

PRZEGLĄD WĘZŁOWYCH PROBLEMÓW NORMALIZACJI W ŚWIETLE LEGISLACJI ADMINISTRACYJNEJ

dr hab. Tomasz Bąkowski, prof. UG

Legislacja administracyjna (proponowane ujęcie)

zasady, formy, techniki oraz tryby tworzenia i ogłaszania aktów prawnych
przez podmioty administracji
bądź też
partycypacja podmiotów administracji przy tworzeniu prawa przez inne
podmioty

Na tak rozumianą legislację składa się zarówno sam akt umocowanego podmiotu ustanawiający nową regulację prawną, jak i zespół czynności zmierzających do sporządzenia projektu przyszłej regulacji.

Legislacja administracyjna (proponowane ujęcie)

ujęcie podmiotowe – prawotwórstwo administracji

ujęcie przedmiotowe – stanowienie norm prawa administracyjnego

Normalizacja

definicja ustawowa:

działalność zmierzającą do uzyskania optymalnego, w danych okolicznościach, stopnia uporządkowania w określonym zakresie, poprzez ustalanie postanowień przeznaczonych do powszechnego i wielokrotnego stosowania, dotyczących istniejących lub mogących wystąpić problemów

Norma w rozumieniu ustawy o normalizacji

dokument przyjęty na zasadzie konsensu i zatwierdzony przez upoważnioną jednostkę organizacyjną, ustalający - do powszechnego i wielokrotnego stosowania - zasady, wytyczne lub charakterystyki odnoszące się do różnych rodzajów działalności lub ich wyników i zmierzający do uzyskania optymalnego stopnia uporządkowania w określonym zakresie

Norma techniczna

dokument określający właściwości (np. użytych materiałów, stopnia ich wytrzymałości, twardości itp.), termin przydatności lub wymagania ilościowe (np. wymiary), którymi powinien odpowiadać normalizowany produkt bądź przedmiot.

[http://portalwiedzy.onet.pl/88082,,,,norma techniczna,haslo.html](http://portalwiedzy.onet.pl/88082,,,,norma+techniczna,haslo.html)

„normy, które regulują stosunek człowieka do przyrody, procesy korzystania z maszyn i urządzeń itp.”

Z. Leoński, Nauka administracji, Warszawa 2010, s. 50

Normy w rozumieniu ustawy o normalizacji i normy techniczne

- współkształtują wraz z normami (prawnymi, etycznymi, estetycznymi i in.) ład społeczny
- wchodzą w interakcje m.in. z normami prawnymi, w tym zwłaszcza z normami prawa administracyjnego (będącymi efektem działań legislacji administracyjnej w ujęciu przedmiotowym i w dużej mierze legislacji administracyjnej w ujęciu podmiotowym)

Przedmiot regulacji prawa administracyjnego

Normy prawa administracyjnego regulują niemal każdą sferę życia publicznego i życia jednostki.

Niejednokrotnie przedmiotem regulacji norm prawa administracyjnego jest materia dotycząca spraw, których znajomość wymaga odpowiedniego wykształcenia i specjalistycznej (pozaprawnej) wiedzy np. medycznej, informatycznej, architektonicznej i in.

W tych przypadkach rodzą się pytania o:

- 1) konieczność uregulowań w tym zakresie
- 2) granice prawnej regulacji tej materii

Kooperacja legislacji administracyjnej z działalnością normalizacyjną i „normotwórstwem technicznym”

w ujęciu podmiotowym - podmioty administracji publicznej:

- tworzą (współtworzą) dokumenty normalizacyjne normy w rozumieniu ustawy o normalizacji, czy też normy techniczne
- zatwierdzają dokumenty normalizacyjne
- organizują i instytucjonalizują procesy normalizacji

Kooperacja legislacji administracyjnej z działalnością normalizacyjną i „normotwórstwem technicznym”

w ujęciu przedmiotowym:

generalnie wspólne cele i zasady (por. art. 3 i 4 ustawy o normalizacji)

normy prawa administracyjnego (choć nie tylko prawa administracyjnego):

- tworzą prawną płaszczyznę dla działalności normalizacyjnej

- wyposażają procesy normalizacyjne w odpowiednie prawne

instrumentarium potrzebne do realizacji celów normalizacji i ich ochrony

normy w rozumieniu ustawy o normalizacji oraz „normy techniczne”

- stanowią kontynuację uregulowań administracyjnoprawnych

WĘZŁOWE PROBLEMY

1. Czy normalizacja jest działalnością prowadzoną w interesie publicznym? (argument z celu)

Art. 3. Normalizacja krajowa prowadzona jest w celu:

- 1) racjonalizacji produkcji i usług poprzez stosowanie uznanych reguł technicznych lub rozwiązań organizacyjnych;
- 2) usuwania barier technicznych w handlu i zapobiegania ich powstawaniu;
- 3) zapewnienia ochrony życia, zdrowia, środowiska i interesu konsumentów oraz bezpieczeństwa pracy;
- 4) poprawy funkcjonalności, kompatybilności i zamienności wyrobów, procesów i usług oraz regulowania ich różnorodności;
- 5) zapewnienia jakości i niezawodności wyrobów, procesów i usług;
- 6) działania na rzecz uwzględnienia interesów krajowych w normalizacji europejskiej i międzynarodowej;
- 7) ułatwiania porozumiewania się przez określanie terminów, definicji, oznaczeń i symboli do powszechnego stosowania.

1. Czy normalizacja jest działalnością prowadzoną w interesie publicznym? (argument z zasad)

Art. 4. W normalizacji krajowej stosuje się następujące zasady:

- 1) jawności i powszechnej dostępności;
- 2) **uwzględniania interesu publicznego;**
- 3) dobrowolności uczestnictwa w procesie opracowywania i stosowania norm;
- 4) zapewnienia możliwości uczestnictwa wszystkich zainteresowanych w procesie opracowywania norm;
- 5) konsensu jako podstawy procesu uzgadniania treści norm;
- 6) niezależności od administracji publicznej oraz jakiejkolwiek grupy interesów;
- 7) jednolitości i spójności postanowień norm;
- 8) wykorzystywania sprawdzonych osiągnięć nauki i techniki;
- 9) zgodności z zasadami normalizacji europejskiej i międzynarodowej.

1. Czy normalizacja jest działalnością prowadzoną w interesie publicznym? (argument z regulacji ustrojowej)

PKN jest państwową jednostką organizacyjną

Organizację, zakres i sposób działania PKN określa statut nadany przez Prezesa Rady Ministrów w drodze zarządzenia.

1. Czy normalizacja jest działalnością prowadzoną w interesie publicznym? (argument z przepisów o finansach)

Art. 14. PKN jest państwową jednostką budżetową.

2. Informacja o treści

Czy dokumenty normalizacyjne i normy w rozumieniu ustawy o normalizacji oraz „normy techniczne” są informacją publiczną ?

Tak – argument z celu i zadań (art. 3 i 4 ustawy o normalizacji)

Dylemat dostępu do informacji o treści dokumentów normalizacyjnych

- ochrona prawnoautorska (art. 5 ust. 5 ustawy o normalizacji)

- podmiot uprawniony z tytułu ochrony prawnoautorskiej – PKN

- wątpliwości: status prawny PKN (państwowa jednostka organizacyjna, budżetowa, należąca w myśl art. 9 ustawy o finansach publicznych do sektora finansów publicznych, która pokrywa swoje wydatki, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych)

2. Informacja o treści (w świetle orzecznictwa)

1. Polska Norma jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy (...) o dostępie do informacji publicznej (...) i jej udostępnienie winno odbywać się w trybie przedmiotowej ustawy.
2. Ogólną zasadą wynikającą z art. 61 Konstytucji, jest dostęp do informacji. Wszelkie wyjątki od tej zasady powinny być formułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości powinny przemawiać na rzecz dostępu. Dlatego też z art. 5 ust. 7 ustawy (...) o normalizacji (...) nie można wyprowadzać wniosku, iż przedmiotowa ustawa wyłącza stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

wyrok NSA z 2.07.2003 II SA 837/03

2. Informacja o treści (w świetle orzecznictwa)

1. Ratio legis regulacji zawartej w art. 61 Konstytucji RP (...), a także w ustawie o dostępie do informacji publicznej (...) wynika z zasady udziału obywateli w życiu publicznym i sprawowania społecznej kontroli. **W celu zaś realizacji tej zasady obywatel ma prawo uzyskania wiedzy o sprawach publicznych.** Prawo do uzyskania takiej wiedzy w postaci prawa dostępu do informacji nie obejmuje nośników tej informacji, tj. form, w jakich ta informacja występuje, np. dokumentów. Dokumenty są przy tym zasadniczymi nośnikami informacji, wobec tego prawo wglądu do dokumentu oznacza prawo do dysponowania czy zapoznania się z jego treścią a nie prawo do dysponowania samym dokumentem.
2. (...)
3. Treść art. 5 ustawy (...) o normalizacji (...) nie pozwala na udzielenie informacji na wniosek zainteresowanego w trybie określonym w art. 14 ustawy o dostępie do informacji publicznej, jeżeli informacja ma dotyczyć Polskiej Normy w rozumieniu przepisów ustawy (...) o normalizacji (...). **Art. 5 ust. 1 ustawy (...) o normalizacji (...) ukształtował bowiem Polską Normę jako normę krajową, powszechnie dostępną.**

3. Charakter Polskich Norm

Stosowanie polskich norm jest dobrowolne
(art. 5 ust. 3 ustawy o normalizacji)

- soft law?
- deregulacja „twardego prawa”
- postać samoregulacji **stanowionej na podstawie prawa** i niekiedy wprzężonej w prawo

3. Charakter Polskich Norm

„W przypadku powołania w akcie prawnym określonej Polskiej Normy - powinna ona być stosowana przez podmioty zobowiązane w tym akcie prawnym w zakresie, w jakim ją powołano”.

W. Leszczyński, Polskie Normy w aktach prawnych Sł.Pracow. 2008/9

3. Charakter Polskich Norm (konsekwencje)

1. Jeżeli co do zasady stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne, to nie można skutecznie postawić zarzutu, że organy administracji z nich nie skorzystały przy wyliczaniu powierzchni obiektu dla ustalenia wysokości grzywny w celu przymuszenia. Opracowywane przez Komitety Techniczne Polskie Normy nie są bowiem przepisami prawa. Nadanie im takiego waloru wymaga regulacji szczególnej, której brak w u.p.e.a.

2. Powierzchnia, jaką organy administracji powinny przyjąć do obliczenia wysokości grzywny, o której mowa w art. 121 u.p.e.a. stanowi powierzchnia zajęcia terenu przez dany obiekt budowlany lub jego część przeznaczoną do rozbiórki (niezależnie od etapu budowy).

Powierzchnię tą liczy się wraz z zewnętrznym obrysem danego obiektu (lub jego części), czyli tzw. powierzchnię zabudowy, a nie tylko powierzchnię użytkową. Obowiązek rozbiórki nie obejmuje bowiem wewnętrznej powierzchni danego budynku, ale cały budynek lub część budynku. Rozbiórka obejmuje powierzchnię, jaką zajął taki budynek, czyli powierzchnię zabudowy (całkowitą).

3. Charakter Polskich Norm (konsekwencje)

W świetle przepisów ustawy z 2002 r. o normalizacji opracowywane przez komitety techniczne Polskie Normy **nie pełnią roli przepisów prawa. Nadanie im takiego waloru wymaga regulacji szczególnej, zawartej w przepisie rangi ustawowej**, natomiast przywołanie Polskich Norm w rozporządzeniu nie skutkuje nałożeniem obowiązku ich stosowania. Akt niższego rzędu nie może zmienić postanowień aktu wyższego rzędu, jakim jest ustawa z 2002 r. o normalizacji.

wyrok WSA w Krakowie z 23.07.2012 sygn. II SA/Kr 745/12

4. Złożona implementacja „norm technicznych” do systemu prawa

Art. 8 ust. 1. ustawy o normalizacji:

W celu zapewnienia w obszarze normalizacji ochrony interesów państwa w zakresie obronności i bezpieczeństwa mogą być opracowywane, zatwierdzane i wycofywane, przez inne niż Polski Komitet Normalizacyjny jednostki, dokumenty normalizacyjne, w tym Normy Obronne...

4. Złożona implementacja „norm technicznych” do systemu prawa

rozporządzenie Rady Ministrów z 23.12.2002 r. w sprawie działalności normalizacyjnej związanej z obronnością i bezpieczeństwem państwa

§ 6 ust. 5 Dokumenty normalizacyjne (...) są zatwierdzane i wprowadzane do stosowania przez właściwego ministra.

4. Złożona implementacja „norm technicznych” do systemu prawa (przykład szczególny)

decyzja Nr 86/MON Ministra Obrony Narodowej z 23.3.2015 r. w sprawie zatwierdzenia i wprowadzenia
do stosowania dokumentów normalizacyjnych dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa
Wojskowe Centrum Normalizacji, Jakości i Kodyfikacji

Na podstawie § 6 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie działalności normalizacyjnej związanej z obronnością i bezpieczeństwem państwa (Dz. U. Nr 239, poz. 2038) oraz § 2 pkt 14 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej (Dz. U. Nr 94, poz. 426 oraz z 2014 r. poz. 933) ustaliam, co następuje:

1. Zatwierdzam i wprowadzam do stosowania w komórkach organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej oraz jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych Normy Obronne (NO) i podręczniki normalizacji obronnej (PDNO) ujęte w wykazie stanowiącym załącznik do decyzji.

2. Traci moc decyzja Nr 287/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie zatwierdzenia i wprowadzenia do stosowania dokumentów normalizacyjnych dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. Urz. Min. Obr. Nar. poz. 239).

3. Decyzja wchodzi w życie pierwszego dnia następującego po dniu ogłoszenia.

5. Granice pomiędzy przedmiotem legislacji administracyjnej i normalizacji

Art. 5. 1. Obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym **techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej,** zapewniając:

1) spełnienie wymagań podstawowych dotyczących:

- a) bezpieczeństwa konstrukcji,
- b) bezpieczeństwa pożarowego,
- c) bezpieczeństwa użytkowania,
- d) odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych oraz ochrony środowiska,
- e) ochrony przed hałasem i drganiami,
- f) odpowiedniej charakterystyki energetycznej budynku oraz racjonalizacji użytkowania energii;

2) warunki użytkowe zgodne z przeznaczeniem obiektu, w szczególności w zakresie:

- a) zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz, odpowiednio do potrzeb, w energię ciepłą i paliwa, przy założeniu efektywnego wykorzystania tych czynników,
- (...)