą realizacji wskazanych celów polityki państwa, tj. także ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa obrotu prawnego itp. Natomiast zakres tejże reglamentacji powinien

być ograniczany z punktu widzenia ważnego interesu publicznego i dobra społecznego (wspólnego). Natomiast ocena obowiązujących unormowań w tym zakresie daje powód do twierdzenia, iż istnieją daleko idące ograniczenia w zakresie dostępu do możliwości wykonywania i prowadzenia koncesjonowanej działalności gospodarczej w zakresie wykonywania przewozów lotniczych. Uwaga ta pozostaje aktualna również w zakresie przesłanek do wydawania uprawnień i cofania uprawnień, przy istnieniu szeregu klauzul generalnych w tym zakresie. Daje to powód do stwierdzenia, iż tak rozumiana reglamentacja, poprzez koncesję w tym zakresie, nie realizuje funkcji prewencyjnych, lecz faktycznie steruje dążącą do modelu liberalnego gospodarką, nawet przy zastosowaniu instrumentów restrykcyjnych. W związku z tym należy postulować, aby reglamentacja poprzez omawianą koncesję charakteryzowała się wyjątkowością i dotyczyła tylko takich sytuacji, kiedy zastosowanie reglamentacji jest nieodzowne dla realizacji celów polityki państwa, „kryjących się” za ważnym interesem publicznym. Wprowadzanie bowiem rozwiązań doraźnych i przypadkowych, opartych dodatkowo na zmiennej polityce gospodarczej, nie służy osiąganiu celów gospodarczych i społecznych. Dopiero prawo w zakresie koncesji oparte na podstawowych zasadach gospodarki rynkowej, a zwłaszcza na zasadzie wolności gospodarczej pozwoli przedsiębiorcy na poczucie stabilizacji gospodarczej i własnego w tym zakresie rozwoju. Należy przy tym pamiętać o wyrażonej w art. 1 Konstytucji RP zasadzie dobra wspólnego. Wydaje się bowiem, iż funkcjonowanie zasady wolności gospodarczej powinno być uwarunkowane na realizację w pierwszej kolejności zasady dobra wspólnego. Należy w tym zakresie korzystać z dorobku państw Europy Zachodniej, a nawet Stanów Zjednoczonych, gdzie zasada wolności gospodarczej jest autentyczną podstawą funkcjonowania gospodarki narodowej, a jednocześnie nie naruszającą założonych przez państwo celów ogólnospołecznych. Rzeczywiste skierowanie uwagi organów koncesyjnych na treść tejże zasady może bowiem spowodować w przyszłości działanie w ramach przyznanych im kompetencji w sposób gwarantujący ochronę praw podmiotowych. Zwrócić należy także uwagę, że na problematykę koncesji oddziałują nie tylko przepisy publicznego prawa gospodarczego, lecz również przepisy postępowania administracyjnego, prawa handlowego, prawa cywilnego oraz postępowania cywilnego. Trzeba w związku z tym zauważyć, iż precyzyjniejsze unormowania w tym zakresie dają większą gwarancję ochrony praw podmiotowych przedsiębiorcy oraz zmniejszają możliwość sterowania działalnością gospodarczą przez organ koncesyjny za pomocą metod administracyjnoprawnych, np. koncesją bądź nawet stosowania przez organ pozaprawnych środków oddziaływania w tym zakresie.

Określona sfera moich zainteresowań naukowych jest również związana z wybranymi zagadnieniami wpływu prawa międzynarodowego publicznego oraz prawa Unii Europejskiej na polskie prawo administracyjne i proces administrowania państwem, w tym zasadami stosowania tego prawa. Moje badania w tym zakresie koncentrują się głównie wokół bezpośredniego stosowania umów i innych dokumentów międzynarodowych oraz aktów o ponadnarodowym charakterze (źródła prawa wtórnego UE) przez organy administracji publicznej, w tym w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. Wyniki moich badań publikuję w pracy: Bielecki L., Ruczkowski P., *Admission to the EU Membership and Its Termination in the Light of*

the Treaty of Lisbon (Dosiachnutie a strata členstva v EÚ z hľadiska Lisabonskej zmluvy), [w:] *Harmonization and Unification of Law in the European Context*, Comenius University in Bratislava 2011). W pracy omawiamy zagadnienia związane z problematyką prawnej możliwości wyłączenia się kraju członkowskiego ze struktur Unii Europejskiej.. Stwierdzamy w szczególności, że proces integracji europejskiej przebiega w stopniu mało spotykanym w tym zakresie w skali światowej i dzieje się to w różnych obszarach, np. wspólna waluta, brak cel itp. Proces wzmacniania integracji będzie zależał od aktywności państw członkowskich Unii oraz determinacji państw do niej aspirujących. Podkreślamy, że nowo wstępujące państwo członkowskie przyjmuje niewątpliwie prawo pierwotne i prawo wtórne Unii Europejskiej. Z drugiej strony, wynikiem naszych badań jest ustalenie, że na mocy Traktatu z Lizbony istnieje możliwość wystąpienia państwa członkowskiego z Unii po spełnieniu określonych prawnie warunków. Wiąże się to jednak z politycznymi, ekonomicznymi oraz socjalnymi konsekwencjami.

Bardzo ważną część moich projektów badawczych stanowi instytucja rzeczy publicznej. Staram się wypracować polską koncepcję rzeczy publicznej. Jest to temat rzadko poruszany w obrębie prawa materialnego administracyjnego, a niewątpliwie zasługujący na pogłębioną analizę prawną. W tym względzie przedstawiam podstawową, recenzowaną monografię, Bielecki L. : *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Kielce 2013. W tejże publikacji omawiam (zdaje się, że po raz pierwszy w doktrynie w tak kompleksowym zakresie) koncepcję rzeczy publicznej na podstawie materiału normatywnego, osiągnięć doktryny polskiej i obcej oraz orzecznictwa. Przedmiotowa monografia składa się z siedmiu rozdziałów przedstawiających częściowe koncepcje rzeczy publicznej składające się na koncepcję zasadniczą. Dotyczą one koncepcji rzeczy publicznej w ujęciu historycznym (polskim oraz niemieckim, austriackim i francuskim) ; koncepcji rzeczy publicznej w ujęciu jej podstawowych determinantów, a więc własności publicznej, celu publicznego, interesu publicznego oraz publicznych praw podmiotowych ; koncepcji rzeczy publicznej w ujęciu infrastrukturalnym, a więc majątku trwałego i majątku nietrwałego ; koncepcji rzeczy publicznej w ujęciu fiskalnym (skarbowym), a zatem pieniędzy, papierów wartościowych, przedsiębiorstw państwowych, jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz majątku komunalnego ; koncepcji rzeczy publicznej w ujęciu użytkowym, a więc korzystania z rzeczy powszechnego użytku i korzystania z zakładów publicznych ; koncepcji rzeczy publicznej w ujęciu gospodarowania rzeczą, a zatem w zakresie rozporządzającym i w zakresie nierozporządzającym i koncepcji rzeczy publicznej w ujęciu współczesnym w Niemczech, Austrii oraz Francji. Przeprowadzona analiza badawcza daje pogląd o rzeczy publicznej funkcjonującej w polskim porządku prawnym oraz państwach obcych o zbliżonej kulturze prawnej. Wypracowałem w tym względzie założenia podstawowe funkcjonowania rzeczy publicznej, cechy rzeczy publicznej, funkcje rzeczy publicznej, desygnaty pozwalające zdefiniować rzecz publiczną oraz wnioski *de lege ferenda*. Przeprowadzona w pracy analiza badawcza może wskazywać na uzasadniony wniosek, że dla bytu prawnego rzeczy publicznej największe znaczenie ma jej usytuowanie w obrębie władzy wykonawczej, regulowane prawem publicznym, administracyjnym, z określonymi wyjątkami dla prawa prywatnego. Rzeczy publiczne

mogą stanowić własność państwa lub samorządu, stanowią rzeczy naturalne lub wytworzone, pozostające we własności administracji i udostępniane do bezpłatnego lub odpłatnego korzystania poprzez obowiązywanie określonego aktu prawnego albo za zezwoleniem administracji. Mienie publiczne stanowią budynki urzędów, przedsiębiorstwa publiczne, lasy, drogi, teatry, ale też woda lub powietrze. Niektóre z nich stanowią mienie ściśle administracji, na przykład budynki urzędów albo środki finansowe, niektóre stanowią mienie w znaczeniu oddania do powszechnego korzystania, na przykład lasy, teatry, drogi, szpitale. Wskazuję, że nauka niemiecka w zakresie rzeczy publicznej w ujęciu historycznym zasadniczo koncentrowała się (na samym początku tychże koncepcji, na przykład prezentowanych przez O. Mayera, na zapatrywaniu, zgodnie z którym rzecz publiczna była utożsamiana z własnością publiczną i w związku z tym powinna podlegać prawu publicznemu, zasadniczo administracyjnemu. W kwestii podziału rzeczy publicznej rozróżniano majątek finansowy, majątek administracyjny oraz rzeczy powszechnego użytku. Sensem istnienia i funkcjonowania rzeczy publicznych była realizacja zadań państwa przez administrację. Zatem definiowano rzecz publiczną poprzez jej przeznaczenie do określonego celu oraz prawną przynależność. Jako, że z pierwszym kryterium nie było większych problemów, gdyż zadania państwa albo samorządu były sprecyzowane w aktach prawnych, tak z drugim kryterium pojawił się problem natury teoretycznej w sensie podległości rzeczy publicznej określonemu prawu, publicznemu lub prywatnemu. Wprawdzie O. Mayer posługiwał się pojęciem własności publicznoprawnej, ale akcentował elementy prywatnoprawne w jej otoczeniu, co *de facto* skłaniało do twierdzeń o podległości rzeczy publicznej prawu prywatnemu. W tym względzie pojawiła się krytyka T. Mauntza. Wedle, już późniejszej, koncepcji E. Forsthoffa rzecz publiczna o tyle podlegała prawu publicznemu, o ile służyła realizacji celu publicznego, organ administracji posiadał prawo do władania rzeczą publiczną oraz występował brak możliwości obrotu rzeczami publicznymi. W związku z tym trzeba powiedzieć, że wczesna nauka niemiecka prawa administracyjnego stworzyła koncepcję rzeczy ograniczenie publicznej. Okres późniejszy, a więc poglądy J. Salzwedela, przyniosły nowszy podział rzeczy publicznej, czyli w użyciu powszechnym, w użyciu szczególnym, w użyciu zakładu oraz w użyciu administracyjnym. Była to koncepcja o tyle istotna, że definiowała rzecz publiczną w zakresie jej właściwości użytkowych i poprzez te właściwości przyporządkowywała rzecz publiczną prawu publicznemu. Nie była to jednak koncepcja zupełnie nowa, gdyż w tym względzie nawiązywała do koncepcji wcześniejszych. Nie miała zatem znaczenia prawna przynależność rzeczy a jej wymiar użytkowy. Przeznaczenie rzeczy miało charakter służebności publicznej ciążącej na własności prywatnej, na przykład korzystanie z ulic. Natomiast w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia mocniej akcentowano stanowisko, np. S. Kromer, że rzeczy publiczne powinny służyć dobru powszechnemu, jednak przeznaczenie rzeczy nie daje jej pierwszeństwa przed ochroną prywatnoprawną. Ponadto, rzecz publiczna może być zbyta, aczkolwiek jej dysponent nie powinien tego czynić, kiedy rzecz służy celom publicznym. Nadal wyróżniano majątek administracyjny oraz finansowy administracji, które to majątki służą realizacji jej celów. Rzeczy te pozostawały w tzw. używaniu administracyjnym. Jednakże najważniejsze znaczenie mają rzeczy w znaczeniu użytkowym, czyli możliwe do korzystania publicznego. Korzystanie publiczne mogło nastąpić na podstawie prawa

albo decyzji określonego organu administracji. Pierwsze z tych rzeczy nazwano rzeczami w znaczeniu ogólnym, a drugie z tych rzeczy nazwano rzeczami w znaczeniu szczególnym. Zatem niemiecka koncepcja rzeczy publicznych oparta była w kontekście historycznym na publicznoprawnym przeznaczeniu rzeczy, celowi, jakiemu rzecz ma służyć i w nawiązaniu do tego przyporządkowywano jej podległość określonemu prawu. Natomiast koncepcja francuska we wczesnym swym okresie wyróżniała zasadniczo dobra publiczne oraz dobra prywatne, zaś przynależność określonemu prawu wyznaczała przeznaczeniem rzeczy, podobnie jak w nauce niemieckiej. Jednakże w odróżnieniu od nauki niemieckiej punktem wyjścia w tym zakresie było pochodzenie dobra, a nie przeznaczenie dobra. Dopiero pochodzenie dobra wskazywało na jego przeznaczenie i regulację prawną. Dobrami publicznymi były dobra państwowe oraz dobra samorządowe. Dobra publiczne stanowiły szczególnie typ własności, przeciwstawny własności prywatnej. Podkreślano, że administracja nie dysponuje rzeczami tak jak właściciel prywatny, a wykorzystuje je dla potrzeb społecznych. W nauce francuskiej dominował pogląd, że rzecz publiczna nie może w żadnej mierze podlegać obrotowi prawnemu. Stawiano także tezę, że własność rzeczy może być publiczna i prywatna, ale jest to obojętne dla przeznaczenia rzeczy. Rzecz może bowiem służyć ogółowi, nawet jeśli jest prywatna, co dowodził np. A. de Laubadère. Nieco inny pogląd prezentował V. Proudhon, który nie rozstrzygał o charakterze własności, ale o potrzebie zarządzania rzeczą dla dobra ogółu. Podobne poglądy, w myśl których, nie jest ważne czyją własność stanowi rzecz, ale komu służy, prezentowali także inni, np. M. Mauriou, czy J. Duquit. Były to stanowiska bliskie nauce niemieckiej. Poglądy późniejsze jeszcze bardziej uwypuklały założenie, że państwo posiada specjalne uprawnienie do rzeczy publicznej, które nie musi wynikać z atrybutu własności, np. poglądy J. Auby – przyp. aut.. Jakkolwiek, biorąc powyższe pod uwagę można stwierdzić, że największe znaczenie posiadało przeznaczenie rzeczy, które mogło być nadane prawem lub pochodzić od organu administracji. Dobra natomiast mogły być przeznaczane w sposób bezpośredni na użytek publiczny, tak jak na przykład place lub ulice albo w sposób pośredni, czyli w zakresie służby publicznej – dla zaspokajania potrzeb społecznych administracji. Zatem nauka francuska o rzeczy publicznej, podobnie jak nauka niemiecka uważała za najważniejszą cechę rzeczy publicznej jej użyteczność. Natomiast wskazać należy, że wyróżniano oprócz dóbr publicznych, przeznaczonych do powszechnego użytku (ulice, drogi, parki), tak zwane dobra prywatne administracji, służące jej do wykonywania zadań publicznych, np. budynki, finanse. Własność administracyjna różniła się tym od własności prywatnej, że służyła celom publicznym, regulowanym prawem administracyjnym. W odniesieniu do austriackiej koncepcji rzeczy publicznej w ujęciu historycznym, uważano, że rzecz publiczna to taka rzecz, która służy celom administracji. Rzeczy publiczne były grupowane. Grupę pierwszą stanowiły urzędy publiczne, lasy i przedsiębiorstwa państwowe. Natomiast wszystkie inne rzeczy tworzyły grupę odrębną. Pierwsza grupa rzeczy, w sensie własności regulowana była prawem prywatnym, gdyż stanowiły prywatny majątek administracji, zaś druga grupa stanowiła rzeczy charakteryzujące się własnością administracyjną, która służyła realizacji celów publicznych, regulowanych prawem administracyjnym. Wyróżniano majątek finansowy administracji w sensie korzyści płynących z udostępniania publicznego, na przykład dróg lub wód publicznych oraz wyróżniano majątek

administracyjny służący administracji i jej celom, na przykład budynki urzędów. Majątki owe składały się na pojęcie rzeczy publicznej, co zakładał R. Herrnritt. W czasach późniejszych uważano, że majątek finansowy podlega prawu cywilnemu, natomiast majątek administracyjny podlegał prawu publicznemu i dotyczył rzeczy powszechnego użytku zarówno naturalnych, jak rzeki oraz wytworzonych, jak ulice, np. wedle koncepcji R. Chapus. Koncepcja austriacka rzeczy publicznej nawiązywała do koncepcji francuskiej w sensie kategoryzacji rzeczy publicznych jako dóbr publicznych oraz do koncepcji niemieckiej w zakresie uwypuklenia prawnego przeznaczenia rzeczy do celów publicznych. W przypadku natomiast polskiej wczesnej koncepcji rzeczy publicznej trzeba stwierdzić, że istniało kilka poglądów w tym względzie. Poglądy najwcześniejsze utrzymywały, że rzeczy publiczne to takie, które pozostają w rozporządzaniu państwa i przez to podlegają prawu publicznemu oraz, że z tego względu nie mogą podlegać prawu prywatnemu, jak twierdził W. L. Jaworski. Wedle natomiast S. Kasznicy, rzeczy publiczne to takie, które służą określonej związkowi publicznoprawnemu do wykonywania jego zadań. Rzeczami w tym względzie był : majątek administracyjny, majątek skarbowy oraz rzeczy powszechnego użytku, czyli dobra publiczne. Tenże autor, podobnie, jak w koncepcji niemieckiej wyróżniał dobra naturalne oraz dobra wytworzone. W przypadku natomiast korzystania z rzeczy, czyli dóbr użytkowych wyróżniał jako sposoby korzystania, korzystanie zwykłe, szczególne oraz wzmocnione, a więc zasadniczo w sposób nieograniczony oraz z woli organu administracji. Nawiązując zaś do wzorców francuskich S. Kasznica uważał, że rzeczy publiczne podlegają prawu publicznemu, o ile służą realizacji celów publicznych, a prawu prywatnemu, gdy realizują inne cele. A. Peretiatkowicz dzielił zaś rzeczy na, w odniesieniu do realizowanego przez nie celu, a więc w znaczeniu szerszym, służące związkowi publicznoprawnemu, na przykład drogi i w znaczeniu węższym, służące konkretnym celom administracji, na przykład szpitale. Rzeczy publiczne powinny być poddane prawu publicznemu, a wyjątkowo prywatnemu. Podobne poglądy jak S. Kasznica posiadał także T. Bigo, jednakże wyszczególniał on spośród rzeczy publicznych takie, które służyły bezpośrednio i pośrednio realizacji celów administracji. Rzeczy publiczne, które służyły pośrednio tymże celom, na przykład przedsiębiorstwa handlowe lub lasy stanowiły dla tego autora majątek prywatny administracji, podobnie jak w nauce austriackiej. Uważał on również, że rzeczy publiczne powinny podlegać prawu publicznemu. Koncepcje późniejsze w zakresie rzeczy publicznej skupiały się rzadziej na określaniu co jest taką rzeczą, a bardziej na naturze własności rzeczy publicznej. Utożsamiano rzecz publiczną z majątkiem publicznym, przeznaczonym do społecznego korzystania, np. J. Boć, A. Błaś. Rzeczy publiczne jako własność administracyjną upatrywał także W. Pańko. W. Pańko uważał, że majątek publiczny powinien podlegać zasadniczo prawu publicznemu, jednakże mienie będące własnością samorządu terytorialnego powinno podlegać prawu prywatnemu. Podobne poglądy wyrażał M. Szubiakowski oraz Z. Leoński, koncentrując się bardziej na znaczeniu rzeczy publicznej będącej w publicznym używaniu, a więc na korzystaniu z rzeczy przez jednostki. Mając powyższe na uwadze można skonstatować, że poglądy polskiej doktryny prawa publicznego zasadniczo nawiązywały do koncepcji państw Europy Zachodniej lub stanowiły syntezę tychże, z niewielkimi odrębnościami.

Poprzez analizę przytoczonych poglądów w kwestii rzeczy publicznej przebija się wniosek, że poprzez określony własnością publiczną stosunek do rzeczy, służą one określonemu celowi publicznemu, realizując pewien interes publiczny, zaś w kwestii używania rzeczy mogą stanowić określone publiczne prawo podmiotowe. W tenże sposób kształtują się podstawowe determinanty rzeczy publicznej. Wyniki podjętej analizy wskazują, że w pierwszej kolejności wymaga wyjaśnienia pojęcie rzeczy. Należy je rozumieć zgodnie z kategoriami przyjętymi w Kodeksie cywilnym, gdyż prawo administracyjne nie zna pojęcia rzeczy. Posługuje się raczej pojęciem dóbr publicznych, które jest znaczeniowo szersze, gdyż rzecz w ujęciu cywilistycznym nie odnosi się na przykład do licencji, koncesji, czy też wzorów użytkowych i zdobniczych. Ze względu na pochodzenie rzeczy publicznej można ustalić, że funkcjonują rzeczy publiczne naturalne, jak na przykład jeziora, rzeczy publiczne wytworzone, na przykład budynki oraz rzeczy publiczne powstałe wprawdzie w sposób naturalny, ale o statusie nadanym aktem stosowania prawa, na przykład parki narodowe. W przypadku zaś rzeczy publicznych oddanych do korzystania można wyróżnić rzeczy używane nieodpłatnie, na przykład wody śródlądowe, albo rzeczy oddane w używanie odpłatne, na przykład korzystanie z obiektów szkolnych dla celów prywatnych. Uściślając trzeba zauważyć, że Kodeks cywilny zna pojęcie mienia państwowego, jednakże nie można go utożsamiać z majątkiem publicznym, które ściślej dotyczy rzeczy publicznych. Uzasadniając funkcjonowanie rzeczy publicznej poprzez ich wykorzystanie publiczne można je podzielić w znaczeniu szerszym, czyli obejmujące majątek administracyjny infrastrukturalny, np. budynki, itp. oraz majątek finansowy, np. pieniądze itp., a także rzeczy powszechnego użytku, czyli dobra publiczne, np. lasy, wody, itp. Te ostatnie jednak stanowią rzeczy publiczne w znaczeniu węższym, gdyż są wprawdzie zarządzane przez administrację, ale są także oddane do powszechnego korzystania. Dokonana analiza w powyższym zakresie pozwoliła na zajęcie się wyznaczeniem podstawowych determinantów kształtujących byt prawny rzeczy publicznej. W przypadku kwestii związanych z naturą własności rzeczy publicznej, trzeba powiedzieć, że tę kwestię przesądza sposób urzeczywistniania własności przez określony związek publicznoprawny, a więc cel jej wykorzystania. Zasadniczo można powiedzieć, że administracyjny stosunek do rzeczy nie odpowiada klasycznemu pojęciu własności cywilnoprawnej. Własność administracyjna polega w rzeczywistości na sytuacji powierzenia administracji określonych składników majątkowych do zarządzania w celu realizacji zadań publicznych. Zatem istota własności administracyjnej przypomina raczej sytuację władania albo panowania nad rzeczą, traktowaną jak własność z punktu widzenia wymogów ochrony oraz obrotu prawnego. Natomiast przestrzeń wokół rzeczy nie jest rzeczą, nie posiada atrybutów własności publicznej, a stanowi raczej dobro wspólne dostępne wszystkim bez ograniczeń. Władanie publicznoprawne może być poddane określonym służebnościom, polegającym na nieczynieniu, znoszeniu lub określonemu czynieniu. Ponadto, w sprawach związanych z prawami sąsiedzkimi, jeśli jedna z nieruchomości ma przeznaczenie publiczne należy podnieść, że obowiązuje ono w zakresie, w jakim nie koliduje ze specjalnym przeznaczeniem tejże rzeczy publicznej. Zatem wpływ nieruchomości publicznej na prawa sąsiedzkie osób prywatnych musi być przez te osoby znoszony, jeśli pozostaje w zgodzie z celem wykorzystywania tej rzeczy. Istotnym determinantem funkcjonowania rzeczy publicznej jest realizacja

interesu publicznego. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na działanie administracji jako określonego substratu podmiotowego oraz przedmiotowego. W odpowiedni sposób zorganizowana administracja pełni funkcję publiczną, realizuje określony cel publiczny. Pojęcie celu publicznego należy do kategorii prawnych nieostrych, klauzul generalnych, co stwierdza np. M. Stahl. Istota celu publicznego zawiera się w potrzebach społecznych, a więc jest uwarunkowana względami gospodarczymi i społecznymi. Każdy cel publiczny leży w interesie publicznym, (który jest uogólnionym celem dążeń i działań uwzględniających zbieżność potrzeb ogółu społeczeństwa lub społeczności lokalnych). Zasadniczo jest realizowany przez administrację, która podejmuje się jego realizacji poprzez wykorzystanie swoich uprawnień kompetencyjnych do wykonywania przypisanych jej zadań. Doktryna wskazuje, że wskazane kategorie, takie jak cel publiczny, interes publiczny, dobro wspólne są kategoriami wzajemnie powiązаныmi, ze względu na niemożliwość sformułowania konkretnej definicji dla każdego z tych pojęć. Stanowisko takie prezentuje np. T. Woś. Wedle Trybunału Konstytucyjnego działanie administracji jest ukierunkowane na realizację celu publicznego, a sprecyzowany wynik takiego działania realizuje interes publiczny. Orzecznictwo prawnokonstytucyjne stawia zatem znak równości pomiędzy celem publicznym, a interesem publicznym. W odniesieniu do rzeczy publicznej, realizacja celu publicznego jest wielopłaszczyznowa. Jest to uzależnione od charakteru rzeczy publicznej. W przypadku majątku infrastrukturalnego i finansowego rzecz publiczna jest narzędziem spełnienia celu publicznego. Natomiast w ujęciu rzeczy publicznej w znaczeniu użytkowym to cel publiczny określa przeznaczenie rzeczy publicznej, w ścisłym znaczeniu realizujący zasadę dobra ogółu, czy też dobra wspólnego, co stwierdza np. Z. Duniewska. Natomiast w kwestii następnego z determinantów istnienia rzeczy publicznej, czyli interesu publicznego, należy stwierdzić, że dotyczy on problematyki związanej z prerogatywami działania administracji, której ważnym celem jest zabezpieczenie interesu publicznego. Interes publiczny, w imieniu którego działa administracja jest przeciwieństwem interesu prywatnego, indywidualnego, przejawiającego się postaciami interesu faktycznego i prawnego. Trzeba zaznaczyć, że interes publiczny nie jest sumą interesów indywidualnych. Należy przy tym zaznaczyć, że może także występować pod mianem interesu grupowego albo interesu lokalnego, a także interesu społecznego, lecz są to instytucje w przeważającej mierze synonimiczne. Niewątpliwie interes publiczny jest pojęciem niedookreślonym prawnie, jest klauzulą generalną. Doktryna uważa, że jest to określona wartość motywacyjna wspólna dla wielu podmiotów, a konkretyzująca się w razie konfliktu z przeciwnymi celami prywatnymi. Tego rodzaju poglądy głoszą H. Izdebski i M. Kulesza. Zadaniem administracji jest „odkodowanie” znaczenia interesu publicznego przy wykonywaniu jej zadań. „Zadaniem” interesu publicznego jest uchwycenie określonej wartości nadrzędnej nad interesem indywidualnym jednostki i polegającej na ograniczaniu jego praw podmiotowych. Natomiast zgodnie z orzecznictwem sądowoadministracyjnym, interes publiczny oznacza dyrektywę postępowania nakazującą respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie obywateli do organów władzy, sprawność działania aparatu państwowego itp. W kontekście rzeczy publicznej rysuje się w omawianym zakresie przekonanie, że wykorzystywanie majątku administracji w jej

działaniu dla celu publicznego, realizuje tym samym interes publiczny, a nawet więcej, gdyż w przypadku koncepcji rzeczy publicznej w znaczeniu użytkowym, realizuje interes indywidualny przejawiający się w zaspokojeniu potrzeby korzystania z tej rzeczy. Ostatni z desygnatów rzeczy publicznej, a więc publiczne prawo podmiotowe, pozostaje w związku z funkcjonowaniem pojęcia prawa podmiotowego. Prawo podmiotowe ma walor indywidualny, oznacza bowiem pojedyncze uprawnienie odpowiadające określonemu zobowiązaniu wobec danego podmiotu oraz wolność chronioną zakazem ingerencji ustanowionym dla innych. Może też oznaczać zespół funkcjonalnie powiązanych uprawnień, kompetencji i wolności, co uwypukla w swoich pracach np. Z. Ziemiński. Prawo podmiotowe odpowiada określonemu uprawnieniu do działania na gruncie norm prawa przedmiotowego, jak twierdzą P. Winczorek i T. Stawecki. Natomiast publiczne prawo podmiotowe jest konstrukcją pomocniczą prawa administracyjnego. Wyraża się ono stosunkiem jednostki do otoczenia zewnętrznego, czyli prawa przedmiotowego. W dyspozycji tego prawa leży uprawnienie dla jednostki do możliwości realizacji prawa do, na przykład korzystania z rzeczy publicznej. W ten sposób wypowiada się np. J. Fleiner. Jest to także uprawnienie do dochodzenia od państwa określonego zachowania się, żądania czegoś (T. Hilarowicz). Można zatem stwierdzić, że publiczne prawo podmiotowe jest odmianą interesu indywidualnego, przejawiającego się istnieniem jego części składających się na interes prawny oraz interes faktyczny (M. Wierzbowski).

Rzecz publiczna oznacza określony majątek wykorzystywany przez administrację do wykonywania jej zadań zarówno w sferze administracji rządowej, jak i w sferze administracji samorządowej. Występowanie rzeczy publicznej w tym względzie jest warunkiem pełnej i skutecznej realizacji interesu publicznego. Majątek ten jest zróżnicowany i taki też posiada charakter. Dotyczy w tym zakresie rzeczy nieruchomości i ruchomych. Może on być trwały, taki jak grunty, budynki (administracji, szkół, szpitali, itp.). Majątek ten wymaga spełnienia określonych warunków wykorzystania przez administrację poprzez odpowiednie zagospodarowanie oraz jego konserwacji na przyszłość w sferze działań przeciwpożarowych, ewakuacyjnych, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz innych w zakresie oddziaływania określonego terenu. Ponadto występują w omawianym zakresie rzeczy ruchome wykorzystywane przez administrację celem realizacji interesu publicznego, takie jak maszyny, urządzenia, środki transportu i inne tym podobne. Oprócz majątku trwałego nieruchomości i ruchomego występuje majątek infrastrukturalny nietrwały. Jest to majątek dotyczący określonych wartości niematerialnych i prawnych, wyposażenia oraz materiałów. Pośród takich wartości wyróżniamy prawa majątkowe, takie jak : użytkowanie wieczyste, prawo spółdzielcze do rzeczy, autorskie prawa majątkowe oraz prawa pokrewne, w tym licencje. Wspominany majątek jest w posiadaniu i zarządzie Skarbu Państwa, albo pozostaje w tym zakresie majątkiem komunalnym. Należy również stwierdzić że fundamentem funkcjonowania rzeczy publicznej jest własność, nazywana w omawianym zakresie własnością publiczną, poprzez którą administracja dzierży określone rzeczy publiczne oraz nimi zarządza, często udostępniając je podmiotom zewnętrznym. Czyni to dla realizacji swoich zadań, które powinny być dokonywane w celu publicznym. Realizacja tego celu powinna przebiegać w interesie publicznym. Natomiast z drugiej strony dostępność rzeczy publicznych jest limitowana spełnieniem publicznych praw podmiotowych w tym

zakresie. Rzeczy publiczne natomiast przejawiają swój byt faktyczny oraz prawny w istnieniu określonych substratów majątkowych, czyli infrastrukturze, majątku finansowym oraz rzeczach oddanych do publicznego korzystania. Zaprezentowany w pracy substrat majątkowy administracji stanowi niezaprzeczalnie wartość zapewniającą jej wykonywanie zadań publicznych, dokonywanych w imię interesu publicznego. Są to rzeczy o zróżnicowanych cechach faktycznych oraz przyporządkowaniu prawnym w odniesieniu do rzeczy. Owe rzeczy pozostają w dyspozycji i zarządzie administracji oraz mają znaczenie zarówno dla jej stosunków wewnętrznych jak i zewnętrznych. Właściwości tychże rzeczy posiadają walor regulowany prawem administracyjnym, ale także cywilnym. Pozostają jednakże jedynie fragmentem substratu rzeczowego administracji, ponieważ poza wyżej omówionym wykorzystuje ona także majątek fiskalny. Warto zauważyć, że przepisy dotyczące majątku infrastrukturalnego w zakresie prawa administracyjnego posiadają zróżnicowany charakter, a więc typowe rozwiązania normatywne oraz przepisy o charakterze technicznym.

Majątek administracji, zwany normatywnie jej mieniem, (aczkolwiek uważam, że na użytek rozważań teoretycznych o rzeczy publicznej i jej istocie właściwszym określeniem jest jednak termin „majątek”) jest zróżnicowany. Jest bowiem majątkiem materialnym, ale także niematerialnym, czyli rzeczowym administracji. Trzeba jednakże zwrócić uwagę, że istnieje również majątek finansowy, zwany także skarbowym. Służy on do realizacji celów administracji w sposób pośredni i jest w swojej istocie bardziej skomplikowany, złożony z punktu widzenia przedmiotowych rozważań niż majątek w znaczeniu infrastrukturalnym – jako determinant rzeczy publicznej. Niewątpliwie każdy z elementów składających się na przedmiotowy determinant posiada swoisty charakter. Pieniądze i papiery wartościowe stanowią zasoby finansowe administracji, a w konsekwencji środki budżetowe, z których finansowane są cele publiczne, realizowane w interesie publicznym. Następuje to w procesie gromadzenia i wydatkowania środków publicznych. Proces ten obejmuje różnorodne działania administracji. Może ona bowiem pozyskiwać środki w sposób bezpośredni, na przykład poprzez wpływy podatkowe, z opłat oraz innych należności, ale także w sposób pośredni, na przykład poprzez emisję papierów wartościowych lub zaciąganie zobowiązań. Należy również podnieść, że w ten sposób administracja zarządza majątkiem finansowym. Zdecydowanie o innym charakterze występuje majątek składający się na określone substraty będące w dyspozycji przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Przedstawione podmioty odgrywają szczególną rolę w tym ujęciu koncepcji rzeczy publicznej. Nie są one organami administracji, a uczestnikami rynku gospodarczego. Dzięki tej roli generują zyski finansowe, stanowiące *de facto* majątek finansowy publiczny. W ten sposób dysponują mieniem publicznym. W odróżnieniu od administracji przedsiębiorstwa państwowe oraz wspomniane spółki są aktywnym źródłem pozyskiwania środków publicznych, przeznaczanych na realizację celów publicznych. Niewątpliwie podmioty te są wyposażone w określony substrat majątkowy, ale ma on w omawianym zakresie tylko takie znaczenie, że stanowi element funkcjonalny przedsiębiorstwa lub spółki, dzięki któremu one działają, uzyskując zyski składające się na majątek finansowy. Majątek taki z chwilą likwidacji lub upadłości tychże podmiotów stanowi majątek Skarbu Państwa, do którego cechy charakterystyczne uprzednio omówiłem.

Natomiast majątek komunalny, czyli własność i inne prawa majątkowe jest majątkiem publicznym, pozostającym we własności (władaniu) jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych osób prawnych. Jest to szczególnego rodzaju mienie publiczne. Wspominanym majątkiem są przede wszystkim rzeczy, które służą działalności produkcyjnej, usługowej, a także w określonym zakresie gospodarczej w celu zaspokojenia lokalnych, regionalnych lub wojewódzkich potrzeb i celów. Majątek finansowy administracji, chociaż w sposób pośredni służy realizacji celów publicznych, to stanowi źródło środków publicznych, bez którego byłoby niemożliwe zaspokajanie potrzeb społecznych, administrowanie oraz wykonywanie władzy wykonawczej i nie tylko tej. Majątek finansowy jest bezsprzecznie kluczowy dla funkcjonowania państwa oraz jego aparatu w każdej dziedzinie życia społecznego, tak na poziomie administracji rządowej oraz samorządowej. Niemniej jednak majątek finansowy, jak i infrastrukturalny są elementami przedmiotowej koncepcji w znaczeniu szerszym, której dopełnieniem jest majątek użytkowy.

Majątek infrastrukturalny oraz finansowy jest wykorzystywany w sposób bezpośredni do wykonywania zadań publicznych w celu i w interesie publicznym. Tego rodzaju dostępność nosi miano użyteczności publicznej. Dotyczy korzystania z dobra powszechnego naturalnego oraz wytworzonego (na przykład lasy albo teatry). Korzystanie publiczne z tego rodzaju dóbr publicznych może być realizowane w sposób bezpłatny albo za określoną odpłatnością, która towarzyszy wydaniu określonego aktu administracyjnego, na przykład zezwolenia lub pozwolenia. W doktrynie występuje rozbieżność w zakresie, czy roszczenie o korzystanie z rzeczy publicznej jest publicznym prawem podmiotowym (D. R. Kijowski), czy może jest interesem prawnie chronionym (S. Kasznica). Spór ten do dziś nie został rozstrzygnięty, aczkolwiek w polskim dorobku normatywnym istnieją przepisy, na podstawie których można żądać czynności organu (na przykład w zakresie uzyskania prawa jazdy), celem umożliwienia korzystania z dróg publicznych w sposób szczególny jako uprawniony uczestnik ruchu drogowego. Zatem występuje korzystanie z rzeczy publicznej w sposób zwykły, na przykład korzystanie z lasów publicznych oraz w sposób szczególny, na przykład korzystanie z dróg publicznych na podstawie szczególnego uprawnienia jakim jest prawo jazdy. Najważniejsze z wyróżnionych przykładów korzystania z rzeczy publicznych w sposób bezpośredni dotyczą korzystania z rzeczy naturalnych, takich jak lasy i wody oraz drogi naturalne, powstałe zwyczajem, oraz korzystania z rzeczy wytworzonych, na przykład z wybudowanych dróg. Ponadto w tym zakresie występuje korzystanie z zakładów publicznych. Dotyczy to zatem dóbr, które pozostają we władaniu wyodrębnionej części majątku państwowego, nastawionej na zaspokajanie określonych potrzeb społecznych, a nie produkcję dóbr gospodarczych, jak na przykład przedsiębiorstwo państwowe. W tym zakresie, a więc za pośrednictwem zakładów publicznych można korzystać między innymi z placówek oświatowych, ze szkół wyższych, z zakładów opieki zdrowotnej, z bibliotek, z muzeów itp. W odróżnieniu od rzeczy publicznej w znaczeniu infrastrukturalnym oraz finansowym, funkcjonuje rzecz publiczna w znaczeniu użytkowym, biorąc pod uwagę wykorzystanie rzeczy publicznej dla celów publicznych i w interesie publicznym. Jeśli bowiem wspomniane dwie pierwsze koncepcje częściowe dotyczą rzeczy publicznej, która służy bezpośrednio administracji do realizacji zadań publicznych, bez których administracja nie byłaby w

stanie w ogóle funkcjonować, tak obecnie omawiana koncepcja służy administracji do realizacji zadań w sposób pośredni. W niej bowiem występuje element korzystania z rzeczy, która jest udostępniana publicznie, a pozostaje w zarządzie administracji. Są to rzeczy, którymi administracja dysponuje na zewnątrz swojej organizacji, zaspokajając bezpośrednio zapotrzebowanie społeczne na określone dobra. Jest to niejako majątek administracji wystawiony „na zewnątrz”, a nie „do wewnątrz” – do dyspozycji zainteresowanych korzystających. Korzystający osobiście czerpie z majątku administracji, bez większego zaangażowania własnych środków. Aby jednak rzecz publiczna służyła celom publicznym oraz w ich interesie, powinna być odpowiednio zagospodarowywana.

Koncepcje częściowe rzeczy publicznej, a więc w ujęciu infrastrukturalnym, finansowym oraz użytkowym rzeczy publicznej dotyczyły ściśle najważniejszych elementów tejże rzeczy. Natomiast występuje również koncepcja rzeczy publicznej w ujęciu gospodarowania, która również stanowi koncepcję częściową składającą się na całość, a więc koncepcję główną. Jest to część koncepcji omawiająca zasadniczo czynności administracji, za pomocą których rozporządza ona składnikami własnej infrastruktury, materialnej oraz niematerialnej, niejako we własnym zarządzie. Administracja dysponuje bowiem własnym majątkiem, poza uczestnictwem osób trzecich. Jest to związane z określonym uprawnieniem do rzeczy, przyporządkowanym administracji. Jest to zatem odmienny element koncepcji jako całości, ale immanentnie z nią związany jako z całością podejmowanej kwestii koncepcji rzeczy publicznej w prawie polskim. Gospodarowanie rzeczą publiczną dzieli na rozporządzające oraz nierozporządzające. Obydwa sposoby gospodarowania rzeczą dotyczą określonych czynności administracji. Pierwsze z nich, czyli rozporządzające dotyczą czynności dokonywanych na zewnątrz, czyli nabycia, sprzedaży, dzierżawy, użyczenia, oddania nieruchomości w trwały zarząd, wnoszenie jako aportów do spółki, wyposażenie tworzonych państwowych lub samorządowych jednostek organizacyjnych oraz przekazywanie nieruchomości w formie darowizny fundacjom lub organizacjom pożytku publicznego. Są to zatem czynności prawne administracji. Drugie z nich, czyli nierozporządzające dotyczą czynności faktycznych polegających na przykład na budowie, rozbudowie, remoncie, ogólnym utrzymaniu oraz ochronie i zabezpieczeniu rzeczy publicznej rzeczy najbardziej powszechnych, czyli dróg, wód i lasów. Czynności w tym zakresie dokonuje dysponent majątkiem Skarbu Państwa (zasadniczo starosta) lub określona jednostka samorządu terytorialnego. Rzecz publiczna zatem może podlegać określonym czynnościom faktycznym oraz prawnym dokonywanym przez jej dysponentów. Tego rodzaju czynności oddziałują na byt prawny i faktyczny rzeczy publicznej. W wyniku ich przeprowadzenia rzecz może stracić określone właściwości lub przestać być wykorzystywana publicznie, a także może zmienić swój sposób wykorzystania publicznego. Oczywiście wszelkie zmiany stanu prawnego i faktycznego rzeczy muszą wynikać z obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie. Niewątpliwie jednak administracja została wyposażona w możliwość prawną do dyspozycji należącą do niej rzeczą publiczną. Uważam jednak, że zadysponowanie rzeczą publiczną lub jej składnikami powinno odbywać się również z poszanowaniem interesu publicznego.

Natomiast we współczesnych koncepcjach rzeczy publicznej w obcych porządkach prawnych, na przykład doktryna niemiecka dobitniej niż pozostałe podnosi

funkcjonowanie doktryny publicznego prawa rzeczowego, które posiada wpływ na konkretną własność prywatną. Środki osobowe i rzeczowe są niezbędne do wykonywania zadań administracji i przy tym służą celom publicznym. Przedmiot publicznego prawa rzeczowego stanowią rzeczy wykorzystywane do wykonywania zadań przez administrację (F. J. Peine). Pojęcie rzeczy w prawie rzeczy publicznej (na przykład prąd elektryczny) nie zawsze jest tożsame z pojęciem prezentowanym w prawie prywatnym (na przykład nieruchomości). Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na funkcjonowanie w prawie niemieckim określonych modyfikacji prawa własności, podnoszonych w doktrynie (na przykład F. Becker). W stosunku do rzeczy wykorzystywanych na cele publiczne przyjmuje się z jednej strony, że stanowią one własność prywatną administracji, a z drugiej strony podlegają one publicznemu władaniu. Natomiast, kiedy rzecz publiczna jest w posiadaniu zakładu administracyjnego, to jest ona o tyle publiczna, o ile jest wykorzystywana w celu publicznym (R. Schidt). Rzeczy dzielą się na cztery kategorie, a więc będące we wspólnym użytkowaniu (bez konieczności uzyskania zezwolenia), będące w użytkowaniu szczególnym (jest to związane z koniecznością uzyskania zezwolenia), rzeczy w budynku zakładowym (na przykład budynki szpitali) oraz rzeczy stanowiące wyposażenie budynków (na przykład klimatyzacja). Rzeczy mogą powstawać w drodze aktu stanowienia prawa albo stosowania prawa. Rzecz, a zatem nieruchomości i ruchomości pozostają publicznymi, o ile są wykorzystywane dla służby dobru publicznemu. O statusie więc rzeczy publicznej przesądza sposób jej wykorzystania. Nie ma również w tym względzie znaczenia status właściciela rzeczy. Przykładowo, majątek finansowy jest traktowany jako prywatna własność podmiotu publicznego i podlega regulacji prawa prywatnego, któremu podlegają także nieruchomości prywatne udostępniane podmiotom publicznym. Trzeba również zwrócić uwagę, że niemiecka kultura prawna przewiduje funkcjonowanie rzeczy w tak zwanym użytku administracyjnym, które służą tylko i wyłącznie realizacji zadań administracji, a zatem nie mogą być wykorzystywane powszechnie (na przykład wyposażenie, czy samochody służbowe). W prawie francuskim rzeczami publicznymi są określone wartości materialne (na przykład drogi, mosty, budynki urzędów), należące do podmiotów publicznych, a także samorządu terytorialnego (francuski Kodeks własności podmiotów publicznych). Rzeczy tego rodzaju nie mogą być przedmiotem obrotu, zajęcia egzekucyjnego ani służebności (R. Stober, W. Kluth, M. Muller, A. Peilert). Dopiero kiedy dobro utraci cechy publiczne, może zostać zbyte na rzecz podmiotu prywatnego. Rzeczy publiczne stanowią część majątku państwowego, która służy celom publicznym i podlegają prawu publicznemu. W tym zakresie obowiązują reguły dotyczące majątku osób prywatnych. Wśród rzeczy publicznych wyróżnia się majątek finansowy i majątek administracyjny. Rzeczy publiczne są środkiem do działania administracji. Istotnymi kryteriami kwalifikacji do rzeczy publicznych są własność publiczna i przeznaczenie celu publicznego. Natomiast używanie rzeczy posiada charakter indywidualny albo grupowy. Korzystanie może być odpłatne i nieodpłatne. Niektóre dobra publiczne mogą stanowić tylko i wyłącznie własność publiczną, na przykład drogi krajowe, lotniska, a inne mogą być prywatne, na przykład lasy (F. Merli). Dobrami publicznymi są te dobra, które zostają tak zakwalifikowane aktem stanowienia albo aktem stosowania prawa. W prawie francuskim własność publiczna (administracyjna) jest powiązana z prawem publicznym a własność

prywatna z prawem prywatnym. Najważniejsze jednakże znaczenie dla koncepcji rzeczy publicznej posiada jej użyteczność, czyli przeznaczenie, a dopiero w dalszej kolejności własność rzeczy. Natomiast austriacka koncepcja rzeczy publicznej jest oparta na założeniu, że właścicielem rzeczy publicznej może być tylko i wyłącznie związek publicznoprawny (państwo, kraj związkowy lub gmina). Dobro prywatne oddane do publicznego używania nie przestaje być dobrem prywatnym. Tylko i wyłącznie sposób korzystania z rzeczy jest publiczny. Tego rodzaju dobra mogą być zawsze wycofane z użytku publicznego. Noszą one nazwę małego użytku publicznego (K. Spielbüchler). Wśród rzeczy publicznych można wymienić : majątek finansowy, majątek administracyjny, rzeczy pozostające we własności administracji, dobro publiczne, rzeczy w użyciu powszechnym oraz rzeczy w użyciu publicznym. W drodze aktu stanowienia, albo stosowania prawa rzecz publiczna może stać się przedmiotem zasiedzenia, zmiany przeznaczenia lub egzekucji. Biorąc powyższe pod uwagę można stwierdzić, że w obcych porządkach prawnych uznaje się za *principium*, że rzecz uznana za publiczną ma za zadanie służyć celom publicznym. Rzeczy publiczne są zasadniczo wykorzystywane przez administrację, która poprzez wykorzystanie rzeczy publicznej realizuje swoje zadania. Dlatego też niebagatelne znaczenie w tym względzie posiada przeznaczenie rzeczy, które jest w obcych porządkach prawnych najmocniej podkreślane przez ustawodawcę oraz doktrynę prawa. Zatem cel publiczny, wykorzystanie rzeczy, są istotnymi determinantami jej funkcjonowania prawnego i faktycznego. Równie istotnym determinantem rzeczy publicznej jest jej własność. Z naturą prawną własności rzeczy publicznej jest jednak różnie. Rzecz publiczna bowiem może stanowić tylko i wyłącznie własność publiczną, może być majątkiem prywatnym administracji, jak również może być własnością prywatną oddaną do publicznego użytkowania. Sposób regulacji kwestii związanych z rzeczą publiczną także przedstawia się różnie w poszczególnych porządkach prawnych. Zasadniczo jednak rzecz publiczna podlega prawu publicznemu, zaś prawu prywatnemu w sytuacjach związanych z wymaganiami obrotu prawnego. Nie zawsze jednak uznanie za rzecz publiczną umożliwia obrót taką rzeczą. Ponadto rzecz publiczna stanowi dobro naturalne lub wytworzone, zaś korzystanie z niego jest możliwe albo poprzez akt stanowienia lub stosowania prawa. Generalnie rzeczy publiczne stanowią określony majątek, który można nazwać administracyjnym, finansowym oraz rzeczowym dla publicznego wykorzystania. Podkreśla się również specyfikę prawa publicznego rzeczowego, jako dziedziny odnoszącej się do rzeczy publicznych będących we władaniu administracji, funkcjonującej w obszarze stosunków prawnych właściwych dyrektywom prawa administracyjnego w tym zakresie.

Przedmiotowa koncepcja rzeczy publicznej opiera się zatem, w moim przekonaniu na kilku założeniach podstawowych, posiada określone cechy oraz spełnia określone funkcje w publicznym prawie rzeczowym. W zakresie założeń podstawowych rzeczy publicznej można wyszczególnić, co następuje :

- ukierunkowanie na realizację zasady dobra wspólnego,
- istotny element praktycznej realizacji zadań władzy publicznej,
- możliwość korzystania z rzeczy.

W zakresie cech rzeczy publicznej można wymienić, co następuje :

- materialny i niematerialny charakter,
- użyteczność,
- względna rozporządzalność.

W zakresie funkcji rzeczy publicznych w publicznym prawie rzeczowym można wyróżnić, co następuje :

- publicznoprawny charakter,
- przedmiot władztwa publicznego,
- ukierunkowanie na cel publiczny,
- realizacja interesu publicznego,
- uprawnienie podmiotowe do korzystania,
- przedmiot gospodarowania.

Rzecz publiczna (dobro publiczne) stanowi zatem określony przedmiot materialny lub niematerialny, o publicznoprawnym charakterze, będący we władaniu każdej jednostki organizacyjnej władzy publicznej zorientowany na realizację jej zadań w celu publicznym, uzasadnionym interesem publicznym oraz publicznym prawem podmiotowym przejawiającym się w możliwości korzystania z rzeczy powszechnie i w sposób szczególny, jak również podlegający określonym czynnościom w zakresie gospodarowania w sensie rozporządzającym i nie rozporządzającym.

Tak sformułowana koncepcja rzeczy publicznej powinna być również oceniona z punktu widzenia postulatów *de lege ferenda*.

Biorąc powyższe pod uwagę, można zaproponować następujące refleksje na przyszłość w kwestii funkcjonowania rzeczy publicznej :

- uregulowanie konstytucyjne rzeczy publicznej. Wydaje się to zasadne, gdyż obowiązująca Konstytucja w ogóle nie wypowiada się w zakresie majątku publicznego, a zasadniczo podkreśla jedynie własność prywatną jako podstawę zasady ustrojowej dotyczącej społecznej gospodarki rynkowej. Jedynie w końcowej części, tj. w rozdziale dotyczącym finansów publicznych postanawia o kwestiach związanych ze Skarbem Państwa, nie wskazując nawet ogólnie jakim majątkiem i jakiego charakteru ma się on zająć. Zdecydowanie zatem, majątek publiczny powinien być dostrzeżony przez ustawę zasadniczą.

- regulacja kodeksowa rzeczy publicznych, z określonym katalogiem rzeczy, wskazaniem charakteru prawa do rzeczy i czynności wobec rzeczy, a także wskazaniem zasad postępowania z rzeczą oraz podmiotów władających rzeczą publiczną – w znaczeniu uniwersalnym. Wydaje się, że ranga przedmiotowej tematyki zasługuje na ujęcie kodeksowe. Mogłaby to być ustawa nawet o takim samym znaczeniu jak regulacja cywilnoprawna dotycząca prywatnego prawa rzeczowego. Obecnie przepisy w tym zakresie są rozproszone w aktach prawnych dotyczących Skarbu Państwa oraz majątku komunalnego, zarówno w regulacjach natury administracyjnoprawnej (przepisy dotyczące Skarbu Państwa, przepisy o majątku komunalnym), jak i cywilnoprawnej (kodeks cywilny w dziele dotyczącym prawa rzeczowego).

- wzmocnione oddziaływanie regulacji administracyjnoprawnej w kontekście jej funkcjonowania wewnątrz i na zewnątrz władzy i administracji publicznej, kosztem regulacji o odmiennym charakterze prawnym. W tym względzie proponuję

wznowienie dyskusji nad administracyjnoprawnym charakterem władania rzeczą oraz rozważenie wprowadzenia do porządku prawnego instytucji umowy administracyjnej (na wzór niemiecki) jako prawnej formy działania administracji w tym zakresie, użytecznej dla stosunków administracji z jej otoczeniem.

Z racji pełnionych na co dzień (pracuję stale i nieprzerwanie od 01.09.1986 r. w pełnym wymiarze czasu pracy), oprócz pracy naukowej - obowiązków zawodowych, jak również pasji badawczej moje zainteresowania dotyczą także funkcjonowania instytucji związanych z prawem i postępowaniem podatkowym, a także prawem urzędniczym w wąskim skarbowym wymiarze. W tym zakresie prezentuję cykl publikacji podstawowych związanych z przedmiotową tematyką, opracowanych wspólnie z P. Ruczkowskim, a więc : monografia *Dochody z kapitałów pieniężnych od A do Z*, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2011, gdzie omawiamy przychód, dochód, koszty uzyskania przychodu i ich klasyfikację w podatku dochodowym od osób fizycznych ; klasyfikację kapitałów pieniężnych ; podatek od odsetek, dywidend i innych dochodów kapitałowych oraz podatek od dochodów ze zbycia papierów wartościowych oraz zbycia i objęcia udziałów w spółce kapitałowej. Książka stanowi „przewodnik“ w zakresie kapitałów pieniężnych dla praktyków i teoretyków oraz podatników dokonujących obrotu kapitałami pieniężnymi.

Kolejną, recenzowaną publikacją w przedstawianym zakresie jest *Skarbowy Zasób Kadrowy. Zagadnienia administracyjnoprawne* (red. Z. Gilowska, H. Izdebski, K. Raczkowski), Ministerstwo Finansów RP, Tom I, Difin, Warszawa 2007. W tym opracowaniu przedstawiam założenia projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. W wyniku badań stwierdzam, że przewidywana reforma stanowiła propozycję nowej pragmatyki pracowniczej dla potrzeb urzędników skarbowych, wykazującą swoiste cechy.

Następna publikacja dotyczy przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową gmin i powiatów, a więc *Wzory regulaminów wydawanych przez organy wykonawcze w gminie i powiecie*, (red. P. Chmielnicki i A. Adamczyk), Tom 2, Municipium, Warszawa 2011, gdzie przedstawiam wzór instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat oraz wzór instrukcji w sprawie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych i umarzania zaległości podatkowych. Opracowana przeze mnie instrukcja stanowi istotny element w pracy gminy i powiatu w zakresie należytego przestrzegania przepisów o ewidencji i przepisów podatkowych.

Z kolei współautorstwo w recenzowanej monografii (jedynej o tej tematyce na rynku wydawniczym) dotyczy *Systemu organów podatkowych w Polsce* (red. P. Smoleń), Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009, gdzie charakteryzuję organy podatkowe administracji rządowej podległej ministrowi finansów, a w tym ustrój i właściwość terenowych organów administracji skarbowej (wspólnie z M. Münnich). Efektem naszych badań było ustalenie, że sposób rekrutacji kadr zarządzających w administracji skarbowej budzi wątpliwości natury prawnej oraz nie w pełni urzeczywistnia wymogi obiektywizmu i apolityczności.

Należy również wskazać na kilka recenzowanych publikacji związanych z seminariami konferencyjnymi poświęconymi stanowieniu i stosowaniu prawa podatkowego w Polsce. Efektem tych seminariów były wydawnictwa, w których prezentuję zagadnienia dotyczące : *Informacje pochodzące z instytucji finansowych w*

postępowaniu podatkowym w świetle przepisów ustawy ordynacja podatkowa (red. B. Kucia-Guściora, M. Münnich, A. Zdunek), Wydawnictwo KUL, Lublin 2013. W tej publikacji omawiamy (wspólnie z P. Ruczkowskim) żądanie przekazania informacji i zasadę zaufania oraz odmowę udzielenia informacji organom skarbowym przez instytucje finansowe. Wskazujemy na określone mankamenty dotychczasowych rozwiązań prawnych. Odmowa bowiem udzielenia informacji np. przez banki staje się powodem niemalże niemożności wydania przez organy podatkowe decyzji administracyjnej w zakresie określenia zobowiązania podatkowego. Postulujemy potrzebę zmiany przepisów prawa w tej sprawie i proponujemy wprowadzenie wskazanej przez nas nowej procedury w tym zakresie (aktualnie trwają prace w Ministerstwie Finansów nad propozycją zmiany przepisów w tym względzie).

W tymże cyklu prezentuję także *Zróźnicowanie opodatkowania dochodu i majątku w świetle umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania – zarys tematu* (red. M. Duda, M. Münnich, A. Zdunek), Wydawnictwo KUL, Lublin 2011. W tej publikacji omawiamy (wspólnie z P. Ruczkowskim) umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania i opodatkowanie dochodu i majątku w świetle umów. Efektem przeprowadzonych w tym względzie badań jest opracowanie schematu umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, podział poszczególnych norm prawnych zawartych w umowach, wyróżnienie dwóch obowiązujących metod unikania podwójnego opodatkowania, określenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego umowy oraz wskazanie możliwości eliminacji podwójnego opodatkowania.

Omawiany cykl dotyczy także publikacji *Ustawodawcza optymalizacja? Studium przypadku na podstawie ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych* (red. M. Münnich, A. Zdunek), Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, gdzie przedstawiamy (wspólnie z P. Ruczkowskim) podstawowe wyznaczniki konstytucyjnego porządku prawnego, a obowiązki podatkowe oraz ocenę konstytucyjności wybranych rozwiązań ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. W wyniku przeprowadzonych badań dokonujemy ustaleń, na podstawie którego dochodzimy do wniosku, że w przepisach ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych mamy do czynienia z rozwiązaniem wyjątkowym w przepisach prawa podatkowego, przewidującym powstanie obowiązku podatkowego z chwilą powołania się na okoliczność dokonania czynności cywilnoprawnej. Podzielamy stanowisko orzecznictwa, że wyjątkowość tego rozwiązania wyraża się w tym, że przedawniony w istocie obowiązek podatkowy niejako ożywa wskutek zajścia innego zdarzenia, czyli faktu powołania się na dokonanie czynności. W tym względzie mamy do czynienia z optymalizacją zastosowaną raczej przez ustawodawcę, a nie przez podatnika, którą, naszym zdaniem powinien zająć się Trybunał Konstytucyjny.

W ramach cyklu przedstawiam także „*Interes publiczny*” jako *samodzielną przesłankę w zakresie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w świetle przepisów ustawy ordynacja podatkowa – zarys zagadnienia* (red. M. Münnich, A. Zdunek), Wydawnictwo KUL, Lublin 2009, gdzie omawiam zagadnienie interesu publicznego jako pojęcia niedookreślonego w zakresie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Wynikiem badań są ustalenia, iż „interes publiczny” jest pojęciem niedookreślonym na gruncie przepisów prawa podatkowego i na gruncie obowiązujących przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, może stanowić samodzielną przesłankę stosowania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Ponadto dochodzę do wniosku, że jest to

przesłanka równorzędna do innej przesłanki w tym względzie, tj. „ważny interes podatnika“ jako również samodzielna podstawa orzekania w zakresie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.

Najświeższym zwieńczeniem dokonywanych badań z dziedziny prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego jest recenzowana publikacja zagraniczna : Bielecki L., Ruczkowski P., *The Promulgation of Normative Acts and Other Legal Acts in Electronic Version* oraz *Sale of public property in Polish law* i Bielecki L. : *Appeal in Polish administrative proceedings. Subjective and objective aspect* [w:] *Legal Studies*, (Edited by J. Stelmasiak, L. Bielecki, P. Ruczkowski), Heronymus, München 2013. W tejże publikacji przedstawiam odpowiednio : Zasady przejrzystości i inne zasady dotyczące promulgacji aktów normatywnych i innych aktów prawnych, pojęcie promulgacji i dzienniki urzędowe, publikacja aktów normatywnych w formie elektronicznej ; Przedmiot i formy sprzedaży rzeczy publicznej, prawa i obowiązki stron ; Odwołanie, kwestie podstawowe, przedmiot odwołania i podmiot odwołania.

Warto także zwrócić uwagę na całą grupę recenzowanych publikacji o charakterze podręcznikowym, które, co należy podkreślić, często wykraczają poza ramy tradycyjnego podręcznika akademickiego, które współredaguję lub współtworzę, czyli : (Bielecki L. (red.), Ruczkowski P. (red.), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wyd. Difin, Warszawa 2011; Bielecki L. (red.), Ruczkowski P. (red.), *Postępowanie administracyjne*, Wyd. Difin, Warszawa 2011; Bielecki L. (red.), Ruczkowski P. (red.), *Ustrojowe prawo administracyjne*, Wyd. Difin, Warszawa 2011; Stelmasiak J., Ruczkowski P. (red.), *Prawo administracyjne – część szczegółowa*, tom I, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2011; Stelmasiak J., Ruczkowski P. (red.), *Prawo administracyjne – część szczegółowa*, tom II, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2011) oraz *Wybrane zagadnienia materialnego prawa administracyjnego* (red. J. Stelmasiak, P. Ruczkowski), Kielce 2009, część 1 i część 2, a także *Materialne prawo administracyjne* (red. J. Stelmasiak, P. Ruczkowski), Kielce 2010, część I i część II. W przedstawionych publikacjach zajmuję się tematyką, odpowiednio : władzą dyskrecyjną administracji i jej postaciami (uznanie administracyjne oraz pozostałe postacie luzu decyzyjnego) i prawnymi formami i metodami działania administracji (pojęcie prawnych form działania, generalne akty zewnętrzne i wewnętrzne, akt administracyjny, ugoda administracyjna, porozumienie administracyjne, umowy administracyjne i cywilnoprawne, promesy, działania faktyczne administracji, polecenie służbowe, plany, programy, strategie oraz uzgodnienie) ; Zwyczajnymi środkami zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym (odwołanie, wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy i zażalenie), wydawaniem zaświadczeń oraz opłatami i kosztami postępowania administracyjnego ; Terenowymi organami administracji rządowej (wojewoda i jego akty prawne, administracja zespolona i administracja niezespolona) i samorządem terytorialnym (wspólnie z M. Paździorem) ; Wolnością gospodarczą i jej ograniczeniami, zasadami i trybem wywłaszczenia nieruchomości, drogami publicznymi, prawem o miarach i prawem probierczym, prawem geodezyjnym i kartograficznym, bezpieczeństwem imprez masowych, reglamentacją dostępu do broni i amunicji, administracyjnoprawną

regulacją ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, administracyjnoprawną regulacją zagadnień dotyczących uzależnień oraz obrotu napojami alkoholowymi, przeciwdziałaniem narkomanii oraz reglamentacją związaną ze stanami nadzwyczajnymi ; Prawem geodezyjnym i kartograficznym, administracyjnoprawną regulacją ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, drogami publicznymi, prawem o miarach i prawem probierczym, bezpieczeństwem imprez masowych, reglamentacją dostępu do broni i amunicji, administracyjnoprawną regulacją ochrony, bezpieczeństwa i porządku publicznego, administracyjnoprawną regulacją zagadnień dotyczących uzależnień, obrotu napojami alkoholowymi, środkami odurzającymi i psychotropowymi, przeciwdziałaniem narkomanii, administracyjnoprawną regulacją oświaty, nauki i szkolnictwa wyższego oraz reglamentacją związaną ze stanami nadzwyczajnymi ; Wolnością gospodarczą i jej ograniczeniami, prawną regulacją nadzoru nad rynkiem kapitałowym, przedsiębiorstwami państwowymi i ich prywatyzacją oraz komercjalizacją, prawem gospodarki komunalnej, prawem geodezyjnym i kartograficznym, zasadami i trybem wywłaszczania nieruchomości, drogami publicznymi, prawem o miarach i prawem probierczym, bezpieczeństwem imprez masowych, reglamentacją dostępu do broni i amunicji, administracyjnoprawną regulacją ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, administracyjnoprawną regulacją zagadnień dotyczących uzależnień, obrotu napojami alkoholowymi, środkami odurzającymi i psychotropowymi, przeciwdziałaniem narkomanii, administracyjnoprawną regulacją oświaty, nauki i szkolnictwa wyższego oraz reglamentacją związaną ze stanami nadzwyczajnymi.

III. Informacje o osiągnięciach i dorobku naukowym; informacje o aktywności naukowej, w tym wskazane osiągnięcia wynikające z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595)

Informacje ogólne: Częściowo o osiągnięciach naukowych i dorobku naukowym była mowa w pierwszym i drugim punkcie niniejszego autoreferatu. W tym miejscu wypada przejść do bardziej szczegółowego przedstawienia wyników dotychczasowych badań oraz innych aktywności na polu naukowym.

Jak wspomniałem, pokłosiem prowadzonych przeze mnie badań i analiz są liczne publikacje naukowe, krajowe i zagraniczne opublikowane w monografiach książkowych; recenzowanych podręcznikach akademickich ; w rozdziałach publikacji zbiorowych; recenzowanych czasopismach naukowych oraz komentarzach do aktów normatywnych, a także udział w około 40 konferencjach i sesjach naukowych w kraju i zagranicą, gdzie prezentowałem swoje badania i uczestniczyłem w toczącej się dyskusji. Wiele refleksji wynikłych w trakcie prowadzonych polemik wokół prezentowanych tez, znalazło następnie swoje odzwierciedlenie w recenzowanych referatach publikowanych w monografiach pokonferencyjnych.

Warto zwrócić uwagę na grupę wspomnianych wyżej podręczników akademickich. Jak się wydaje, szczególnie cenne jest to, że w sposób syntetyczny

przetawione zostały w nich wyniki badań opublikowane już wcześniej na łamach specjalistycznej literatury (wraz z opisem bibliograficznym, umożliwiającym dotarcie do oryginalnego źródła). To podejście stwarza możliwość zetknięcia się czytelnika nie tylko z podstawowymi informacjami na temat prawa administracyjnego (standardem podręcznikowym), lecz także umożliwia poszerzenie jego zainteresowań i zapoznanie z najnowszymi ustaleniami badaczy.

Jak już było poruszane w punkcie I autoreferatu, wyniki moich badań ukazały się między innymi w uznanych wydawnictwach i czasopismach naukowych, w tym: Wolters Kluwer, Wydawnictwo Sejmowe, Wydawnictwo Adam Marszałek, LexisNexis, Wydawnictwo Difin, Wydawnictwo Oficyna Prawa Polskiego oraz wysoko punktowanych i znajdujących się na liście MNiSW czasopismach, np., Wspólnota, Przegląd Prawa Publicznego.

Pragnę jeszcze dodać, że jestem redaktorem naukowym kilku prac zbiorowych i podręczników akademickich.

Informacje szczegółowe: Przechodząc do meritum, należy podkreślić, że opublikowane wyniki moich badań można pogrupować w określone bloki tematyczne. Obejmują one często cykl artykułów okraszonych monografią, stanowiącą podsumowanie i rozwinięcie dotychczasowych ustaleń w postaci jednolitego opracowania problemu badawczego.

1). Rozpocznę od publikacji stanowiących podsumowanie i rozwinięcie moich badań prowadzonych jeszcze w trakcie przygotowywania rozprawy doktorskiej. Dotyczą one w szczególności instytucji zezwolenia administracyjnego, postępowania zezwalającego i rodzajów rozstrzygnięć mogących zapaść w takim postępowaniu oraz charakteru prawnego zezwolenia – związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej. Efektem badań jest artykuł L. Bielecki, *Charakter prawny zezwolenia jako aktu administracyjnego*, Rzeszowskie Zeszyty Naukowe Prawo-Ekonomia, t. XXIX, Rzeszów 2000. Kolejna publikacja dotyczy instytucji koncesji oraz zezwolenia, gdzie wykazuję podobieństwa i różnice pomiędzy tymi instytucjami prawnymi w zakresie reglamentacji działalności gospodarczej. Efektem badań jest publikacja, L. Bielecki, *Koncesja a zezwolenie. (Analiza prawno-porównawcza)*, Rocznik Naukowy WSSS w Suwałkach, Suwałki 2001. Natomiast w publikacji L. Bielecki, *Wpływ klauzuli ważnego interesu publicznego na koncesjonowanie wydobywania kopalin ze złóż*, Ochrona Środowiska, Przegląd, Lexis Nexis, Warszawa 2003, zajmuję się prawną charakterystyką pojęcia ważnego interesu publicznego oraz wymaganiami ochrony środowiska przewidzianymi dla wydobywania kopalin ze złóż jako działalności gospodarczej. Praca L. Bielecki, *Zasada wolności gospodarczej w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, Studia Iuridica Lublinensia, t. I, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003 dotyczy rozważań w zakresie charakterystyki prawnej pojęcia wolności gospodarczej, rozróżnienia pojęcia tejże wolności od pojęcia swobody gospodarczej oraz charakterystyki wolności gospodarczej w obcych systemach prawnych (Niemczech, Francji, Anglii, Włoszech, Hiszpanii oraz Szwajcarii).

Prowadzone badania zaowocowały powstaniem wspomnianej wyżej mojej rozprawy doktorskiej nt. *Instytucja koncesji w prawie polskim. Zagadnienia*

administracyjnoprawne, w której badam kształtowanie się modelu prawnego ingerencji państwa w działalność gospodarczą, podstawowe zasady kształtujące model prawny działalności gospodarczej, koncesję jako instytucję prawną, koncesję jako administracyjnoprawną formę reglamentacji działalności gospodarczej, zakres przedmiotowy koncesjonowanej działalności gospodarczej, a ważny interes publiczny, postępowanie w zakresie koncesjonowanej działalności gospodarczej oraz kontrolę koncesji.

2). Kolejny blok tematyczny stanowią prace dokonywane po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych, a podejmujące problematykę wspomnianej już rzeczy publicznej jako instytucji prawnej. Oprócz napisanej na ten temat monografii : *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie polskim. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kielce 2013, prowadziłem badania tejże instytucji prawnej, które znalazły swoje odzwierciedlenie w szeregu innych publikacji w tej tematyce.

W recenzowanej publikacji L. Bielecki, *Umowa administracyjna jako propozycja prawnej formy działania organu administracji publicznej w koncepcji rzeczy publicznej w znaczeniu infrastrukturalnym – aspekt przemian w prawie publicznym*, (w) *Przemiany prawa publicznego i prywatnego na początku XXI wieku*, (red. R. Frey) Kielce 2012, przedstawiam charakterystykę prawną rzeczy publicznej oraz charakterystykę prawną umowy administracyjnej obowiązującej w prawie administracyjnym niemieckim. W pracy proponuję rozważenie próby wprowadzenia do porządku prawnego umowy administracyjnej jako prawnej formy działania administracji o charakterze niewładczym, która nie byłaby alternatywą dla aktu administracyjnego, a raczej alternatywą dla umowy cywilnoprawnej. Recenzowana publikacja L. Bielecki, *Wywłaszczenie nieruchomości poprzez pryzmat koncepcji rzeczy publicznej w znaczeniu infrastrukturalnym a zasada praw słuszenie nabytych* (w) *Środki ochrony praw słuszenie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej* (red. H. Zięba-Załucka i P. Chmielnicki), LexisNexis, Warszawa 2012, dotyczy zagadnień charakteryzujących instytucję wywłaszczenia z nieruchomości, charakterystykę tychże nieruchomości jako elementu koncepcji rzeczy publicznej w kontekście praw słuszenie nabytych. W pracy podnoszę, że rzecz publiczna stanowi określony majątek, w stosunku do którego mają odniesienia zarówno regulacje prawa publicznego jak i prywatnego, zaś wywłaszczenie jest jednym ze sposobów nabycia nieruchomości przez związki publicznoprawne, gdzie wykorzystywane są instrumenty prawne o charakterze władczym, a nie instrumentarium prawne w postaci umowy cywilnoprawnej. Zgadzam się z tezą J. Bocia, że poprzez nabycie, niejako pod przymusem, rzecz (majątek nieruchomy infrastrukturalny) stanie się własnością publiczną, ale jednostka obejmująca rzecz nie zyskuje pełnego prawa własności, posiada jedynie tylko część uprawnień. Majątek publiczny jest wyodrębniony poprzez sposób urzeczywistniania własności przez określony związek publicznoprawny. Nie jest ważne kto jest właścicielem, ale jak urzeczywistnia własność.

W recenzowanej pracy L. Bielecki, *Rzecz publiczna w specustawie o Euro 2012, a realizacja celu publicznego w świetle pytań o jakość i inflację prawa* (w) *Inflacja prawa administracyjnego*, (red. P.J. Suwaj), Wolters Kluwer, Warszawa 2012, przedstawiam pojęcie specustawy i pojęcie rzeczy publicznej, odnoszę się do kwestii zależności pomiędzy specustawami a dobrami publicznymi oraz omawiam regulacje

specustawy o Euro 2012. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzam, że specustawa dotyczy rzeczy publicznych, stanowiących określone dobro publiczne, realizujące cel publiczny, zaspokajając potrzeby społeczne. Jednakże specustawa o Euro 2012 zawiera rozwiązania w zakresie wywłaszczenia nieruchomości w celu realizacji inwestycji celu publicznego. Dlatego też, z jednej strony daje możliwość korzystania z rzeczy publicznej, a z drugiej strony odbiera własność rzeczy, czyniąc ją rzeczą publiczną. W związku z powyższym zadaję pytanie, czy cel publiczny musi być koniecznie realizowany „za pomocą” specustaw.

Recenzowane opracowanie L. Bielecki, *Koncepcja rzeczy publicznej w prawie niemieckim. Ujęcie historyczne z zakresu prawa administracyjnego* (w) *Przegląd Prawa Publicznego*, (red. P. Chmielnicki), nr 4, LexisNexis, Warszawa 2013, odnosi się do kwestii poglądów nauki prawa niemieckiego w kontekście rzeczy publicznej. W pracy przedstawiam poglądy O. Mayera, poglądy E. Forsthoffa i poglądy nauki współczesnej (J. Salzwedel, M. Wallerath, S. Kromer, P. Stelkens, H.J. Benk, M. Sachs, I. von Münch, E. Schmidt-Aßmann, H.J. Knack, T. Oppermann, J. Wolff, O. Bachof i G. Ronellenfitsch).

3). Kolejna grupa publikacji dotyczy zagadnień związanych z różnymi aspektami życia społecznego którymi zajmuje się zasadniczo prawo administracyjne.

W tym zakresie pragnę wskazać na artykuł napisany wspólnie z J. Stelmasiakiem nt. *Zasada wolności gospodarczej. Zagadnienia podstawowe* (w) *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej*, Księga Jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr hab. Jana Grabowskiego, Wydawnictwo Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej im. Wojciecha Korfańskiego w Katowicach, Katowice 2004. W pracy przedstawiamy zagadnienia dotyczące konstytucyjnych umocowań zasady wolności gospodarczej oraz umocowanie zasady wolności gospodarczej w prawie działalności gospodarczej. Efektem naszych badań jest ustalenie, że zasada wolności gospodarczej nie jest nieograniczona. Odpowiadamy na pytanie o granice tejże zasady. Odnosimy się także do projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i wskazujemy na szereg jego mankamentów natury prawnej, generalnie w odniesieniu do możliwości określenia szczególnych warunków wykonywania działalności gospodarczej przez organ koncesyjny.

Recenzowana publikacja L. Bielecki *Pojęcie koncesji. Zarys charakterystyki prawnej*, Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Ekonomii WSHP w Sandomierzu, Zeszyt 2, Sandomierz 2004, dotyczy problematyki prawnej w odniesieniu do pojęcia koncesji oraz jej bytu prawnego w obowiązującym stanie prawnym. Efektem badań jest ustalenie charakteru prawnego koncesji w świetle obowiązujących w tym przedmiocie przepisów prawa.

Recenzowana publikacja L. Bielecki, *Promesa koncesji. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Ekonomii WSHP w Sandomierzu, Zeszyt 3, Sandomierz 2006, dotyczy kwestii związanych z przyrzeczeniem administracyjnym udzielenia koncesji oraz warunków prawnych w tym zakresie. Efektem badań jest prezentacja podstawowych założeń prawnych promesy koncesji, jej istota oraz skutki prawne.

Opracowanie L. Bielecki, J. Miączewski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację stacji bazowej telefonii komórkowej w praktyce*

Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie, CASUS, Jesień 2006. Efekt poczynionych badań wskazuje na, w zasadzie bezkrytyczne podejście organów administracji samorządowej do raportów środowiskowych przy wydawaniu decyzji w sprawie tzw. zgody środowiskowej w kontekście wznoszenia stacji bazowych telefonii komórkowej. Organy administracji nie weryfikują merytorycznie raportu o oddziaływaniu przyszłej inwestycji na środowisko. W przypadku jego formalnej zgodności z wymogami aktów ustawowych i podustawowych wydają decyzje pozytywne o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji celu publicznego w przedmiotowym zakresie, które w istocie mogą być zweryfikowane jedynie w sprawie odwoławczej, nierzadko bez rezultatu w kwestii fachowego odniesienia się do raportu o oddziaływaniu inwestycji na środowisko, który w istocie przesądza o losie wniosku.

Artykuł L. Bielecki, *Sukcesja zezwolenia administracyjnego (zarys zagadnienia)*, CASUS, Lato 2006, w wyniku podjętych badań wskazuje na niejednolitość w zakresie skutków śmierci beneficjenta uprawnień wynikających z zezwolenia. Wiele sytuacji faktycznych z tym związanych powoduje modyfikacje zezwolenia, z jego wygaśnięciem i cofnięciem łącznie. Tego rodzaju kwestie wymagają niejednokrotnie wykładni przepisów prawa i powinny podlegać ujednoliceniu.

W recenzowanym artykule L. Bielecki, *Kontrola koncesjonowanej działalności gospodarczej w zakresie cywilnych przewozów lotniczych – zarys charakterystyki prawnej*, Prace z Zakresu Nauk Społecznych, Zeszyt Naukowy Nr 8, WSEiP w Kielcach, Kielce 2007, przedstawiam pojęcia podstawowe w zakresie kontroli koncesji, zagadnienia szczegółowe w zakresie koncesjonowanej działalności oraz uwagi w zakresie kontroli przedsiębiorcy zagranicznego. Przeprowadzane badania dotyczą określonych, budzących wątpliwości natury procesowej kwestii związanych z instytucją cofnięcia koncesji i postępowania koncesyjnego.

Recenzowane opracowanie L. Bielecki, *Komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Prace z Zakresu Nauk Społecznych, Zeszyt Naukowy Nr 10, WSEiP w Kielcach, Kielce 2009 zawiera charakterystykę prawną przedsiębiorstw państwowych, przedstawienie procesu prawnego komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, wniesienie przedsiębiorstwa do jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, prywatyzację pośrednią (czyli zbywanie akcji, uprawnienia pracowników do nabywania akcji), prywatyzację bezpośrednią oraz omówienie sprzedaży przedsiębiorstwa, wniesienie przedsiębiorstwa do spółki i oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania. Wynikiem przeprowadzonych badań było ustalenie, że na podstawie obowiązujących przepisów prawa i doświadczeń praktyki, najbardziej ekonomicznie efektywną formą prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych jest prywatyzacja bezpośrednia. Wymaga ona również zdecydowanie najmniej zaangażowania prawnego w tym zakresie niż pozostałe formy przekształceń oraz likwidacji przedsiębiorstw państwowych.

W artykule L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Prawo wodne : Zdążyć przed kolejną powodzią*, Rzeczpospolita z dnia 8 lipca 2010 r., C7, przedstawiamy istotę funkcjonowania spółek wodnych i związków wałowych, czyli jak i po co powstają, charakter działalności oraz bieżące podstawy funkcjonowania. Wymuszamy dyskusję nad oceną ich działalności i zastanawiamy się, jak podnieść ich funkcjonalność i

efektywność, proponując konkretne rozwiązania prawne w zakresie zmiany finansowania tego typu podmiotów.

Recenzowane opracowanie L. Bielecki, *Starosta powiatu. Zarys charakterystyki prawnej*, Rozprawy z Zakresu Nauk Prawnych, WSE i P, Nr 1, Kielce 2010, dotyczy charakterystyki prawnej starosty jako organu wykonawczego powiatu. Efektem analizy badawczej jest ustalenie, że starosta powiatu jest organem o wielorakich kompetencjach i zadaniach, wchodzącym w skład organów związanych z funkcjonowaniem w naszym kraju samorządu terytorialnego i jego administracji.

W tymże samym opracowaniu przedstawiam wspólnie z P. Ruczkowskim tematykę *Zasady i tryb wywłaszczania nieruchomości*. Poddajemy w tym względzie analizie prawnej przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Podnosimy argument, że wywłaszczenie nieruchomości jest najdalej posuniętą formą wkraczania przez państwo w sferę prawa własności, posiada określony aksjomat tzw. celów publicznych i poruszamy kwestie przesłanek wywłaszczenia nieruchomości.

Recenzowane opracowanie L. Bielecki, *Zezwolenie na zakładanie urządzeń przesyłowych w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami – aspekty materialnoprawne*, Rozprawy z Zakresu Nauk Prawnych, WSE i P, Nr 2, Kielce 2010, zawiera uwagi skupiające się na ograniczaniu (względnie wyzbywaniu) praw do rzeczy nieruchomej, jako sposobu korzystania z rzeczy spowodowanej funkcjonowaniem na niej urządzeń przesyłowych. Przedstawiam w tym względzie rodzaje ograniczeń oraz tryb jego wprowadzania. W wyniku dokonanych badań ustaliam warunki tego rodzaju ograniczeń, zasady ograniczeń oraz cel ograniczeń lub wyzbycia nieruchomości.

Recenzowana praca L. Bielecki, *Stacja bazowa telefonii komórkowej. Uwagi planistyczne i środowiskowe, (w) Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, (red. I. Niżnik-Dobosz), LexisNexis, Warszawa 2012, dotyczy charakterystyki przepisów dotyczących stacji bazowych telefonii komórkowej, jako inwestycji mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko i decyzji środowiskowej w tym zakresie. Wskazuję także na rolę raportu o oddziaływaniu na środowisko, który posiada istotne znaczenie w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej. Podaje ustalenia dotyczące bezpiecznych odległości od stacji bazowych telefonii komórkowej. W wyniku badań tej problematyki stwierdzam, że zasadniczo nie istnieją już żadne przeszkody w budowie stacji bazowych telefonii komórkowej, biorąc pod uwagę na przykład przepisy ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz przepisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które w istocie nie mogą zakazać wznoszenia tego typu budowli, przy niejasnym wpływie tychże na organizmy żywe.

4). Kolejny blok tematyczny stanowi cykl artykułów analizujących problematykę ochrony praw człowieka i obywatela.

Recenzowane opracowanie L. Bielecki, *Rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Sądu w systemie ochrony praw człowieka Unii Europejskiej – zarys charakterystyki prawnej*, (w) *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka* (red. J. Jaskiernia) Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, zawiera charakterystykę prawną praw człowieka w Unii Europejskiej oraz system ochrony tych

praw poprzez Parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej, Komisję Europejską, Komitet Regionów i Trybunał Sprawiedliwości, oraz Agencję Praw Podstawowych. Ponadto charakteryzuję w tym zakresie Europejski Trybunał Praw Człowieka i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Sąd I Instancji. Przedstawiam kompetencje Trybunału Sprawiedliwości w zakresie praw człowieka oraz kompetencje Sądu I Instancji w tym względzie. Konsekwencją przeprowadzonych badań jest ustalenie, że rola Trybunału Sprawiedliwości i Sądu I Instancji w zakresie orzekania o ochronie praw człowieka jest ogromna. Jest to szersza gwarancja praw niż deklarowana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Natomiast rola Sądu I Instancji jest w tym przypadku niejako „uzupełniająca”.

Natomiast recenzowane opracowanie L. Bielecki, *Systematyka praw podstawowych w Unii Europejskiej po traktacie lizbońskim. Zarys zagadnienia*, (w) *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, (red. J. Jaskiernia), tom 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, zawiera charakterystykę praw podstawowych Unii Europejskiej, z uwzględnieniem w szczególności godności i poszczególnych wolności, równości i solidarności oraz praw obywatelskich i sądowych. Wynikiem badań jest ustalenie, że Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej zawiera pełniejszy ich katalog, niż Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, co czyni Kartę dokumentem nowoczesnym w tym względzie. Ponadto Karta zawiera wiele nowych rozwiązań i jest aktem konkretnym o sprecyzowanej tematyce w odróżnieniu od Konwencji. W tym względzie jest przejrzysta i lepsza w stosowaniu.

5). Inny z kolei blok tematyczny koncentruje się wokół zagadnień związanych z kwestiami prawnokonstytucyjnymi.

Pierwszą z recenzowanych publikacji jest L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Wolność zrzeszania się i jej ograniczenia w Konstytucji RP i w prawie międzynarodowym*, Przegląd Prawa Publicznego nr 7-8, Lexis Nexis, Warszawa 2010, w której stawiamy pytanie czy istnieje wolność, czy prawo do zrzeszania się, omawiamy pojęcie zrzeszenia się, wolność zrzeszania się w wybranych dokumentach międzynarodowych i wolność zrzeszania się przewidzianą w Konstytucji RP. Rezultatem przeprowadzonych badań jest ustalenie, że wolność zrzeszania się należy do podstawowych kwantyfikatorów każdego demokratycznego państwa. Jest również obecna w dokumentach międzynarodowych i krajowych. Wolność zrzeszania się posiada szeroki zakres podmiotowy, który nie jest jednak wolny od określonych ograniczeń, które powinny być należycie uzasadnione.

Drugą z recenzowanych publikacji jest L. Bielecki, *Pierwszeństwo kompetencji w zakresie polityki zagranicznej Polski w świetle Konstytucji RP (Prezydent a rząd) – głos w dyskusji*, (w) *Transformacja polska – oczekiwania i rzeczywistość*, Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (red. J. Dzięciołczyk i J. Kornaś), nr 12, Kraków 2010, zawiera rozważania wokół kwestii komu Konstytucja RP przypisuje rolę wiodącą w polityce zagranicznej, czy Prezydentowi, czy też Radzie Ministrów. Wynikiem poczynionych badań jest ustalenie, że zasadniczo rola ta jest przypisana Radzie Ministrów, która powinna w tym względzie współpracować z Prezydentem. Tego rodzaju konkluzja jest zgodna z twierdzeniem Trybunału Konstytucyjnego

zaprezentowanym w postanowieniu z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08, SIP LEX.

Kolejna recenzowana publikacja L. Bielecki, *Konstytucyjne podstawy IV Rzeczypospolitej – prawnoporównawczy zarys zagadnienia* (w) *Idea ustrojowa a rzeczywistość „IV Rzeczypospolitej”* Studia i Prace Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (red. J. Kornaś), nr 9, Kraków 2010, zawiera analizę podstawowych zasad ustroju państwowego w aspekcie prawnoporównawczym pomiędzy rozwiązaniami obecnej ustawy zasadniczej a projektem partii politycznej. Efekt przeprowadzonych badań pozwolił na stwierdzenie, że obydwa teksty różnią się kwestią podejścia do modelu konstytuującego państwo. Jest to uzasadnione odrębnościami obu rozwiązań w materii ideologicznej, światopoglądowej.

Recenzowane opracowanie L. Bielecki, *Zasada proporcjonalności w świetle Konstytucji RP – kwestie podstawowe*, (w) *Problemy polskiej transformacji* (red. J. Kornaś), Wydawnictwo WSEiP w Kielcach, Kielce 2011, zawiera prawną wykładnię pojęcia „zasada” oraz „proporcjonalność”, biorąc pod uwagę wartości płynące z polskiej konstytucji, określenie miejsca tejże zasady w ustawie zasadniczej, jej aksjologię i relację do określonych praw i wolności konstytucyjnych. W wyniku podjętych badań stwierdziłem, że zasada ta może podlegać ograniczeniom, które powinny jednak odpowiadać określonym kryteriom faktycznym i prawnym w tym zakresie.

Recenzowany artykuł L. Bielecki, *Spółczesność obywatelskie jako pożądany warunek funkcjonowania zasady reprezentacji przedstawicielskiej. Wstęp do głębszej refleksji?* (w) *Ewolucja demokracji przedstawicielskiej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, (red. M. Paździor, B. Szmulik), Lublin 2013, zawiera uwagi dotyczące funkcjonowania idei społeczeństwa obywatelskiego oraz zasady reprezentacji przedstawicielskiej w polskim porządku konstytucyjnym. Wyraziłem pogląd, że niezbędnym warunkiem pożądanego funkcjonowania zasady reprezentacji przedstawicielskiej jest równoległe funkcjonowanie jej podbudowy, czyli idei społeczeństwa obywatelskiego.

Recenzowane opracowanie monograficzne L. Bielecki, M. Paździor, *Samorząd terytorialny* (w) *Konstytucyjny system organów państwa* (red. M. Paździor, B. Szmulik), Wolters Kluwer, Warszawa 2013, dotyczy konstytucyjnych aspektów funkcjonowania w Polsce trzech szczebli samorządu terytorialnego, tj. gminnego, powiatowego i wojewódzkiego, z uwzględnieniem ostatnich zmian w przepisach obowiązującego prawa oraz poglądów doktryny i orzecznictwa.

6). Następny blok tematyczny obejmuje prace z zakresu prawa finansowego, w tym w szczególności prawa i postępowania podatkowego.

Pierwsze opracowanie jakie zechcę przedstawić, tj. L. Bielecki, *Lepiej zawiadomić naczelnika*, Rzeczpospolita z dnia 04.08.2004 r., nr 181, dotyczy kwestii związanych z opodatkowaniem działalności gospodarczej podatkiem dochodowym od osób fizycznych w formie karty podatkowej, w przypadku kiedy podatnik utraci prawo do opodatkowania w tej formie. Efektem podjętego rozważania jest ustalenie, że gdy wygaśnie prawo do opodatkowania w formie karty podatkowej na skutek decyzji naczelnika urzędu skarbowego, obowiązek wpłat zaliczek na podatek dochodowy na

tw. zasadach ogólnych działa już w roku podatkowym, w którym wygasło prawo do karty podatkowej.

Praca L. Bielecki, P. Malinowski, *Instytucja pełnomocnictwa w praktyce organu podatkowego*, CASUS, Nr 43, Wiosna 2007 r., zawiera dywagacje natury prawnej nad problemami związanymi z wykładnią przepisów prawa podatkowego w odniesieniu do pojęcia strony postępowania podatkowego oraz pojęcia pełnomocnika w takim postępowaniu. Przedstawiamy również rolę pełnomocnika w postępowaniu kontrolnym, instytucję substytucji, prokury i pełnomocnictwa do podpisywania deklaracji. W drugiej płaszczyźnie badawczej zajmujemy się właściwym obiegiem dokumentów w organie podatkowym, zaś w płaszczyźnie trzeciej skupiamy się nad oceną i właściwym zrozumieniem dokumentu od strony jego formy, treści oraz podpisu. Badania tychże zagadnień skłoniły do podjęcia wniosków o tym, że organy nadzoru instancyjnego powinny wyjaśniać wątpliwości związane z instytucją pełnomocnictwa w celu ujednolicenia praktyki, i że w każdym organie powinna funkcjonować szczegółowa instrukcja obiegu dokumentów wspomagana elektronicznie.

Praca L. Bielecki, *Rozprawa (administracyjna) podatkowa regulowana przepisami ustawy – Ordynacja podatkowa (zarys zagadnienia)*, CASUS, Nr 44, Lato 2007, zawiera spostrzeżenia w zakresie wprowadzenia do obrotu prawnego rozwiązań w zakresie rozprawy podatkowej przeprowadzanej w organie drugiej instancji w postępowaniu podatkowym. W pracy omawiam poszczególne elementy rozprawy, jej cel oraz formuję jej ocenę, kładąc nacisk na jej podobieństwa do rozprawy unormowanej przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Wprowadzenie rozprawy do postępowania podatkowego oceniam pozytywnie, natomiast negatywnie oceniam sposób jej wyartykułowania w tekście prawnym.

Recenzowane opracowanie L. Bielecki, *Rozprawa (administracyjna) podatkowa regulowana przepisami ustawy – Ordynacja podatkowa (zarys zagadnienia)*, (w) *Ordynacja podatkowa w teorii i praktyce* (red. B. Kucia-Guściora, M. Münnich, L. Bielecki, A. Krukowski), Wydawnictwo KUL, Lublin 2008, dotyczy identycznego przedmiotu badań jak wyżej wymienione, aczkolwiek pozostaje odmienne w konkluzjach pojawiających się w jego zakończeniu. Było to uzasadnione wpływem roku funkcjonowania tejże instytucji w prawie podatkowym. Ocena wprowadzonych rozwiązań była bardziej negatywna w zakresie umiejscowienia rozprawy oraz mankamentów natury prawnej związanych z kwestiami strony formalnej rozprawy.

Artykuł L. Bielecki, A. Zdunek, *Przerwanie biegu terminu przedawnienia w stosunku do zaległości podatkowych – problemy intertemporalne*, CASUS, Nr 48, Lato 2008, zawiera przybliżenie instytucji przedawnienia zobowiązań podatkowych, obecnej w ustawie Ordynacja podatkowa. W kwestiach szczegółowych zajmujemy się analizą prawną instytucji przerwania biegu terminu przedawnienia na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa w stanie prawnym do 31.12.2002 r. I przerwaniem biegu terminu przedawnienia po nowelizacji ustawy Ordynacja podatkowa z dniem 1 stycznia 2003 r. Rezultatem dokonanych badań jest ustalenie, że ocena skutków przerwania biegu terminu przedawnienia według nowego prawa jest korzystniejsza dla podatnika, biorąc pod uwagę przesłanki przerwania biegu terminu przedawnienia się zobowiązań podatkowych.

Publikacja L. Bielecki, *Opodatkowanie kapitałów pieniężnych w świetle przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych – zagadnienia prawno-podatkowe*, Przegląd Prawno-Finansowy, Nr 1, CDP-F, WSEiP, Kielce 2009, zawiera omówienie szczegółowych kwestii opodatkowania odsetek od pożyczek, odsetek od wkładów oszczędnościowych i środków na rachunkach bankowych lub w innych formach oszczędzania, przechowywania lub inwestowania, odsetki (dyskonto) od papierów wartościowych, dywidendy, inne przychody z tytułu udziału w zyskach osób prawnych, przychody z tytułu udziału w funduszach kapitałowych, przychody z odpłatnego zbycia udziałów, papierów wartościowych oraz z realizacji praw wynikających z papierów wartościowych, przychody z odpłatnego zbycia prawa poboru, przychody członków pracowniczych funduszy emerytalnych, przychody z objęcia udziałów, akcji lub wkładów w zamian za aport i przychody z odpłatnego zbycia pochodnych instrumentów finansowych oraz realizacji praw z nich wynikających. Efektem badawczym jest stwierdzenie, że w/w przychody są opodatkowane w sposób zryczałtowany, podstawą opodatkowania jest zasadniczo przychód nie pomniejszony o koszty jego uzyskania. Dochodu nie łączy się z innymi dochodami z innych źródeł, zaś stawka podatku może ulec zmianie w przypadku podatników objętych tzw. ograniczonym obowiązkiem podatkowym w związku z rozwiązaniami niektórych umów międzynarodowych o unikaniu podwójnego opodatkowania. Ponadto brak zwolnień w tym podatku czyni go bardzo restrykcyjnym w porównaniu do opodatkowania innych źródeł przychodu w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Opracowanie L. Bielecki, Z. Czajka, M. Daniluk, P. Ruczkowski, T. Wiatrowski, *Podatkowa księga przychodów i rozchodów w 2009 roku*, Difin, Warszawa 2009, jest rozbudowanym komentarzem do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 152, poz. 1475 ze zm.). Zawiera omówienie dowodów księgowych, ewidencji, zapisów dotyczących przychodów, zapisów po stronie kosztów uzyskania przychodów, zamknięcia miesiąca i roku podatkowego oraz remanent likwidacyjny.

Praca L. Bielecki, *Opodatkowanie odpłatnego zbycia nieruchomości podatkiem dochodowym od osób fizycznych w zróżnicowanym stanie prawnym na lata 2005-2010 – zwięzła charakterystyka tematu*, (w) *Prawo - Społeczeństwo - Jednostka* (red. P. Ruczkowski), Wydawnictwo WSEiP, Kielce 2010, zawiera analizę ogólnych zasad opodatkowania odpłatnego zbycia nieruchomości podatkiem dochodowym od osób fizycznych oraz analizę opodatkowania odpłatnego zbycia nieruchomości w poszczególnych stanach prawnych, tj. przed rokiem 2007, w latach 2007-2008 i w latach od 2009 do chwili obecnej. Analiza badawcza wskazuje w swoich wynikach na zróżnicowanie zwolnień podatkowych w omawianym zakresie oraz stawki podatku, jak również wymogi formalne w zakresie rozliczania dochodu (przychodu) z odpłatnego zbycia nieruchomości w poszczególnych stanach prawnych.

Recenzowany artykuł L. Bielecki, *Opodatkowanie szkół wyższych podatkiem dochodowym od osób prawnych*, Zeszyty Naukowe WSA i B w Gdyni, nr 16, Gdynia 2011, zawiera przedstawienie podstawowych założeń ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w kwestii opodatkowania szkolnictwa wyższego, zakres podmiotowy, zakres przedmiotowy, zwolnienia przedmiotowe, podstawę

opodatkowania, stawki podatkowe, obowiązki podatników i płatników oraz kwestie szczegółowe opodatkowania tym podatkiem szkół wyższych. Przeprowadzona analiza skłania do twierdzenia, że słusznie szkolnictwo wyższe korzysta ze zwolnienia podatkowego w podatku dochodowym od osób prawnych. Zwolnienie ma charakter przedmiotowy związany z celami statutowymi uczelni oraz także w przypadku działalności gospodarczej uczelni, co należy ocenić pozytywnie.

Opracowanie L. Bielecki, Z. Czajka, M. Daniluk, P. Ruczkowski, T. Wiatrowski, *Podatkowa księga przychodów i rozchodów w 2011 roku*, Difin, Warszawa 2011 jest kolejnym rozbudowanym komentarzem do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 152, poz. 1475 ze zm.). Zawiera omówienie dowodów księgowych, ewidencji, zapisów dotyczących przychodów, zapisów po stronie kosztów uzyskania przychodów, zamknięcia miesiąca i roku podatkowego oraz remanent likwidacyjny.

Recenzowane opracowanie L. Bielecki, *Kurator w postępowaniu podatkowym* (w) *Prawo wobec wyzwań współczesności* (red. P. Ruczkowski), Wydawnictwo WSEiP, Kielce 2011, zawiera (zdaje się, że pierwszy raz tak szeroko w doktrynie) analizę przepisów ustawy Ordynacja podatkowa w zakresie funkcjonowania instytucji kurateli. Omawiam w tym względzie zakres podmiotowy kurateli oraz zakres przedmiotowy, jak również teoretyczne i praktyczne skutki stosowania tej instytucji w postępowaniu podatkowym. Zasadniczo wskazuję na niewystarczającą regulację tej instytucji w prawie podatkowym oraz skutki wadliwej praktyki jej stosowania, jak również postuluję zmiany prawa w tym względzie.

Recenzowana praca L. Bielecki, *Instrukcja w sprawie ewidencji, poboru podatków i opłat samorządowych – podstawy prawne. Kwestie zasadnicze*, (w) *Pobór podatków samorządowych* (red. A. Krukowski), Wydawnictwo KUL, Lublin 2011, zawiera wzór instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat oraz wzór instrukcji w sprawie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych i umarzania zaległości podatkowych. Opracowana przeze mnie instrukcja stanowi istotny element w pracy gminy i powiatu w zakresie należytego przestrzegania przepisów o ewidencji i podatkowych.

Recenzowany artykuł L. Bielecki, *Opodatkowanie banków podatkiem dochodowym od osób prawnych, a problematyka opodatkowania tym podatkiem spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych – aspekty prawnopodatkowe w zarysie*, (w) *Prawne i ekonomiczne problemy funkcjonowania spółdzielczości finansowej na przełomie XX i XXI wieku*, (red. P. Ruczkowski, B. Rutkowski), Wydawnictwo WSEiP, Kielce 2011, zawiera omówienie opodatkowania osób prawnych podatkiem dochodowym w zakresie podmiotowym i przedmiotowym. Wskazuje na zwolnienia przedmiotowe, podstawę opodatkowania, skalę i stawki podatkowe, a także obowiązki podatników i płatników. Ponadto przedstawiam opodatkowanie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Analiza badawcza prowadzi do wniosku, że w obowiązującym stanie prawnym ustawodawca w sposób uprzywilejowany traktuje banki m.in. w zakresie zwolnień przedmiotowych oraz poprzez udzielenie szerokiego zakresu czynności bankowych, uproszczoną egzekucję należności, korzystanie z urzędowej mocy dokumentów, przymusu bankowego,

obowiązku zachowania tajemnicy bankowej oraz możliwości uzyskania sądowego nakazu zapłaty na podstawie wyciągu z ksiąg bankowych.

7). Wśród innych opracowań z zakresu prawa Unii Europejskiej, szczególnego postępowania administracyjnego, prawa socjalnego, prawa administracyjnego oraz recenzji mogą wymienić odpowiednio, co następuje :

Recenzowana publikacja L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Princip trvale udržitelného rozvoje v činnosti Evropského hospodářského a sociálního výboru*, (w) *Udržitelný rozvoj v Evropských Regionech*, Czeskie Budziejowice 2010, zawiera analizę funkcjonowania Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego, gdzie przedstawiamy podstawowe założenia jego funkcjonowania, cele, zadania oraz ocenę działalności.

W recenzowanej pracy L. Bielecki, *Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów*, (w) *Promocja zdrowia inwestycją w społeczeństwo VII wieku*, (red. M. Juszczak, W. Fidecki), Wydawnictwo WSEiP, Kielec 2011, przedstawiam założenia w omawianym zakresie ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, praktyki naruszające zbiorowe prawa pacjentów, strony postępowania, uprawnienia Rzecznika w postępowaniu, postanowienie o wszczęciu postępowania, odmowę wszczęcia postępowania, decyzję o uznaniu praktyki naruszającej zbiorowe prawa pacjentów oraz środki zaskarżenia od decyzji Rzecznika oraz przedawnienie wszczęcia postępowania. W wyniku przeprowadzonych badań uznałem, że instytucja Rzecznika Praw Pacjenta jest potrzebna, postępowanie przez niego prowadzone jest mało sformalizowane i szybkie. Stąd rozwiązania prawne w tym zakresie można uznać za zadowalające.

Artykuł L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Kłopoty ze świadczeniem pielęgnacyjnym*, Wspólnota, nr 41 z dnia 8.10.2011 r., zawiera uwagi powstałe na tle ustawy o świadczeniach rodzinnych. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzamy, że przepisy w niezrozumiały sposób ograniczają dostęp do pomocy społecznej. Prowadzi to do absurdalnych sytuacji, gdy świadczenie pielęgnacyjne nie jest przyznawane, choć ewidentnie sytuacja życiowa nakazywałaby to zrobić.

W recenzowanej pracy L. Bielecki, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt II GSK 431/10 i Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II S.A./Ol 299/11*, Roczniki Administracji i Prawa, Rok XII, Oficyna Wydawnicza „Humanitas” , Sosnowiec 2012, ustosunkowuję się, dokonując analizy prawnej wraz ze stanowiskiem polemicznym do w/w wyroków, stwierdzając, że w przypadku pierwszego z wyroków, który dotyczy sprzedaży alkoholu przez Internet – można się z nim zgodzić i go podzielić, tak w przypadku drugiego z wyroków, który dotyczy uprawnień prezydenta miasta na prawach powiatu do prowadzenia postępowań w sprawach lokalizacji dróg powiatowych i gminnych – można się z nim również zgodzić i go podzielić, stwierdzając jednak, iż uzasadnienie tego wyroku nie jest dostateczne dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy.

Recenzowana praca L. Bielecki, Anna Ostrowska, Kamil Sikora – *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych*. Komentarz, Lexis Nexis, Warszawa 2012, ss. 165, Studia Iuridica Lublinensia, Tom XVII, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2012,

stanowi recenzję komentarza do ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych. W recenzji stwierdzam, że komentarz został napisany w sposób prosty i przystępny, aczkolwiek książka jest przeznaczona dla profesjonalistów w przedmiotowej dziedzinie oraz zawiera wiele cennych i oryginalnych uwag. W związku z tym można ją polecić wszystkim zainteresowanym obroną tam tematyką.

Praca L. Bielecki, „*Interes publiczny*” Wspólnota, wersja elektroniczna z dnia 20.12.2012 r., przedstawia interes publiczny, jako przesłankę udzielenia ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Charakteryzuje decyzję uznaniową, pojęcie błędnych decyzji gospodarczych podatnika skutkujących odmową prawa do ulgi oraz obowiązek badania szerszego zakresu stanu faktycznego sprawy przez organy podatkowe, wykraczającego poza sytuację materialną wnioskodawcy.

8) Kolejną grupę opracowań stanowią recenzowane glosy do wyroków sądów administracyjnych umieszczone w wersji elektronicznej w Systemie Informacji Prawnej LEX.

Pierwsza z glos dotyczy wyroku NSA z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt II FSK 1355/08, SIP LEX Nr 117154. W przedmiotowej glosie zajmuję się orzeczeniem Sądu na gruncie przepisów prawnych o doręczeniu w ustawie Ordynacja podatkowa. W zaprezentowanym stanowisku polemicznym stoję na stanowisku, że przepisy ustawy Prawo pocztowe mogą być stosowane subsydiarnie do przepisów w tym zakresie ustawy Ordynacja podatkowa w przypadku oceny skutków doręczeń pism w sprawach podatkowych. Nie są przepisami szczególnymi oraz nie mieszczą się w systemie prawa podatkowego. Mogą regulować stosunki prawne w swojej materii ustawowej pomiędzy osobami prywatnymi, natomiast nie mogą regulować stosunków pomiędzy organami administracji, a obywatelami w sprawach doręczeń pism w omawianym zakresie. W tym względzie obowiązują tylko i wyłącznie przepisy Ordynacji podatkowej.

Druga z glos dotyczy wyroku NSA z dnia 20 maja 2010 r., sygn. akt I FSK 1444/09 SIP LEX Nr 119200. W glosie dyskutuję z poglądem Sądu, że zasadniczo ustawodawca krajowy nie wypowiada się co do ewentualnej konieczności wystawiania przez podatnika podatku VAT faktur w formie papierowej. Faktury mogą być wystawiane także w innej formie, także elektronicznie i niekoniecznie dla swojej skuteczności przy użyciu podpisu elektronicznego, który zaleca dyrektywa Rady 2006/112/WE. Wysuwam stanowisko, w myśl którego, forma faktury papierowej, jak i faktury w formie elektronicznej jest równoprawna w odniesieniu do ustawy o podatku od towarów i usług VAT.

Trzecia z glos dotyczy wyroku WSA w Kielcach z dnia 15 kwietnia 2010 r., sygn. akt I SA/Ke 202/10, SIP LEX Nr 119199. Teza komentowanego orzeczenia osadza się na twierdzeniu, że w kontekście ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych dotyczących kosztów uzyskania przychodów w postaci wydatków na zakup usług gastronomicznych, posiłki w restauracjach nie będą miały charakteru wystawności, czy okazałości, to i tak wydatki z nimi związane poniesione będą na reprezentację. Dla uznania działań za reprezentacyjne, istotny jest cel tych działań, którym w przedmiotowej sprawie jest stworzenie oczekiwanego wizerunku firmy, ułatwienie zawarcia umowy bądź kontraktu, stworzenie miłej atmosfery podczas spotkań z kontrahentami, w której partner będzie czuł, że jest traktowany z

szacunkiem, właściwie ugoszczony. Wyrażam stanowisko krytyczne wobec komentowanego orzeczenia, z tego względu, że Sąd z jednej strony powołuje się na prymat wykładni językowej, posilkując się słownikową definicją pojęcia „reprezentacja” i podkreślając jej atrybuty w postaci „okazałości” i „wystawności”, z drugiej zaś strony w tezie przewodniej orzeczenia twierdzi, że „nawet jeśli posiłki w restauracjach nie będą miały charakteru wystawności czy okazałości, *to i tak* wydatki z nimi związane poniesione będą na reprezentację”. Co zatem oznacza sformułowanie „to i tak”? W mojej ocenie, jeśli odpadnie „okazałość” i „wystawność”, to wówczas powinna odpaść „reprezentacja”, a wtedy nie powinno być przeszkód przed uznaniem takich wydatków za koszt uzyskania przychodu w podatku dochodowym od osób prawnych. W tym zakresie występuje niekonsekwencja uzasadnienia orzeczenia Sądu z jego tezą przewodnią.

Czwarta glosa dotyczy postanowienia NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt GSK 603/10, SIP LEX Nr 135365. Tezą rozstrzygnięcia jest stwierdzenie Sądu, że datą uiszczenia wpisu sądowego za pomocą przelewu internetowego jest dzień złożenia dyspozycji, a nie dzień jego realizacji. Zwracam uwagę, że zarówno sąd pierwszej instancji, jak i sąd kasacyjny nie podniósł w sprawie właściwych przepisów ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i innych w niezbędnym zakresie. Sady oparły swoje rozstrzygnięcie zasadniczo na podstawie wnioskowań faktycznych, nie wskazując na istotne luki w prawie. Zarówno powołane w orzeczeniu przepisy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak i przepisy Kodeksu cywilnego nie przewidują i nie normują sytuacji będącej przedmiotem stanu faktycznego w komentowanym orzeczeniu, czyli rozwiązania problemu zachowania lub niezachowania terminu do dokonania uiszczenia wpisu sądowego za pomocą środków komunikacji elektronicznej, tj. przelewu internetowego. Instancje sądowe w obydwu postanowieniach powołały przepisy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi o wpisie i opłacie z tego tytułu i przepisy o konsekwencji braku opłaty od wpisu. Nie zwrócono uwagi, że w tym zakresie pozostaje luka w prawie. W mojej ocenie takie sformułowanie powinno być elementem uzasadnienia postanowienia NSA w pierwszej kolejności, a dopiero później należało podnieść kwestię, że jedyną podstawą orzekania NSA jest tylko dotychczasowa praktyka tego Sądu. Niezależnie od powyższego podzieliłem komentowane orzeczenie.

Piąta glosa dotyczy wyroku WSA w Gliwicach z dnia 10 lipca 2008 r., sygn. akt I SA/Gl 453/07, SIP LEX Nr 117154. Tezą rozstrzygnięcia jest stwierdzenie Sądu, że brak rozstrzygnięcia wniosku strony o przeprowadzenie rozprawy bądź odmowa jej przeprowadzenia w sytuacji, gdy nie wystąpiły przesłanki uzasadniające taką odmowę może stanowić naruszenie przepisów postępowania podatkowego, mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Aby stwierdzić czy naruszenie przepisu art. 200a § 1 - § 4 Ordynacji podatkowej mogło wywrzeć istotny wpływ na wynik sprawy konieczne jest ustalenie czy w okolicznościach konkretnego, toczącego się postępowania istniała uzasadniona potrzeba, w granicach zakreślonych prawem, przeprowadzenia rozprawy przez organ odwoławczy. Stwierdziłem, że rozprawa podatkowa mogła przyczynić się do głębszego wyjaśnienia sprawy, co miałoby wpływ na jego ostateczny wynik. Decyzja jednak o przeprowadzeniu rozprawy powinna była zapaść wskutek prawidłowego zastosowania przepisów o podaniach oraz o rozprawie, jak również o postanowieniach wydawanych przez organ kolegialny, w sensie

kompletności jego poszczególnych elementów, a w szczególności podpisów całego składu orzekającego. Braki postępowania w tym zakresie oraz nieprawidłowości w zastosowaniu wskazanych wyżej przepisów prawa podatkowego w jego warstwie procesowej skutkowały słusznym, moim zdaniem orzeczeniem Sądu. Dlatego też orzeczenie to zasługuje w pełni na aprobatę, pomimo, że nie zawiera w swym uzasadnieniu powołania się na przepisy art. 121, art. 122 i art. 180 Ordynacji podatkowej dotyczących zasad postępowania podatkowego i dowodowego, jako punktu wyjścia do podjętego rozstrzygnięcia.

Szósta glosa dotyczy wyroku NSA z dnia 22 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 2272/10, SIP LEX Nr 135368. Tezą rozstrzygnięcia jest stwierdzenie Sądu, że wadliwy jest pogląd, iż przepis art. 36 ust. 2 ustawy z 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 wyłącza stosowanie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w sprawach ze skarg na decyzje wydane na podstawie ustawy z 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012, w sytuacji gdy upłynęło 14 dni od rozpoczęcia budowy przedsięwzięcia EURO 2012. W związku z powyższym stosując powołane wyżej przepisy obydwu przytoczonych ustaw o charakterze procesowym dla sądów administracyjnych, podkreśliłem, że przepis art. 36 ust. 2 ustawy o EURO2012 odnosi się tylko i wyłącznie do decyzji pierwszej instancji, nie wyłączając kompetencji sądu w stosunku do decyzji organu odwoławczego wynikających z przepisu art. 145 § 1 pkt 1 lit. c Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodzić się zatem należy z wyrokiem NSA, że takie rozumienie tych przepisów umożliwia kontrolę, chociaż w stopniu ograniczonym decyzji administracji, umożliwiając realizację inwestycji publicznej. W takiej sytuacji, to na organie odwoławczym skupi się niemal pełna konieczność drobiazgowej kontroli rozstrzygnięć organu pierwszoinstancyjnego. Końcowo wyraziłem zastanowienie, czy w tej sytuacji znajduje całkowitą realizację norma z art. 45 ustawy zasadniczej, którą to kwestię podniósł NSA w komentowanym orzeczeniu. W rzeczy samej, przepisy specustawy może nie ograniczają prawa do sądu, ale za to uniemożliwiają w stopniu pełnym i przy zastosowaniu wszelkich kompetencji i środków prawnych z Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – zupełną kontrolę przez sąd administracyjny prawnych form działania administracji w pierwszej instancji. W związku z tym powinno się poddać konstytucyjnej kontroli przepisy w tym zakresie ustawy o EURO 2012 r., jak i wielu tego typu rozwiązań aktów prawnych w Polsce. Mając powyższe na uwadze, w konkluzji zwróciłem uwagę na kilka istotnych kwestii :

- wadliwość decyzji organu odwoławczego,
- brak naruszenia przez WSA przepisu art. 36 ust. 2 ustawy o EURO 2012 w związku z przepisem art. 145 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,
- wątpliwość konstytucyjności art. 36 ustawy o EURO 2012.

Dlatego też z powyższych względów wyraziłem stanowisko aprobujące wobec komentowanego orzeczenia, z zastrzeżeniem poczynionych do niego uwag.

Siódma glosa dotyczy wyroku WSA w Kielcach z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 247/11 Nr 135370. Tezą rozstrzygnięcia jest stwierdzenie Sądu, że drogi publiczne należące formalnie do jednostek samorządu terytorialnego nie są budowane i utrzymywane w interesie tych jednostek, czy nawet w interesie mieszkańców tych

gmin, czy powiatu, województwa, ale w interesie wszystkich użytkowników dróg a więc obywateli danego państwa i nie tylko. Nie można uważać, że budowa i utrzymanie drogi gminnej, powiatowej, wojewódzkiej służy jedynie interesom danej gminy czy miasta. Nie ulega wątpliwości, iż prezydent miasta na prawach powiatu, działający jako starosta w postępowaniach administracyjnych zmierzających do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, działa jako organ administracji publicznej, a nie jako organ reprezentujący miasto-gminę jako osobę prawną. Tak więc nie ma podstaw do wyłączenia prezydenta miasta na prawach powiatu od wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotyczącej drogi gminnej. Komentując niniejsze orzeczenie wywiodłem, że zapadła w sprawie, zaskarżona decyzja powinna zostać wydana na podstawie domniemania kompetencji, w oparciu o regulacje, nie specustawy, ale raczej przepisów ustawy o samorządzie powiatowym, tylko w związku z przepisami specustawy. Świadczy o tym wykładnia systemowa oraz funkcjonalna prawa. Inaczej bowiem z powodu braku wskazania *expressis verbis* w przepisach specustawy organu właściwego nie mogłaby zapaść w ogóle. Uzasadnienie, że powodem uznania przyjętej właściwości jest rola prezydenta miasta na prawach powiatu jako organu administracji publicznej realizującego szerszy niż gminny interes publiczny, nie jest, w moim przekonaniu wystarczająca. Jest wprawdzie słuszna, ale omawianemu wyrokowi brak jest pełnego uzasadnienia wywiedzenia kompetencji prezydenta miasta na prawach powiatu wydania decyzji w oparciu o art. 11a specustawy. Jak już zaznaczyłem jego kompetencja nie wynika tylko z przepisów specustawy, ale przede wszystkim z przepisów ustawy o samorządzie powiatowym, jedynie w związku ze przepisami specustawy. Takie stwierdzenie powinno znaleźć się w podstawie prawnej i uzasadnieniu zaskarżonej decyzji i winno być podniesione w dalszych rozstrzygnięciach, w tym w komentowanym wyroku. Kompetencja bowiem i właściwość jest podstawą do rozpoznania sprawy administracyjnej. Nie zmienia to jednak oceny wyroku jako prawidłowego w omawianej sprawie, zgadzając się z jego dalszymi wywodami w uzasadnieniu. Biorąc pod uwagę niniejsze rozstrzygnięcie WSA zgodziłem się z nim i je podzieliłem. W konkluzji zwróciłem uwagę na kilka istotnych kwestii :

- w omawianym przypadku specustawa nie zawiera przepisów kompetencyjnych *expressis verbis* dla prezydenta miasta na prawach powiatu do wydania przedmiotowej decyzji,
- kompetencje prezydenta wynikają również z przepisów ustawy powiatowej,
- uzasadnienie komentowanego wyroku nie jest dostateczne dla prawidłowego rozstrzygnięcia.

Dlatego też z powyższych względów wyraziłem stanowisko aprobowujące wobec komentowanego orzeczenia, z zastrzeżeniem poczynionych do niego uwag.

Ósma glosa odnosi się do wyroku NSA z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt I OSK 1298/07, SIP LEX Nr 135372. Tezą rozstrzygnięcia jest stwierdzenie Sądu, że przestrzeganie podstawowych zasad postępowania administracyjnego jest szczególnie ważne przy załatwianiu spraw z zakresu objętego ustawą o świadczeniach rodzinnych. Przepis art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. Nr 228, poz. 2255) niewątpliwie mający na celu zmobilizowanie wnioskodawców do przedstawiania organowi kompletu dokumentacji pozwalającej na

prawidłowe rozstrzygnięcie, nie może być interpretowany w oderwaniu od podstawowych zasad postępowania administracyjnego, określonych w art. 8 i art. 9 k.p.a. Przepis § 12 ust. 2 rozporządzenia z dnia 27 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne (Dz. U. Nr 213, poz. 2162) należy rozumieć w ten sposób, że w sytuacji, gdy strona wnosi o przyznanie zasiłku pielęgnacyjnego w innej formie niż wymagana przepisami rozporządzenia bez dołączenia odpowiednich dokumentów, to podmiot realizujący świadczenia rodzinne ma obowiązek doręczyć (przesłać) wnioskodawcy formularz wniosku z jednoczesnym pisemnym wezwaniem go do wykonania powyższych powinności w określonym terminie i z pouczeniem o skutkach prawnych ich niewykonania w tym terminie. Wykonanie tych powinności przez wnioskodawcę w określonym terminie powoduje, że wniosek wywołuje skutki prawne od pierwotnej daty złożenia żądania o wypłatę zasiłku. Komentując niniejsze orzeczenie poczyniłem uwagę, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego mają pierwszeństwo stosowania w przedmiotowej sprawie w zakresie sposobu tego postępowania, jego prowadzenia i toku, natomiast przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych stosuje się w tym względzie jedynie uzupełniająco. Przepis art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych określa moment, od kiedy świadczenie winno być przyznane. Czyni tak w pierwszej części normy prawnej. Dopiero druga jej część dotyczy formy pisma, tj. wniosku uzupełnionego prawidłowo wypełnionymi dokumentami. Przepisy rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu postępowania w sprawach o świadczenia rodzinne są przepisami uzupełniającymi w zakresie normy z art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Są to przepisy organu administracji publicznej (władzy wykonawczej) porządkujące postępowanie w sprawach świadczeń rodzinnych. Jak wskazuje stan faktyczny w sprawie pismo (wniosek) zostało złożone w organie w maju 2004 r. i dzień złożenia w organie lub datę nadania pisma organ powinien w tym względzie przyjąć jako datę woli Strony potrzeby otrzymania świadczenia. Jak słusznie zauważa Sąd, organ uznając pismo za niekompletne i złożone na niewłaściwym formularzu, powinien wezwać do jego uzupełnienia i wypełnienia we właściwej formie, określając termin, skutkujący w razie jego uchybienia pozostawieniem pisma bez rozpatrzenia, do czego uprawniały zarówno przepisy prawa materialnego, jak i procesowego. Przepisy te bowiem nie pozostają w sprzeczności, a jedynie się uzupełniają, jeśli są prawidłowo stosowane. Nie można zatem było przyjąć, że dopiero złożenie wniosku na odpowiednim formularzu organy uznały za dzień (datę) aplikacji strony o zasiłek. Formy pism, a więc druki, formularze są przeznaczone zasadniczo dla organu administracji. Strona nie musi mieć wiedzy w tej sprawie, zaś uruchomiwszy proces administracyjny żądaniem określonego świadczenia w ufności do organu państwa, powinna być pouczana o właściwej formie podania. Temu zaś służą art. 8 i art. 9 kodeksu postępowania administracyjnego w szczególności, a nie norma z art. 24 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Biorąc pod uwagę niniejsze rozstrzygnięcie NSA zgodziłem się z nim i je podzieliłem. Mając powyższe na uwadze, w konkluzji zwróciłem uwagę na kilka istotnych kwestii :

- w omawianym przypadku trzonem postępowania są przepisy kodeksu postępowania administracyjnego i jego zasady naczelne w kwestii procedowania i czynności w toku postępowania,

- przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych współdziałają z przepisami k.p.a. w sprawach tego typu,
- przepisy ustawy o świadczeniach rodzinnych nie wyłączają zasad ogólnych postępowania z k.p.a..

Dlatego też z powyższych względów wyraziłem stanowisko aprobujące wobec komentowanego orzeczenia.

Dziwiątą z prezentowanych *głos dotyczy wyroku NSA z dnia 14 kwietnia 2011 r., sygn. akt II GSK 431/10, SIP LEX Nr 135373*. Tezą rozstrzygnięcia jest stwierdzenie Sądu, że jeżeli ustawodawca nie przewidział prawnej możliwości sprzedaży alkoholu za pośrednictwem Internetu, to na gruncie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie dozwolił jej, ponieważ - co wynika z celu ustawy - nadrzędnym celem jest wychowanie w trzeźwości łącznie z przeciwdziałaniem alkoholizmowi. Za przeciwdziałanie alkoholizmowi nie może być uznana taka wykładnia art. 18 ww. ustawy, która rozszerzałaby enumeratywnie w nim wymieniony katalog zezwoleń na sprzedaż alkoholu. Wyraziłem przekonanie, że zakaz reklamy napojów alkoholowych można interpretować przy zastosowaniu wykładni teleologicznej. Jak się bowiem okazuje, zastosowanie wykładni li tylko językowej powoduje możliwość wielorakiej interpretacji wniosków z takiej wykładni płynących. Jednakże i ta metoda wykładni obok wykładni tylko językowej przekonuje do wniosku, że zezwolenie na internetową sprzedaż alkoholu nie mogło być wydane. Biorąc bowiem pod uwagę cel ustawy o wychowaniu w trzeźwości, nie jest nim propagowanie alkoholizmu, a jego zwalczanie, a ponadto brak prawnej możliwości dystrybucji alkoholu na mocy tej ustawy w Internecie. Odmienny wniosek byłby nieuprawniony. Organ administracji publicznej nie działa w myśl zasady, co nie jest zabronione jest dozwolone. Ta zasada odnosi się do działalności jednostek ludzkich. Ponadto tezie takiej nie przeczą powołane wyżej przepisy z zakresu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, gdyż znajdują się w nich odesłania do innych aktów prawnych jako „warunków określonych przepisami prawa”. Prawem takim jest właśnie ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Organ pierwszej instancji również nie określił, ani nie wskazał innych, nie objętych tą ustawą warunków dla uzyskania zezwolenia. Stwierdził jedynie brak prawa do wydania go we wnioskowanym zakresie. Katalog zezwoleń oraz warunków dla określonej działalności gospodarczej nie może być dorozumiany, lecz ściśle przewidziany, w szczególności na podstawie tejże ustawy prawa materialnego, jako stojącej na straży realizacji określonego społecznego i państwowego celu jakim jest walka z alkoholizmem i jego niedozwoloną dystrybucją. Biorąc pod uwagę niniejsze rozstrzygnięcie NSA zgodziłem się z nim i je podzieliłem. Mając powyższe na uwadze, w konkluzji zwróciłem uwagę na kilka istotnych kwestii :

- przepisy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi należy interpretować ściśle, zgodnie z celem ustawy,
- zasada wolności gospodarczej wynikająca z przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie jest absolutna,
- organ administracji publicznej nie działa w myśl paremii *co nie jest zabronione jest dozwolone*.

Dlatego też z powyższych względów wyraziłem stanowisko aprobujące wobec komentowanego orzeczenia.

Dziesiąta z glos dotyczy postanowienia NSA z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II OZ 1104/10, SIP LEX Nr 135374. Tezą rozstrzygnięcia jest stwierdzenie Sądu, że ogłoszenie alarmu przeciwpowodziowego stanowi stan klęski żywiołowej uzasadniający brak winy w uchybieniu terminu do złożenia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia wniosku o uzasadnienie wyroku. Odwołanie alarmu przeciwpowodziowego nie oznacza braku możliwości wystąpienia lokalnych podtopień wynikających z przeciekających wałów przeciwpowodziowych oraz ewentualnych ponownych zagrożeń wystąpienia powodzi na terenie zamieszkania skarżącej. Na podstawie obowiązujących w niniejszej sprawie przepisów prawa stwierdziłem, że to Rada Ministrów jest organem, który w drodze rozporządzenia wprowadza stan klęski żywiołowej. W tymże rozporządzeniu określa sposób jego ogłoszenia, przyczyny, okres trwania i inne niezbędne elementy w tym zakresie. Zatem na podstawie tego aktu prawnego można stwierdzić, czy ogłoszenie alarmu przeciwpowodziowego oraz jego odwołanie stanowi, czy nie stanowi stanu klęski żywiołowej, jeśli to kryterium zostało uznane przez stosującego prawo dla stwierdzenia winy lub braku winy strony postępowania przed sądem administracyjnym aby uznać terminowość danej czynności prawnej lub faktycznej przed sądem. Jeśli bowiem określony stan będący w tej sprawie kryterium oceny dla Sądu mógł podlegać unormowaniu, to sąd powinien zbadać taki stan rzeczy. Natomiast w komentowanym postanowieniu brak jest wzmianki o akcie prawnym władzy wykonawczej dla stanu klęski żywiołowej. Nie wiadomo więc, czy został przeanalizowany i czy w ogóle wystąpił. Może się zdarzyć, że ogłoszenie alarmu przeciwpowodziowego może nie oznaczać wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Wtedy zgodzić się należy, że ocena sprawy może nastąpić z pominięciem przepisów o stanie klęski żywiołowej, przepisów ustawy oraz wykonawczych. W niniejszej sprawie nie wiadomo na jakiej podstawie Sąd przyjął omawiane kryterium. Oceniając zatem stan faktyczny, można zgodzić się z Sądem, że ogłoszenie alarmu przeciwpowodziowego mogło stanowić przyczynę uchybienia przez stronę terminu przewidzianego Prawem o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Powinno to być jednak omówione w uzasadnieniu komentowanego postanowienia. Natomiast jeśli w związku z tym ten stan nie został jednak ogłoszony, to wówczas postanowienie Sądu oraz ocena sprawy nie jest prawidłowa. Postanowienie więc zasługuje tylko częściowo na aprobatę i częściowo tylko można je podzielić. Mając powyższe na uwadze, w konkluzji zwróciłem uwagę na kilka istotnych kwestii :

- uzasadnienie postanowienia NSA nie jest dostatecznie kompletne,
- brak jest odniesienia się do obowiązujących w sprawie przepisów o stanie klęski żywiołowej,
- zasadniczo teza postanowienia jest słuszna, zakładając zgodność stanu faktycznego z przepisami o stanie klęski żywiołowej.

Dlatego też z powyższych względów wyraziłem stanowisko częściowo aprobujące wobec komentowanego orzeczenia, z zastrzeżeniem poczynionych do niego uwag.

