

Dr hab. Paweł Wajda, prof. UW

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0003-4423-8881

e-mail: pawel.wajda@cms-cmno.com

Mgr Dominika Gałus

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0003-2127-9082

e-mail: d.galus@student.uw.edu.pl

Zakres przedmiotowy obowiązku przeprowadzenia konsultacji w trybie art. 55 ust. 7 ustawy z 3.07.2002 r. Prawo lotnicze

Material scope of the obligation to carry out consultations pursuant to Article 55 para. 7 of the Act of 3 July 2002 Aviation Law

Streszczenie

Zakładający lotnisko użytku publicznego powinien skonsultować z gminami, których tereny zostały objęte planem generalnym, plan generalny dotyczący obszaru wymienionego w art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l. Chociaż przepis ten wydaje się być jasny, w praktyce obrotu istnieją wątpliwości dotyczące zakresu obowiązku wynikającego z tego przepisu, w tym zwłaszcza tego, czy konsultacje powinny obejmować przekazanie przez zakładającego lotnisko użytku publicznego całego planu generalnego, czy wyłącznie informacji z art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l. Ponadto wątpliwości budzi także forma, w jakiej dane, o których mowa w art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l., powinny zostać przedstawione gminom. Celem publikacji jest analiza przepisu z art. 55 ust. 7 p.l. zmierzająca do określenia zakresu przedmiotowego obowiązku przeprowadzenia konsultacji z zachowaniem wszelkich wymogów formalnych.

Słowa kluczowe: plan generalny, zakładający lotnisko użytku publicznego, gmina, konsultacje, zezwolenie na założenie lotniska użytku publicznego

JEL: K23

Abstract

The entity establishing a public-use airport should consult with municipalities whose territories are covered by the general plan concerning the area specified in Article 55 para. 6 points 1 and 4 of the Aviation Law. Although this provision appears to be clear, there are doubts in practice regarding the scope of the obligation arising from this provision, particularly whether the consultations should involve the entire general plan or only information from Article 55 para. 6 points 1 and 4 of the Aviation Law. Additionally, doubts arise regarding the form in which the information referred to in Article 55 para. 6 points 1 and 4 of the Aviation Law should be presented to the municipalities. The purpose of this publication is to analyze the provision of the Aviation Law to determine the scope of the subject matter of the obligation to conduct consultations while meeting all formal requirements.

Keywords: master plan, establisher of a public-use airport, municipality, consultation, permission to establish a public-use airport

Wprowadzenie

Zgodnie z art. 55 ust. 7 ustawy z 3.07.2002 r. Prawo lotnicze¹ plan generalny w zakresie, o którym mowa w ust. 6 pkt 1 i 4, podmiot, o którym mowa w ust. 5, konsultuje z gminami, których tereny zostały objęte planem generalnym. Właściwe organy gminy wyrażają swoje stanowisko i zgłaszają uwagi

do planu generalnego w terminie 30 dni od dnia otrzymania planu od podmiotu, o którym mowa w ust. 5. Nieprzedstawienie stanowiska ani uwag przez właściwe organy gminy w terminie 30 dni traktuje się jako brak zastrzeżeń do planu generalnego przedstawionego przez podmiot, o którym mowa w ust. 5. Podmiot, o którym mowa w ust. 5, ustosunkowuje się na piśmie do uwag gminy i przedkłada do zaopinio-

wania Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego skonsultowany w powyższym trybie z gminami plan obejmujący uwagi gminy i stanowisko podmiotu, o którym mowa w ust. 5, w odniesieniu do uwag gminy.

Jakkolwiek przepis ten wydaje się być jasny i precyzyjny, to w praktyce obrotu zgłaszane są wątpliwości związane z przedmiotowym zakresem obowiązku wynikającego z art. 55 ust. 7 zd. 1 p.l. Przedstawiciele gmin, których tereny zostały objęte planem generalnym, zgłaszają bowiem w toku prowadzonych konsultacji, iż powinny one obejmować przekazanie przez zakładającego lotnisko użytku publicznego całej treści planu generalnego². Argument podnoszony w tym kontekście przez organy działające w imieniu gmin sprowadza się do stwierdzenia, że gmina w celu odniesienia się do informacji, o których mowa w art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l., musi poddać analizie treść całego planu generalnego.

W stanowiskach przedstawicieli gmin biorących udział w konsultacjach wskazuje się także na wątpliwości dotyczące formy, w jakiej dane, o których mowa w art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l., powinny zostać przedstawione gminom. Chodzi tutaj zwłaszcza o to, czy informacje te mogą przybrać formę graficzną, która w ocenie gmin może być nieczytelna oraz utrudnia gminom możliwość dogłębnego przeanalizowania wpływu budowy lotniska na funkcjonowanie danej gminy oraz jej politykę w zakresie zagospodarowania przestrzennego (zwłaszcza w sytuacji braku udostępnienia całości planu generalnego). Zgłaszane wątpliwości mają istotny wpływ na rozwój infrastruktury lotniczej. Stwierdzenie nieprawidłowości dotyczących konsultacji planu generalnego może bowiem prowadzić do konieczności powtórzenia tego etapu procedowania planu, co znacząco wydłuży proces zakładania portu lotniczego.

Celem badawczym niniejszej publikacji jest przeprowadzenie szczegółowej analizy przepisu z art. 55 ust. 7 p.l., prowadzącej do sformułowania jednoznacznych wniosków w zakresie stwierdzenia, jaki zakres informacji powinien być przedstawiony gminom oraz w jakiej formie dane te powinny stanowić przedmiot konsultacji z gminami. Badanie przedmiotowej kwestii zostało przeprowadzone z wykorzystaniem metody dogmatyczno-prawnej. Ponadto w publikacji przedstawiono wnioski płynące z orzeczeń sądów administracyjnych i powszechnych, a także stanowisk wyrażanych przez przedstawicieli doktryny.

Wykładnia językowa

Zgodnie z zasadą pierwszeństwa wykładni językowej³ należy stwierdzić, że przepis ten został skonstruowany przez ustawodawcę w sposób jasny. Ustawodawca w art. 55 ust. 7 zd. 1 p.l. wskazał, iż konsultacjom z gminami, których tereny zostały objęte planem generalnym, podlega „plan generalny w zakresie, o którym mowa w ust. 6 pkt 1 i 4”. Interpretując normę z art. 55 ust. 7 p.l., należy uwzględnić regułę wykładni *clara non sunt interpretanda* (Gizbert-Studnicki, 2003, s. 74). Reguła ta wskazuje, iż nie należy poddawać wykładni przepisów, których sens nie budzi wątpliwości (Pleszka, 2012, s. 190; Sarkowicz, 1994, s. 23; Kozak, 1997, s. 27)⁴. Z uwagi na zgłaszane przez gminy uczestniczące w procesie

konsultacji z art. 55 ust. 7 p.l. wątpliwości dotyczące treści tego przepisu warto dokonać jego wykładni.

Odnosząc się do treści art. 55 ust. 7 zd. 1 p.l., należy stwierdzić, że racjonalny prawodawca *explicite* w treści tego przepisu wskazał, iż konsultacje z gminami powinny obejmować wyłącznie części planu generalnego obejmujące zakres informacji, o których mowa w art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l. *A contrario* ustawodawca nie wprowadził obowiązku, aby cała treść planu generalnego, czy też aby plan generalny w zakresie jego części składowych, o których jest mowa w art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l., był objęty konsultacjami z gminami.

Przyjmując założenie o racjonalności prawodawcy (Morawski, 2010, s. 176)⁵, należy uznać, że gdyby jego intencją było, aby zakładający lotnisko użytku publicznego zobowiązany był do przekazania całego planu generalnego oraz konsultowania z gminami wyłącznie kwestii, o których mowa w art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l., to ustawodawca wskazałby to w treści przepisu w sposób wyraźny. Ustawodawca jest zobowiązany do tworzenia przepisów prawa w sposób jasny i zrozumiały dla adresatów. Obowiązek prawodawcy skorelowany jest z oczekiwaniem adresatów przepisu prawa, aby prawo to było stanowione w sposób niebudzący wątpliwości. Dotyczy to zwłaszcza nakładanych na adresatów prawa obowiązków⁶. Adresat normy prawnej powinien bowiem być świadomy tego, jakiemu zachowaniu i z jakich przyczyn ustawodawca przyznaje znaczenie prawne⁷. W rezultacie brak wyraźnego określenia przez ustawodawcę obowiązku w zakresie przekazania i poddania konsultacjom z art. 55 ust. 7 p.l. całego planu generalnego oznacza, że obowiązek ten dotyczy wyłącznie informacji z art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l.

Wniosek ten znajduje potwierdzenie w regule *exceptiones non sunt extendendae*. Reguła ta zakazuje nakładania obowiązków prawa publicznego na podmioty prawa prywatnego w ramach wykładni rozszerzającej przepisów prawa (Perelman, 1984, s. 133)⁸. Nie można zatem przyjąć, że ustawodawca w art. 55 ust. 7 p.l. nałożył w sposób dorozumiany na zakładającego lotnisko użytku publicznego obowiązek przedstawienia gminom w celu dokonania analizy (tj. nie w celu konsultacji) treści całego planu generalnego.

Powyższe potwierdza analiza przepisu z art. 55 ust. 7 p.l. w kontekście art. 55 ust. 7 zd. 2–4 oraz ust. 8 p.l. Z art. 55 ust. 7 zd. 1 p.l. wynika bowiem, że ustawodawca, określając obowiązek konsultacji z gminami, dokonał zawężenia zakresu informacji podlegających przedstawieniu gminom wyłącznie do informacji lub danych wymienionych w art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l. Jeżeli celem ustawodawcy byłoby, aby cały plan generalny podlegał przekazaniu gminom, to ustawodawca wyraziłby taką wolę *explicite* w treści tego przepisu. Takie wyraźne wskazanie prawodawcy zawarł w art. 55 ust. 7 zd. 2–4 i ust. 8 p.l. Ustawodawca w odniesieniu do czynności następujących po konsultacji przewidział w art. 55 ust. 7 zd. 2–4 p.l. obowiązek przedstawienia Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego całego planu generalnego wraz z uwagami gminy i stanowiskiem zakładającego lotnisko użytku publicznego w odniesieniu do uwag gminy. Natomiast w art. 55 ust. 8 p.l. prawodawca wprowadził obowiązek zatwierdzenia planu generalnego. Należy zatem przyjąć, że chodzi tutaj o cały plan generalny, podczas gdy w art. 55 ust. 7 zd. 1 p.l. mowa jest o określonym zakresie informacji.

Warto zauważyć, że organy administracji publicznej wymienione w art. 55 ust. 8 p.l., zajmując stanowisko w trybie określonym w tym przepisie, działają w reżimie ustawy z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹. Oznacza to, że organy te będą wydawać stanowiska w trybie sformalizowanego postępowania administracyjnego, w formie postanowienia albo decyzji administracyjnej (co wynika z tzw. domniemania przyjęcia formy prawnej decyzji administracyjnej – *argumentum ex art. 106 § 1 k.p.a.* – Adamiak & Borkowski, 2022, s. 655 i n.). Warto podkreślić, że konsultacje prowadzone z gminami w trybie z art. 55 ust. 7 p.l. należy zakwalifikować jako instrument prawa prywatnego. Wniosek taki wynika z faktu, że gminy w toku konsultacji działają jako podmioty prawa prywatnego, a nie – organy administracji publicznej. Oznacza to, że tryb k.p.a. nie znajdzie w tym obszarze zastosowania. W rezultacie należy zauważyć, że gminy nie wydają stanowisk w przedmiocie planu generalnego, które miałyby charakter aktu administracyjnego wiążącego dla zakładającego lotnisko.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że zazwyczaj postanowienia planu generalnego zawierają tajemnice prawnie chronione. Jednocześnie, zarówno w regulacji p.l., jak i innych aktach prawnych nie został wprowadzony przepis umożliwiający zakładającemu lotnisko udostępnienie takich informacji gminom, które nie są zobowiązane do zachowania takich danych w tajemnicy (działają bowiem jako podmiot prawa prywatnego). Gdyby zatem doszło do przekazania całości planu generalnego zawierającego informacje prawnie chronione gminom, to zakładający lotnisko mógłby narazić się na odpowiedzialność prawną (z tytułu np. udostępnienia tajemnicy handlowej innego przedsiębiorcy). Zapewnienie w ramach konsultacji gminom dostępu do całości postanowień planu generalnego nie znajduje więc uzasadnienia w treści art. 55 ust. 7 p.l., jak również w innych przepisach p.l.

W art. 55 ust. 7 p.l. nie został wprowadzony obowiązek udostępnienia gminom całości planu generalnego. Wymóg taki nie może być także wyinterpretowany z art. 55 ust. 7 p.l. w rezultacie zastosowania wykładni rozszerzającej. Jakkolwiek przedstawienie całości planu generalnego w trybie art. 55 ust. 8 p.l. ma na celu umożliwienie organom administracji publicznej realizacji obowiązków związanych z uzgodnieniami wskazanymi w art. 55 ust. 8 p.l., to w procesie konsultacji z art. 55 ust. 7 p.l. gminy biorą udział w konsultacji jako podmiot prawa prywatnego, a zatem ich działanie nie jest podejmowane w reżimie ustawy k.p.a. Stanowisko gmin w zakresie informacji z art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l. może, ale nie musi, zostać uwzględnione w procesie prac nad planem generalnym. Przemawia to także za przyjęciem, że gminy nie muszą zapoznawać się z całą treścią planu generalnego, która nie jest relewantna w celu sformułowania przez nie stanowiska.

Należy dostrzec, że hipotetyczne przyjęcie za prawidłowe stanowiska prezentowanego przez przedstawicieli gmin uczestniczących w konsultacjach, zgodnie z którym przepis z art. 55 ust. 7 p.l. przewiduje obowiązek przeprowadzenia konsultacji w odniesieniu do całego planu generalnego, stanowiłoby wykładnię niezgodną z zasadą demokratycznego

państwa prawa¹⁰. Stanowisko takie ugruntowane jest w orzecznictwie TK, który wskazał, iż naruszeniem standardu konstytucyjnego jest „niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków”¹¹. W rezultacie stanowisko gmin prowadzące do rozszerzającej wykładni przepisu z art. 55 ust. 7 p.l. w sprawie obowiązku, który nie został wyrażony bezpośrednio i wprost w tym przepisie, należy uznać za całkowicie nieprawidłowe i niedopuszczalne.

Warto także odnieść się do gwarancji wynikających z art. 31 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.¹², w świetle których wolność podlega ochronie prawnej. Przepis ten statuuje obowiązek prawodawcy w zakresie stworzenia gwarancji wolności w ustawach. Jednocześnie przedmiotowy przepis implikuje konieczność określania w ramach stanowionych przepisów granic wolności poprzez wprowadzanie zakazów albo nakazów (Tuleja, 2021). W rezultacie, jeżeli przepis prawny ogranicza w jakikolwiek sposób wolność podmiotu, to zakaz albo nakaz uregulowany w tym przepisie powinien zostać przez ustawodawcę wyraźnie określony. O ile z konkretnej normy prawnej nie można jednoznacznie wyprowadzić zakazu albo nakazu postępowania, to zastosowanie powinna znaleźć zasada *in dubio pro libertate* (Banaszak, 2012; Morawski, 2006, s. 178)¹³.

Zauważyć także należy, że instytucja z art. 55 ust. 7 p.l. jest wyjątkiem, wobec czego także regulacja dotycząca przeprowadzenia konsultacji również stanowi wyjątek. Przesądza to jednocześnie o tym, że właściwa dla przepisów dotyczących udostępniania informacji przez zakładającego lotnisko użytku publicznego jest wykładnia ścisła¹⁴ (zgodnie z regułą *exceptiones non sunt extendendae* – Morawski, 2010, s. 202–203; Banaszak, 2012)¹⁵. A zatem skoro z art. 55 ust. 7 p.l. nie wynika obowiązek przeprowadzenia konsultacji w odniesieniu do całego planu generalnego, to konsultacjom podlegać powinny wyłącznie dane z art. 55 ust. 6 pkt 1 oraz pkt 4 p.l.

Warto wskazać, iż użycie w przepisie z art. 55 ust. 7 p.l. zwrotu „w zakresie” wskazuje, iż konsultacjom z gminami podlegają tylko informacje określone w art. 55 ust. 6 pkt 1 oraz pkt 4 p.l. Nie chodzi zatem o poddanie konsultacjom elementów składowych planu generalnego, a wyłącznie – informacji dotyczących obszaru objętego planem, z określeniem dopuszczalnych gabarytów obiektów budowlanych i naturalnych oraz koncepcji rozwoju przestrzennego wraz z zagospodarowaniem stref wokół lotniska. Gdyby ustawodawca chciał osiągnąć rezultat w postaci poddania poszczególnych elementów składowych planu generalnego konsultacjom z gminami, to należy przyjąć, że użyłby sformułowania „w częściach określonych w ust. 6 pkt 1 i 4”.

Informacje z art. 55 ust. 6 pkt 1 oraz pkt 4 p.l. powinny zostać przekazane gminom w ramach konsultacji w dowolnej formie (czy to graficznej, opisowej czy też mieszanej), pod warunkiem że będą one kompletnymi informacjami odnoszącymi się do obszaru objętego planem, w tym będą zwłaszcza określać dopuszczalne gabaryty obiektów budowlanych i naturalnych, a także uwzględniać informacje dotyczące koncepcji rozwoju przestrzennego oraz zagospodarowania stref wokół lotniska.

Wykładnia systemowa

Należy również dostrzec, że w sposób adekwatny i poprawny informacje z art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l. w toku konsultacji mogą zostać udostępnione właśnie w postaci graficznej (tj. dokumentu mapowego). Sporządzenie mapy czy planu graficznego należy uznać za najbardziej efektywną postać wizualizacji danych odnoszących się do koncepcji rozwoju przestrzennego, uwzględniającej zagospodarowanie stref wokół lotniska. Plan zagospodarowania przestrzennego (plan miejscowy) w świetle art. 16 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁶ jest sporządzany w formie graficznej, wobec czego w takiej formie powinien podlegać konsultacjom. Forma graficzna jest bowiem naturalna do obrazowania obszaru oraz określania gabarytów.

Odwołując się do tzw. dyrektywy języka specjalistycznego stosowanego przez ustawodawcę w treści przepisu z art. 55 ust. 6 i 7 p.l., należy dostrzec, że jeżeli obowiązkiem zakładającego lotnisko użytku publicznego jest prezentacja danych dotyczących obszaru objętego planem, z określeniem dopuszczalnych gabarytów obiektów budowlanych i naturalnych oraz informacji dotyczących koncepcji rozwoju przestrzennego wraz z zagospodarowaniem stref wokół lotniska, to niejako naturalną oraz trafną metodą techniczną jest przedstawienie takich danych w formie graficznej (tj. w postaci mapy czy planu graficznego).

Za oczywiste należy uznać, że prezentacja dopuszczalnych gabarytów obiektów budowlanych oraz naturalnych oraz koncepcji (czy planu) rozwoju przestrzennego przyjmie formę graficzną (w postaci mapy albo planu graficznego). Dane te trudno byłoby (czy też nie można by ich w ogólności) wyrazić w formie opisowej, mogłyby bowiem podlegać odmiennemu odczytaniu. W rezultacie zasadne i wystarczające jest udostępnienie gminom danych z art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l. wyłącznie w formie graficznej, bowiem – wbrew poglądom wyrażanym przez zainteresowane gminy – postać ta jest czytelna i zapewnia najwyższy poziom zrozumienia tych informacji przez ich odbiorcę.

Sądy administracyjne pozytywnie odniosły się do powyższego stanowiska, wskazując w swoich orzeczeniach, iż: „Plan generalny lotniska powinien zawierać załącznik graficzny w postaci mapy, z uwidocznionym obszarem objętym planem (art. 55 ust. 6 pkt 1 p.l.). Obszar wyznacza się zwykle granicami, niemniej jednak pojęcie granic planu generalnego w przywołanych przepisach nie zostało sformułowane. Okoliczność ta nie uzasadnia jednak braku uwzględnienia planu generalnego lotniska w takim kształcie, w jakim został zatwierdzony, a ściślej załącznika graficznego do tego planu”¹⁷.

W rezultacie w judykaturze słusznie przyjęto, że przekazanie gminom przez podmiot z art. 55 ust. 5 p.l. danych, o których jest mowa w art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l., w postaci graficznej stanowi prawidłowe wykonanie obowiązku z art. 55 ust. 7 p.l. Nie jest zatem uprawnione stanowisko gmin wskazujące na to, że forma graficzna udostępnionych informacji jest nieczytelna i nie pozwala na wyrażenie stanowiska przez organy gminy (zwłaszcza bez zapoznania się z całością planu generalnego lotniska).

W celu harmonizowania kontekstów (Wróblewski, 1990, s. 55–56; Morawski, 2002, s. 82; Morawski, 2006, s. 178) warto także subsydiarnie – obok wykładni językowej art. 55 ust. 7 p.l. – zastosować metodę wykładni systemowej¹⁸. Wykładnia przepisu prawa powinna bowiem wpisywać się w spójny z perspektywy prakseologicznej system prawa¹⁹. Wykładnia nie powinna także być dokonywana w oderwaniu od pozostałych przepisów prawa²⁰.

Stosując dyrektywę wykładni systemowej wewnętrznej, należy zauważyć, iż prawodawca w treści art. 87⁸ ust. 8 p.l. wprowadził obowiązek przekazywania map w skali 1:25 000 z naniesionymi powierzchniami ograniczającymi przeszkody, punktem odniesienia lotniska, progiem i końcem drogi startowej oraz osią drogi startowej – do właściwych organów administracji w sytuacji m.in. zatwierdzenia planu generalnego lotniska czy zatwierdzenia zmiany takiego planu.

Ustawodawca, wprowadzając wymóg przeprowadzenia konsultacji planu określającego obszar, gabaryty czy koncepcje rozwoju przestrzennego, oczekuje że plan taki przyjmie formę graficzną (tj. formę mapy lub innych planów graficznych). Dokument mapowy stanowi bowiem najbardziej oczywistą formę prezentacji informacji czy danych. Ujęcie tych danych w formule opisowej może nie być możliwe lub może być szczególnie utrudnione. W rezultacie twierdzenie o nieczytelności takich danych, które bywa prezentowane przez przedstawicieli gmin biorących udział w konsultacjach, należy ocenić jako bezzasadne.

Kolejnym argumentem przemawiającym za tym, że przekazanie gminom informacji czy danych, o których jest mowa w art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l., w postaci graficznej stanowi prawidłowe wykonanie obowiązku z art. 55 ust. 7 p.l., jest obserwacja, że konsultacje z art. 55 ust. 7 p.l. stanowią instrument prawa prywatnego. *Ergo* nie są instrumentem prawa publicznego. Wynika to ze sposobu uregulowania tej instytucji w art. 55 ust. 7 p.l., w tym zwłaszcza braku wskazania przez ustawodawcę, że konsultacje te powinny być przeprowadzane w trybie z art. 106 k.p.a.

Warto dostrzec, iż od strony podmiotowej zobowiązany do realizacji konsultacji jest zakładający lotnisko użytku publicznego (Wojciechowska, 2022, s. 156), a podmiotem biorącym udział w konsultacjach są tylko i wyłącznie gminy, których tereny zostały objęte planem generalnym. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym²¹ przez pojęcie gminy należy rozumieć wspólnotę samorządową osób zamieszkujących określone terytorium, posiadającą osobowość prawną, która będzie reprezentowana przez właściwy organ (Kisiel, 2006, s. 34 i n.; Kisiel, 2005; Skrzydło-Niżyk, 1999, s. 249–260). W konsultacjach uczestniczą zatem społeczności lokalne, a nie organy administracji publicznej.

W art. 55 ust. 7 p.l. ustawodawca wskazał, iż podmiot z art. 55 ust. 5 p.l. konsultuje z właściwymi gminami plan generalny w zakresie, o którym mowa w art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l. W dalszej kolejności właściwe organy gminy wyrażają stanowisko oraz zgłaszają uwagi do planu generalnego

w zakresie, o którym mowa w art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l., w terminie 30 dni od dnia otrzymania tych elementów planu od podmiotu z art. 55 ust. 5 p.l. Etap konsultacji z gminami został wyraźnie oddzielony od etapu zajęcia stanowiska przez gminy, które wyrażane jest w istocie przez właściwy organ gminy (uwzględniając art. 2 ust. 2 u. s. g.). W rezultacie gminy (jako społeczności lokalne) w procesie konsultacji działają jako podmioty prawa prywatnego, jako właściciele nieruchomości (a zatem w sferze *dominium*). Gminy w trybie art. 55 ust. 7 p.l. nie realizują zadań publicznych w rozumieniu art. 2 ust. 1 u. s. g., a zatem nie działają w sferze *imperium*. Oznacza to, że proces konsultacji z art. 55 ust. 5 p.l. nie stanowi konsultacji, o których mowa w art. 106 i n. k.p.a., ergo nie stanowi współdziałania organów administracji publicznej w ramach postępowania administracyjnego. Konsultacje z art. 55 ust. 7 p.l. są realizowane pomiędzy podmiotami, które nie zostały uprawnione do wykonywania władztwa administracyjnego w ramach tej relacji (a zatem są prowadzone w trybie prawa prywatnego).

Powyższy wniosek potwierdza także fakt, że zarówno zakładający lotnisko użytku publicznego, jak i gmina, działając w trybie art. 55 ust. 7 p.l., nie podejmują czynności jako organy w rozumieniu k.p.a. Ponadto konsultacje z art. 55 ust. 7 p.l. nie stanowią sformalizowanego postępowania administracyjnego, w którym organ administracji publicznej miałby zająć stanowisko przyjmujące postać decyzji administracyjnej. Konsultacje sprowadzają się bowiem do przedstawienia stanowiska przez gminę i odpowiedzi na nie przez zakładającego lotnisko użytku publicznego. Stąd nasuwa się wniosek, że proces konsultacji nie prowadzi do uzyskania sformalizowanego stanowiska organu gminy, o którym mowa w art. 106 k.p.a.

Za stanowiskiem, w świetle którego konsultacje prowadzone są w trybie prawa prywatnego, przemawia również fakt, iż dopiero etap zatwierdzania planu generalnego przez ministra właściwego do spraw transportu (art. 55 ust. 8 p.l.) stanowi postępowanie administracyjne. Stosując zatem zasady wykładni systemowej, należy stwierdzić, że wydzielenie procedury konsultacji z art. 55 ust. 7 p.l. z procedury opinowania i zatwierdzenia z art. 55 ust. 8 p.l. poprzez uznanie ich za odrębne jednostki redakcyjne przemawia za tym, że konsultacje nie stanowią procedury z art. 106 i n. k.p.a. Ustawodawca w art. 55 ust. 7 p.l. ustanowił wyłącznie obowiązek przeprowadzenia konsultacji, nie wprowadzając szczegółowych wymogów w tym zakresie. Dla stwierdzenia, że obowiązek z art. 55 ust. 7 p.l. został spełniony, wystarczające jest zatem przedstawienie gminom do konsultacji informacji z art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l. Odpowiednie będzie przedstawienie w toku konsultacji map, ewentualnie planów graficznych, obejmujących obszar projektowanego lotniska, z określeniem dopuszczalnych gabarytów obiektów budowlanych i naturalnych oraz koncepcji rozwoju przestrzennego wraz z zagospodarowaniem stref wokół lotniska.

Na gruncie art. 16 ust. 1 u.p.i.z.p. ustawodawca wskazał, iż plan miejscowy należy sporządzić w formie mapy, korzystając z urzędowych kopii map zasadniczych albo map katastralnych (jeżeli takich map nie ma dla określonego terenu). Analogicznie ustawodawca wprowadził wymóg opracowy-

wania obszaru ograniczonego użytkowania, o którym mowa w art. 135 ust. 1 ustawy z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska²², gdzie opis granic obszaru ograniczonego użytkowania przyjmuje formę graficzną (Wojciechowska, 2019, s. 108–110; Rakoczy i in., 2011, s. 53–54). Podobnie w art. 19 ust. 1a ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody²³ wprowadzono obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu planu ochrony, w ramach których część informacji sporządzona jest w formie dokumentów mapowych (graficznych), mimo że ustawodawca *explicite* tego nie wyraził w treści przepisu.

Wykładnia celowościowa

Nawiązując do dyrektyw wykładni celowościowej art. 55 ust. 7 p.l. – w celu weryfikacji wyniku wykładni językowej – należy dostrzec, że *ratio* uregulowanego tam obowiązku jest umożliwienie gminom (jako wspólnotom lokalnym reprezentowanym przez właściwe organy) udziału w konsultacjach dotyczących planu generalnego w zakresie obszaru objętego planem (z określeniem dopuszczalnych gabarytów obiektów budowlanych i naturalnych) oraz koncepcji rozwoju przestrzennego wraz z zagospodarowaniem stref wokół lotniska. Z treści art. 55 ust. 9 p.l. wynika, iż konsultacjom z gminami powinny podlegać takie dane, które mają istotne znaczenie dla funkcjonowania gmin, a także aktywują obowiązki obciążające gminy i wywołują określone skutki prawne. Za takie dane należy uznać tylko i wyłącznie informacje wskazane w art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l.

W doktrynie trafnie wskazano, iż konsultacjom z gminami, o których mowa w art. 55 ust. 7 p.l., podlegają dwa z elementów planu generalnego, tj. informacje dotyczące obszaru objętego planem, z określeniem dopuszczalnych gabarytów obiektów budowlanych i naturalnych, oraz koncepcja rozwoju przestrzennego wraz z zagospodarowaniem stref wokół lotniska (Wojciechowska, 2022, s. 156; Marut, 2016, s. 226). Ustawodawca uregulował w art. 55 ust. 7 p.l. tryb konsultacji, wskazując, że tylko dane, o których mowa w art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l., powinny zostać udostępnione gminom. W rezultacie nie jest zasadne stanowisko mówiące o tym, że celem prawodawcy było zobowiązanie podmiotu z art. 55 ust. 5 p.l. do przedstawienia całości planu generalnego w celu poddania go analizie przez gminy czy też do prezentacji wprowadzonych zmian w treści planu generalnego, stanowiących wynik przeprowadzonych konsultacji. Gdyby bowiem prawodawca zamierzał nałożyć na zakładającego lotnisko użytku publicznego obowiązek prezentacji gminom całości planu generalnego, to wyraziłby to wprost w treści art. 55 ust. 7 p.l. Brak takiego sformułowania przepisu należy interpretować jako brak wprowadzenia obowiązku przedstawienia całości planu generalnego gminom do konsultacji czy też późniejszego przekazania im tego zmodyfikowanego planu.

Dla efektywnej realizacji obowiązku z art. 55 ust. 7 p.l. wystarczające jest przedstawienie danych w takiej formie, która będzie umożliwiała skonsultowanie tych danych. Za

taką właściwą formę prezentacji należy uznać postać graficzną. W praktyce bowiem problematyczne byłoby poddanie konsultacjom informacji z art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l. w innej formie niż graficzna. Nie jest bowiem możliwe opisanie danych z art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l. w sposób tak precyzyjny, że zapobiegałby odmiennemu odczytaniu przez podmioty analizujące treść tego opisu. W rezultacie należy odrzucić możliwość zastąpienia formy graficznej informacji z art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l. postacią pisemną, ponieważ postać graficzna pozwala na jednoznaczne odczytanie treści tych danych, niezależnie od okoliczności dotyczących podmiotu analizującego. Przekazanie przez zakładającego lotnisko wyżej wskazanych informacji w postaci graficznej realizuje zatem cel określony w art. 55 ust. 7 p.l. i nie skutkuje obejściem wymogu ze wskazanego przepisu.

W literaturze przyjmuje się, iż obejście prawa oznacza podjęcie przez strony takiej czynności prawnej, która jest *prima facie* zgodna z prawem i prowadzi do osiągnięcia określonego skutku (celu), który zgodnie z istniejącą w systemie prawa normą o charakterze bezwzględnie wiążącym jest zakazany (zabroniony) (Kalinowski, 2001, s. 80; Stawecki, 2003, s. 90–91). Należy wskazać, że nie istnieje w systemie prawa norma, która zakazywałaby osiągnięcia skutku przewidzianego w art. 55 ust. 7 p.l. Prowadzi to do wniosku, że przeprowadzenie konsultacji wyłącznie w zakresie określonym w art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l. nie będzie powodować osiągnięcia zabronionego celu²⁴. Celem, którego realizację założył ustawodawca zgodnie z art. 55 ust. 7 p.l., jest wyłącznie poddanie danych wskazanych w art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l. konsultacjom z gminami i umożliwienie im wypowiedzenia się we wskazanym zakresie (poprzez sformułowanie stanowiska przekazywanego zakładającemu lotnisko). Zasadna będzie zatem taka wykładnia przepisu z art. 55 ust. 7 p.l., która będzie w sposób bezpośredni skutkować osiągnięciem tego celu. Należy podkreślić, że poddanie konsultacjom z gminami wyłącznie informacji, o których mowa w art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l., jest zgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego²⁵ i prowadzi do realizacji założonego przez ustawodawcę celu, wobec czego za bezzasadne należy uznać wątpliwości zgłaszane przez gminy w toku konsultacji.

Wykładnia operatywna

Przedstawienie stanowisk sądów i innych organów stosujących przepis z art. 55 ust. 7 p.l. stanowi cenną wskazówkę odnośnie do tego, jakie stanowisko prezentowane jest w praktyce obrotu w zakresie prawidłowej realizacji obowiązku z art. 55 ust. 7 p.l. Jakkolwiek wykładnia operatywna dokonana przez sądy czy organy administracji publicznej nie ma wiążącego waloru w innych sprawach, to warto jej wyniki uwzględnić, zwłaszcza jeżeli reprezentuje ona zgodny, przeważający i jednolity pogląd na daną sprawę (Morawski, 2006, s. 58; Borkowski & Adamiak, 2020).

W judykaturze zauważono, iż: „wyłącznie przesłana mapa jest jedynym elementem planu generalnego obrazującym

obszar, dla którego sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest obligatoryjne, część tekstowa nie podlega ujawnieniu z uwagi na ochronę informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, co potwierdziło również Ministerstwo Infrastruktury”²⁶. WSA w Krakowie, oceniając charakter planu generalnego, nie odniósł się do formy przedstawienia informacji z art. 55 ust. 6 p.l. w sposób negatywny, co pośrednio wskazuje na to, że graficzna postać przedstawienia tych danych jest prawidłowa. Warto przy tym przypomnieć, że sąd I instancji nie jest związany ani zarzutami, ani wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną (co wynika z art. 134 § 1 ustawy z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁷)²⁸. W rezultacie należy stwierdzić, że gdyby brak przekazania całości planu generalnego i przekazanie do konsultacji wyłącznie elementów w postaci map stanowiło naruszenie prawa, to zapewne WSA w Krakowie w adekwatny sposób odniósłby się do tej okoliczności w treści uzasadnienia wyroku (a zatem uchylłby zaskarżoną decyzję), co nie miało miejsca.

Skoro WSA w Krakowie nie stwierdził, że działanie polegające na przekazaniu do konsultacji przez podmiot z art. 55 ust. 5 p.l. wyłącznie planu generalnego w zakresie elementów określonych w art. 55 ust. 6 pkt 1 i pkt 4 p.l. w postaci map jest sprzeczne z regulacją p.l., to działanie to należy uznać za opowiedzenie się przez sąd administracyjny za tym, że takie procedowanie jest poprawne. Warto przy tym uwzględnić, że w systemie prawnym nie istnieje przepis który zobowiązywałby podmiot z art. 55 ust. 5 p.l. do przedstawienia gminom całości planu generalnego w ramach konsultacji z art. 55 ust. 7 p.l., podczas gdy w systemie prawa funkcjonuje przepis z art. 55 ust. 8 p.l. zobowiązujący podmiot z art. 55 ust. 5 p.l. do przedłożenia właściwym organom administracji publicznej (a nie wobec gmin) całości planu generalnego. W rezultacie należy stwierdzić, że gminy nie są w obowiązującym stanie prawnym uprawnione do żądania przekazania im całej treści planu generalnego.

Warto także zauważyć, że obowiązek określony w art. 55 ust. 7 p.l. stanowi ograniczenie zasady swobody działania podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, o której mowa w art. 8 ustawy z 6.03.2018 r. Prawo przedsiębiorców²⁹ i wynikającej z art. 31 ust. 1 Konstytucji RP (Sieradzka, 2018, s. 1021 i n.). W świetle wskazanego przepisu przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania, z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa. Przedsiębiorca może być obowiązany do określonego zachowania tylko na podstawie przepisów prawa, które powinny statuować zakazy w sposób jasny i precyzyjny (Zdyb, 2018, s. 1005 i n.). W rezultacie należy przyjąć, że jedyną dopuszczalną wykładnią art. 55 ust. 7 p.l. jest wykładnia ścisła³⁰, analogicznie jak w odniesieniu do przepisu z art. 55 ust. 8 p.l. Zastosowanie wykładni rozszerzającej tych obowiązków prowadziłoby do stanu sprzecznego z pryncypiami demokratycznego państwa prawnego³¹.

Warto również zauważyć, że organy administracji publicznej akceptowały i nie negowały sytuacji, w których przedmiotem konsultacji prowadzonych w trybie art. 55 ust. 7 p.l. były wyłącznie informacje, o których jest mowa w art. 55

ust. 6 pkt 1 i 4 p.l. Podobnie podmioty te – zgodnie z powszechnie dostępnymi informacjami – nie negowały przekazania gminom informacji w formie mapy czy formy graficznej (plan graficzny Lotniska Kraków/Balice). Należy zatem stwierdzić, że obowiązek z art. 55 ust. 7 p.l. przez organy administracji publicznej rozumiany jest jako zobowiązanie do skonsultowania z gminami danych ujętych w postaci graficznej, wyłącznie w zakresie określonym w art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l. W rezultacie za nieuzasadnione należy ocenić stanowiska prezentowane przez organy gmin wskazujące na nieprawidłowość takiego działania.

Podsumowanie

Analiza problemów prawnych odnoszących się do zakresu przedmiotowego konsultacji prowadzonych w trybie art. 55 ust. 7 p.l. przez zakładającego lotnisko użytku publicznego z gminami, których tereny zostały objęte planem generalnym, prowadzi do sformułowania kilku poniższych konkluzji.

Po pierwsze, należy stwierdzić, że wyniki wykładni językowej, systemowej, celowościowej oraz operatywnej prowadzą do wniosku, iż zakładający lotnisko użytku publicznego zobligowany jest wyłącznie do przedstawienia informacji, o których jest mowa w art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l., a nie całej treści planu generalnego. W systemie prawa, w tym w szczególności w regulacji p.l., nie nałożono na zakładającego lotnisko użytku publicznego obowiązku w przedmiocie przedstawienia całości planu generalnego. Ponadto nie jest moż-

liwe wyinterpretowanie takiego obowiązku w drodze wykładni rozszerzającej przepisu z art. 55 ust. 7 p.l. Byłoby to bowiem sprzeczne z pryncypiami demokratycznego państwa prawnego, w tym w szczególności z zasadą konstytucyjną wyrażoną w art. 31 Konstytucji RP.

Oznacza to, że wbrew postulatowi formułowanemu przez gminy zakładający lotnisko użytku publicznego w celu prawidłowego zrealizowania obowiązku z art. 55 ust. 7 p.l. nie jest zobligowany do udostępniania gminom całej, pełnej treści planu generalnego lotniska. Gminy nie posiadają instrumentów prawnych umożliwiających im zapoznanie się z całością planu generalnego lotniska. Skonsultowanie przez zakładającego lotnisko użytku publicznego z gminami wyłącznie informacji z art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l. jest działaniem prawidłowym, które będzie wypełniało obowiązek przeprowadzenia konsultacji.

Po drugie, należy wskazać, że poddanie przez zakładającego lotnisko użytku publicznego konsultacjom z gminami wyłącznie informacji obejmujących obszar objęty planem, z określeniem dopuszczalnych gabarytów obiektów budowlanych i naturalnych oraz wskazaniem na koncepcję rozwoju przestrzennego wraz z zagospodarowaniem stref wokół lotniska w formie graficznej (tj. w postaci nieopisowej) należy uznać za działanie zgodne z art. 55 ust. 7 p.l. Trzeba bowiem zauważyć, że udostępnienie informacji z art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 p.l. w postaci graficznej pozwala na jednoznaczne oraz niebudzące wątpliwości odczytanie tych danych, gdzie ich zrozumienie nie wymaga jednoczesnego przedstawienia gminom całej treści planu generalnego.

Przypisy/Notes

¹ Dz.U. z 2022 r., poz. 1235, ze zm., dalej: p.l.

² Por. np.: uchwała nr LXI/453/2022 Rady Gminy Teresin z 28.10.2022 r. w sprawie stanowiska Rady Gminy Teresin dotyczącego „Planu Generalnego Lotniska – Port Solidarność na lata 2022–2060” wraz z załącznikiem nr 1, <https://bip.teresin.pl/public/getFile?id=360580>; uchwała nr LVI/305/2022 Rady Gminy Baranów z 26.10.2022 r. w sprawie stanowiska Rady Gminy Baranów dotyczącego przedstawionego Planu Generalnego Lotniska – Port Solidarność na lata 2022–2060 wraz z załącznikiem nr 1, <https://gmina-baranow.pl/wp-content/uploads/2022/11/stanowisko-Rady-CPK-1.pdf>

³ Wyrok NSA z 5.08.2004 r. (FSK 372/04), ONSAiWSA 2005/1/17.

⁴ Uchwała TK z 7.03.1995 r. (W 9/94), OTK 1995/1/20; wyrok SN z 07.04.2004 r. (V KK 337/03), OSNwSK 2004/1/700.

⁵ Wyrok TK z 20.04.1993 r. (U 12/92), OTK 1993/1/9; uchwała TK z 25.01.1995 r. (W 14/94), OTK 1995/1/19; wyrok TK z 25.02.1992 r. (K 3/91), OTK 1992/1/34; wyrok NSA z 26.04.2022 r. (II GSK 2001/18), Legalis; wyrok NSA z 24.12.2021 r. (II GSK 3537/17), Legalis; wyrok NSA z 25.05.2021 r. (II GSK 986/20), Legalis; wyrok NSA z 5.02.2020 r. (II GSK 2478/17), Legalis; wyrok NSA z 4.02.2020 r. (II GSK 3025/17), Legalis.

⁶ Wyrok TK z 21.03.2001 r. (K 24/00), OTK 2001/3/51.

⁷ Wyrok TK z 10.10.1998 r. (K 39/97), OTK 1998/6/99; wyrok TK z 22.05.2002 r. (K 6/02), OTK-A 2002/3/33; wyrok TK z 21.03.2001 r. (K 24/00), OTK 2001/3/51; wyrok TK z 28.10.2009 r. (KP 3/09), OTK-A 2009/9/138.

⁸ Wyrok TK z 10.11.1998 r. (K 39/97), OTK 1998/6/99; wyrok z 11.07.2017 r. (II FSK 1634/15), Lex nr 2347623; wyrok NSA z 23.02.2018 r. (II FSK 527/16), Lex nr 2467340; wyrok NSA z 12.09.2017 r. (II FSK 2291/15), Lex nr 2442345; wyrok NSA z 1.12.2017 r. (I OSK 2337/17), Lex nr 2446477; wyrok z 9.06.2022 r. (I OSK 888/19), Lex nr 3365564; wyrok NSA z 6.06.2017 r. (II OSK 2492/15), Lex nr 2387440; wyrok z 22.03.2016 r. (II FSK 268/14), Lex nr 2066206; wyrok z 26.10.2017 r. (II FSK 2693/15), Lex nr 2389757; wyrok z 18.01.2019 r. (II FSK 190/17), Lex nr 3060216; wyrok NSA z 25.05.2021 r. (II GSK 1037/19), Lex nr 3280029.

⁹ Dz.U. z 2022 r., poz. 2200, ze zm., dalej: k.p.a.

¹⁰ Wyrok TK z 22.05.2002 r. (K 6/02), OTK-A 2002/3/33; wyrok TK z 20.11.2002 r. (K 41/02), OTK-A 2002/6/83; wyrok NSA z 17.11.2015 r. (II OSK 618/14), Lex nr 1990891; wyrok NSA z 23.05.2013 r. (I FSK 953/12), Lex nr 1314251; postanowienie NSA z 17.11.2007 r. (I FSK 927/06), Lex nr 384753; wyrok NSA z 8.05.2013 r. (I FSK 852/12), Lex nr 1343854; wyrok NSA z 8.05.2013 r. (I FSK 888/12), ONSAiWSA 2014/5/84; postanowienie NSA z 22.10.2013 r. (II FSK 1835/13), Lex nr 1452478; postanowienie NSA z 21.10.2013 r. (II FSK 2797/11), Lex nr 1378115; wyrok NSA z 8.07.2019 r. (II FSK 135/19), Lex nr 2769625.

¹¹ Wyrok TK z 30.10.2001 r. (K 33/00), OTK 2001/7/217; wyrok TK z 22.05.2002 r. (K 6/02), OTK-A 2002/3/33; wyrok TK z 20.04.2004 r. (K 45/02), OTK-A 2004/4/30; wyrok TK z 12.01.2000 r. (P 11/98), OTK 2000/1/3.

¹² Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm., dalej: Konstytucja RP.

¹³ Wyrok TK z 05.06.2014 r. (K 35/11), OTK-A 2014/6/61.

¹⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z 10.08.2021 r. (I SA/Gd 113/21), Legalis; wyrok NSA z 05.05.2021 r. (III FSK 928/21), Legalis; wyrok WSA w Poznaniu z 29.01.2019 r. (I SA/Po 803/18), Legalis; wyrok WSA w Krakowie z 05.02.2021 r. (I SA/Kr 1127/20), Legalis; wyrok NSA z 02.07.2020 r. (II GSK 438/20), Legalis; wyrok TK z 12.07.2012 r. (SK 31/10), OTK-A 2012/7/80; wyrok TK z 25.07.2013 r. (P 56/11), OTK-A 2013/6/85.

¹⁵ Wyrok SN z 25.06.2007 r. (II UK 236/06), OSNP 15-16/2008/233.

¹⁶ Dz.U. z 2022 r., poz. 503, ze zm., dalej: u.p.i.z.p.

- ¹⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 19.11.2019 r. (II SA/Kr 1178/19), Lex nr 2758849; wyrok WSA w Krakowie z 10.12.2020 r. (II SA/Kr 1064/20), Lex nr 3149512.
- ¹⁸ Uchwała SN z 15.09.1999 r. (I KZP 11/99), OSNKW 1999/5-6/28; wyrok NSA z 17.02.1997 r. (SA/Ka 2826/95), Lex nr 29739.
- ¹⁹ Uchwała TK z 25.01.1995 r. (W 14/94), OTK 1995/1/19.
- ²⁰ Uchwała NSA z 29.05.2000 r. (FPS 2/00), ONSA 2001/1/2; uchwała NSA z 02.07.2001 r. (FPS 3/01), ONSA 2002/1/3; wyrok NSA z 08.02.2007 r. (II FSK 189/06), Lex nr 229575; wyrok NSA z 02.09.2008 r. (I FSK 1017/07), Lex nr 492418; wyrok NSA z 05.12.2017 r. (I OSK 1146/17), Lex nr 2420696; wyrok NSA z 21.11.2017 r. (I OSK 1010/17), Lex nr 2598217.
- ²¹ Dz.U. z 2023 r., poz. 40, dalej: u.s.g.
- ²² Dz.U. z 2022 r., poz. 2556, ze zm.
- ²³ Dz. U. z 2022 r., poz. 916, ze zm.
- ²⁴ Wyrok SN z 08.01.1999 r. (II UKN 403/98), OSNAP 5/2000/194.
- ²⁵ Wyrok SN z 21.01.1998 r. (III RN 111/97), OSNAP 21/1998/614; wyrok SN z 23.09.1998 r. (II UKN 229/98), OSNAP 19/1999/627.
- ²⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 09.12.2019 r. (II SA/Kr 1034/19), Lex nr 2771696.
- ²⁷ Dz.U. z 2023 r., poz. 259.
- ²⁸ Wyrok NSA z 23.02.2007 r. (I OSK 535/06), Legalis; wyrok WSA w Poznaniu z 17.08.2006 r. (I SA/Po 924/05) Legalis; wyrok WSA w Warszawie z 30.11.2004 r. (IV SA/Wa 465/04), Legalis.
- ²⁹ Dz.U. z 2023 r., poz. 221.
- ³⁰ Wyrok NSA z 2.07.2003 r. (II SA 837/03), Legalis; wyrok NSA z 10.05.2019 r. (I OSK 2285/17), Lex nr 2681784; wyrok WSA w Warszawie z 19.10.2020 r. (II SAB/Wa 454/20), Legalis; wyrok WSA we Wrocławiu z 15.12.2022 r. (IV SA/Wr 404/22), Legalis; wyrok WSA w Szczecinie z 4.08.2021 r. (II SA/Sz 711/21), Legalis; wyrok WSA w Gdańsku z 14.04.2021 r. (II SA/Gd 53/21), Legalis; wyrok WSA w Poznaniu z 7.04.2021 r. (IV SA/Po 65/21), Legalis.
- ³¹ Wyrok TK z 22.05.2002 r. (K 6/02), OTK-A 2002/3/33; wyrok TK z 20.11.2002 r. (K 41/02), OTK-A 2002/6/83; wyrok NSA z 17.11.2015 r. (II OSK 618/14), Lex nr 1990891; wyrok NSA z 23.05.2013 r. (I FSK 953/12), Lex nr 1314251; postanowienie NSA z 17.11.2007 r. (I FSK 927/06), Lex nr 384753; wyrok NSA z 8.05.2013 r. (I FSK 852/12), Lex nr 1343854; wyrok NSA z 8.05.2013 r. (I FSK 888/12), ONSAiWSA 2014/5/84; postanowienie NSA z 22.10.2013 r. (II FSK 1835/13), Lex nr 1452478; postanowienie NSA z 21.10.2013 r. (II FSK 2797/11), Lex nr 1378115; wyrok NSA z 8.07.2019 r. (II FSK 135/19), Lex nr 2769625.

Bibliografia/References

Literatura/Literature

- Adamiak, B., & Borkowski, J. (2022). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. C.H.Beck.
- Banaszak, B. (2012). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. C.H.Beck.
- Borkowski, J., & Adamiak, B. (2020). Sądowa wykładnia prawa w kontroli działalności administracji publicznej. W: J. Borkowski, & B. Adamiak, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*. Wolters Kluwer.
- Gizbert-Studnicki, T. (2003). Rozkład ciężaru argumentacji w dyskursie interpretacyjnym. W: J. Stelmach (Red.), *Studia z filozofii prawa*. Tom 2. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Kalinowski, M. (2001). *Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym*. TNOiK „Dom Organizatora”.
- Kisiel, W. (2005). Konstytucyjna „wspólnota samorządowa” (założenia i wątpliwości). W: P. Sarnecki (Red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*. Wydawnictwo SGH.
- Kisiel, W. (2006). W: K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, & W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*. LexisNexis.
- Kozak, A. (1997). *Pojmowanie prawa w teorii wykładni*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Leszczyński, L. (2009). Wykładnia operatywna (właściwości podstawowe). *Państwo i Prawo*, (6), 12–22.
- Marut, K. (2016). Komentarz do art. 55 p.l. W: M. Żylicz (Red.), *Prawo lotnicze. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Morawski, L. (2002). *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*. TNOiK „Dom Organizatora”.
- Morawski, L. (2006). *Zasady wykładni prawa*. TNOiK „Dom Organizatora”.
- Perelman, C. (1984). *Logika prawnicza. Nowa retoryka*. PWN.
- Płeska, K. (2012). *Wykładnia rozszerzająca*. Wolters Kluwer.
- Rakoczy, B., Gołębiewski, Z., Ratajczak, J., & Smolibowska-Hruszka, G. (2011). *Obszar ograniczonego użytkowania w prawie polskim*. C.H.Beck.
- Sarkowicz, R. (1994). *Poziomowa interpretacja tekstu prawnego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Sieradzka, M. (2018). Podstawowe zasady obowiązujące przy podejmowaniu, wykonywaniu oraz zakończeniu działalności gospodarczej oraz ich wpływ na sytuację prawną przedsiębiorcy. *Monitor Prawniczy*, (13).
- Skrzydło-Niżyk, I. (1999). Znaczenie pojęcia wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego. W: E. Knosala, A. Matan, & G. Łaszczycza (Red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*. Wolters Kluwer.
- Stawecki, T. (2003). Obejście prawa. Szkic na temat granic prawa i zasad jego wykładni. W: H. Izdebski, & A. Stępkowski (Red.), *Nadużycie prawa*. C.H.Beck.
- Tuleja, P. (2021). W: P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, & P. Tuleja. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Wojciechowska, K. (2019). *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania*. C.H.Beck.
- Wojciechowska, K. (2022). *Prawo lotnicze*. C.H.Beck.
- Wróblewski, J. (1990). *Rozumienie prawa i jego wykładnia*. Ossolineum.
- Zdyb, M. (2018). Podstawowe zasady (standardy) ładu gospodarczego w świetle ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców. *Monitor Prawniczy*, (13).

Akty prawne/Legal acts

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2022 r., poz. 2200, ze zm.).
- Ustawa z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40).
- Ustawa z 27.04.2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2022 r., poz. 2556, ze zm.).

Ustawa z 3.07.2002 r. Prawo lotnicze (Dz.U. z 2022 r., poz. 1235, ze zm.).

Ustawa z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 259).

Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r., poz. 503, ze zm.).

Ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2022 r. poz. 916, ze zm.).

Źródła internetowe/Internet sources

Plan graficzny lotniska Kraków/Balice. <https://www.krakowairport.pl/storage/2021-05/2018-maj-krk-powogran-koncepcja-1733x630-1-1622466389tPr0A.pdf> (dostęp: 17.04.2023 r.).

Dr hab. Paweł Wajda, prof. UW

Profesor na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, adwokat, of counsel w kancelarii CMS Cameron McKenna, w której odpowiada za obszar regulacji rynku finansowego.

Dr hab. Paweł Wajda, prof. UW

Professor at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw, an advocate, as an of counsel in the Baker McKenzie law firm, he is responsible for the area of the financial services regulatory.

Mgr Dominika Gałus

Doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, aplikantka adwokacka.

Mgr Dominika Gałus

Doctoral student at the Faculty of Law and Administration of the University of Warsaw, advocate`s trainee.



NOWOŚĆ

Andrzej Sołdek

EFEKTYWNOŚĆ STRATEGII INWESTYCYJNYCH W ZARZĄDZANIU OSZCZĘDNOŚCIAMI EMERYTALNYMI

Monografia realizuje cel znalezienia sposobu zarządzania, który dzięki wyższej efektywności inwestycyjnej przy danym poziomie składek i akceptowanym ryzyku rynkowemu pozwoliłby na podniesienie przyszłych świadczeń emerytalnych. Intencją autora było przedstawienie w sposób kompleksowy zagadnień związanych z procesem gromadzenia i inwestowania oszczędności emerytalnych, a jednocześnie położenie nacisku na uwarunkowania efektywności strategii inwestycyj-

nych. W monografii skoncentrowano się na analizie strategii inwestycyjnych cyklu życia stanowiących dominujący sposób inwestowania oszczędności emerytalnych na największych rynkach emerytalnych na świecie.

Książka jest skierowana do naukowców specjalizujących się w problematyce zarządzania oszczędnościami emerytalnymi, osób związanych zawodowo z rynkiem kapitałowym w Polsce, doktorantów oraz studentów uczelni ekonomicznych, a także wszystkich osób oszczędzających na emeryturę indywidualnie i w funduszach emerytalnych.