

Bogdan Fischer*

STATUS NORM NORMALIZACYJNYCH I POLSKIEGO KOMITETU NORMALIZACYJNEGO – ZAGADNIENIA WYBRANE

1. Pojęcie normalizacji

Punktem wyjścia dla szczegółowych rozważań dotyczących normalizacji jest przede wszystkim określenie w jakim znaczeniu jest używane obecnie to pojęcie oraz przeanalizowanie jego historycznej ewolucji. Uwzględnienie tego ostatniego aspektu jest niezbędne dla wyjaśnienia przyczyn błędnego przypisywania obecnemu znaczeniu normie i normalizacji w oparciu o konstrukcje z już nie obowiązujących przepisów. Dla poszerzenia analizy uwzględniona zostanie również ocena charakteru prawnego samych norm powstających w procesie normalizacji. Przeanalizowane zostaną również wątpliwości co do ujęcia Polskich Norm jako informacji powszechnie dostępnej i publicznej. Poddana ocenie zostanie również specyficzna pozycja Polskiego Komitetu Normalizacyjnego oraz wątpliwości wokół kwalifikacji jako organu administracji czy urzędu centralnego. W końcu ustalenia te mają pozwolić odpowiedzieć na pytanie czy źródła norm normalizacyjnych można (należy) zaliczać do niezorganizowanych źródeł prawa, a więc aktów normatywnych uznawanych w nauce prawa administracyjnego za źródła prawa, tyle że „nieorganizowane”. Rozważania te są prowadzone przy

* Dr Bogdan Fischer – Starszy Wykładowca, Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

założeniu, że normy normalizacyjne pomimo że nie są co do zasady podstawą władczych działań organów administracji publicznej w stosunku do osób trzecich, pozwalają zagwarantować pewność zasad obowiązujących w sytuacji, która jest przez nie regulowana, korespondować z wyznaczonym celem społecznym i w efekcie wpływać na poszanowanie zasady zaufania do państwa i prawa.

Na wstępie krótkie wyjaśnienie użytego w tytule i w treści artykułu pojęcia. Większość norm powstających w procesie normalizacji ma charakter norm technicznych będących normami postępowania. Występują jednak także inne normy nie mające takiego charakteru np. klasyfikacyjne czy znaczeniowe. Będę je określał łącznie pojęciem norm normalizacyjnych¹.

Początki kształtowania normalizacji sięgają II poł. XIX w. kiedy to poszukiwano rozwiązań służących zapewnianiu jakości wyrobów nie tylko w zakresie cech i wymagań użytkowych ale również dotyczących bezpieczeństwa użytkowania, ochrony zdrowia, mienia i środowiska. Ważnym aspektem, zwłaszcza w związku z rozwojem wymiany międzynarodowej, stało się określenie wymienności wymiarowej i funkcjonalności wyrobów². Pierwszą powojenną regulacją z tego obszaru była ustawa z 3.7.1947 r. o normach i standartach budowlanych³. Jej art. 4.2. stanowił iż „Ogłoszenie zawierać będzie określenie rodzaju i zakresu zastosowania normy lub standartu (pisownia oryginalna – przyp. BF) oraz termin, od którego norma lub standart obowiązuje.” Art. 5.1. W razie ustanowienia normy lub standartu do stosowania ich obowiązani są: a) w zakresie wytwórczości – wszystkie zakłady, wytwarzające wyroby, których norma dotyczy; b) w zakresie budownictwa – budujący oraz kierownicy budowy i wykonawcy robót budowlanych. Kolejnej historycznie ustawy z 20.12.1949 r. o utworzeniu Polskiego Komitetu Normalizacyjnego oraz polskich normach i standartach⁴ przepis art. 14.1. stanowił iż „Przewodniczący Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego po porozumieniu się z zainteresowanymi ministrami może uznać w drodze rozporządzenia określone normy i standarty ustalone przez Komitet za obowiązujące na całym obszarze Państwa lub pewnej jego części lub dla pewnych gałęzi życia gospodarczego”. Dekret z 4.3.1953 r. o normach i o Polskim Komitecie Normalizacyjnym⁵ w art. 13. 1. wskazywał, że „Normę państwową ustanawia Polski Komitet Normalizacyjny w porozumieniu z zainteresowanymi ministerstwami jako normę obowiązującą lub zalecaną i ogłasza ją w Monitorze Polskim przez wymienienie jej numeru, tytułu, daty ustanowienia, daty, od której norma obowiązuje, i zakresu mocy obowiązującej”.

¹ Zob. B. Fischer, *Normy techniczne i normalizacja warunkiem rozwoju „inteligentnych rozwiązań” w „inteligentnych miastach”* [w:] G. Szpor, *Internet rzeczy. Bezpieczeństwo w smart city*, Warszawa 2015, s. 273-284.

² A. Wilk, *Na zakręcie czasu. Rozważania o rewolucji naukowo-normalizacyjnej i normalizacji*, Warszawa 1970, s. 9 i n.

³ Dz.U. Nr 52, poz. 269.

⁴ Dz.U. Nr 63, poz. 493.

⁵ Dz.U. Nr 15, poz. 61 ze zm.

W ustawie z 27.11.1961 r. o normalizacji⁶ art. 1 ust. 2 wprowadzając podział na Polskie Normy, normy i normy zakładowe, uznawał Polskie Normy za powszechnie obowiązujące⁷. Ustawa z 3.4.1993 r. o normalizacji⁸ w art. 19 ust. 1 wprowadzała dobrowolność stosowania Polskich Norm, z zastrzeżeniem jednak ust. 2 i 3 tego artykułu. Na podstawie ust. 2 ministrowie w sprawach należących do zakresu ich działania i po uzyskaniu opinii lub na wniosek Polskiego Komitetu Normalizacyjnego mogą, w drodze rozporządzenia, wprowadzić obowiązek stosowania Polskiej Normy, gdy dotyczy ona w szczególności:

- 1) ochrony życia, zdrowia, mienia, bezpieczeństwa pracy i użytkowania,
- 2) ochrony środowiska,
- 3) wyrobów zamawianych przez organy państwowe.

Zgodnie z ust. 3. stosowanie Polskich Norm jest również obowiązkowe, jeżeli normy te zostaną powołane w ustawach.

Zgodnie z ust. 4 obowiązek stosowania, o którym mowa w ust. 2 i 3, dotyczyć może grupy norm, jednej normy lub jej części, a także pełnego lub ograniczonego zakresu jej stosowania. Normy te są wprowadzane w języku polskim.

Zgodnie z ust. 5. w planach prac normalizacyjnych, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2, wskazywane są projekty Polskich Norm przewidywanych do obowiązkowego stosowania.

System ten charakteryzował się, po pierwsze, utrzymaniem w dużym zakresie (poprzez liczne wyjątki) obowiązkowego charakteru polskich norm pomimo, iż ustawa z 1993 r. o normalizacji formalnie deklarowała dobrowolność stosowania norm, oraz po drugie, aktywnością państwa w obszarze działalności badawczej i certyfikacyjnej a także instytucjonalnym zintegrowaniem tej działalności z systemem akredytacji⁹. Ustawa z 12.9.2002 r. o normalizacji¹⁰ (dalej: u.o.n.) w art. 5 ust.

⁶ Dz.U. Nr 53, poz. 298 ze zm.

⁷ Normy branżowe obowiązywały w zakresie określonej branży (dziedziny gospodarki) niezależnie od organizacyjnego podporządkowania zakładów pracy, natomiast normy zakładowe w danym zakładzie pracy. Podział w ustawie oparty był o zakres obowiązywania i znaczenie dla gospodarki narodowej poszczególnych norm.

⁸ Dz.U. Nr 55, poz. 251 ze zm.

⁹ Od 1.1.1994 r. ustawa przewidywała, iż stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne, jednakże upoważniała ministrów do wskazania norm, które należy obowiązkowo stosować. Do 1993 r. normalizacja w Polsce była nadzorowana i kierowana przez organ administracji centralnej – Polski Komitet Normalizacji, Miar i Jakości. Obejmowała swoim zasięgiem normalizację krajową, branżową i zakładową. Do prowadzenia normalizacji na poziomie zakładowym zobowiązane były wszystkie przedsiębiorstwa państwowe. Polskie Normy i normy branżowe były opracowywane przez Ośrodki Normalizacyjne, powoływane w tryb administracyjny przez właściwych ministrów. Wymagania w normach dostosowane były do poziomu możliwego do osiągnięcia przez najsłabsze przedsiębiorstwa. Normy były zrównane z przepisami, obowiązywały z mocy prawa, a ich niestosowanie obwarowane sankcjami. Gdy stosowanie Polskich Norm było obowiązkiem, korzystanie z nich było wolne od opłat, a one same były dokumentem objętym wyłączeniem spod ochrony prawa autorskiego jako dokument urzędowy.

¹⁰ T.j.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1483.

3 wprowadziła dobrowolność stosowania Polskich Norm nie stosując jednocześnie żadnych wyłączeń od tej zasady (wykazy norm do obowiązkowego stosowania przestały obowiązywać). Ustawa wskazuje jedynie w ust. 4, iż Polskie Normy mogą być powoływane w przepisach prawnych po ich opublikowaniu w języku polskim.

Opierając się o wyjaśnienia Słownika Języka Polskiego PWN oraz SJP „normalizacja” to wprowadzanie jednolitych norm; normowanie; czynienie zgodnym z normą; doprowadzanie do normalnego, prawidłowego stanu; regulowanie¹¹. Normalizacja jest więc działaniem mającym na celu zestandaryzowanie, ujednoczenie, uporządkowanie, unormowanie, uregulowanie. Od normalizacji, która odnosi się do jakości odróżnić należy określenie „normowanie”, które dotyczy ilości (np. przyjęte u pracodawcy normy pracy, normy materiałowe, normy produkcji).

Głównym celem normalizacji jest określenie dobrowolnych specyfikacji technicznych lub jakościowych, którym mogą odpowiadać obecne lub przyszłe produkty, procesy produkcji lub usługi. Może ona dotyczyć zróżnicowanych kwestii, takich jak normalizacja odrębnych klas lub rozmiarów danego produktu lub specyfikacje techniczne na rynkach produktów lub usług, na których niezbędna jest zgodność i interoperacyjność z innymi produktami i systemami¹².

Według definicji zawartej w podstawowej normie dotyczącej terminologii tj. PN-EN 45020:2009 Normalizacja i dziedziny związane – Terminologia ogólna „normalizacja jest działalnością mającą na celu uzyskanie optymalnego, w danych okolicznościach, stopnia uporządkowania w określonym zakresie, poprzez ustalenie postanowień przeznaczonych do powszechnego i wielokrotnego stosowania, dotyczących problemów istniejących lub możliwych do wystąpienia”¹³. Celem normy PN-EN 45020:2009 jest ułatwienie wzajemnego porozumienia między członkami dwóch głównych europejskich organizacji normalizacyjnych tj. Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego (CEN) i Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego ds. Elektrotechniki (CENELEC), jak też różnymi instytucjami rządowymi i pozarządowymi biorącymi udział w działalności normalizacyjnej na szczeblu międzynarodowym, regionalnym i krajowym. W normie tej określono podstawowe, teoretyczne i praktyczne zasady normalizacji, certyfikacji i akredytacji

¹¹ Por. *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski – wersja internetowa: <http://sjp.pwn.pl>; oraz Internetowy SJP <http://sjp.pl>.

¹² Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 z 25.10.2012 r. w sprawie normalizacji europejskiej.

¹³ W normie tej zdefiniowano również inne podstawowe terminy dotyczące normalizacji. Norma PN-EN 45020:2009 jest polskim odpowiednikiem Europejskiej Normy EN 45020:2006 stanowiącej wprowadzenie dokumentu ISO/IEC Guide 2:2004 (wyd. 8). Ogólne cele normalizacji obejmują: zapewnienie odpowiedniej funkcjonalności; kompatybilności (dostosowania do łącznego korzystania w określonych warunkach); zamienności; regulowania różnorodności; uzyskania odpowiednio wysokiego stopnia bezpieczeństwa; ochrony środowiska; ochrona wyrobu (zabezpieczenie wyrobu przed wpływem niekorzystnych warunków w czasie eksploatacji, transportu lub przechowywania).

laboratoriów. Norma ta ma pomóc w wyjaśnianiu nieporozumienia w używaniu niewłaściwej lub nieaktualnej terminologii.

Ze względu na zasięg możemy odróżnić normalizację: międzynarodową (np. ISO¹⁴, IEC¹⁵, ITU¹⁶, państwową (np. PKN, BSI, DIN, AFNOR, AENOR)¹⁷, regionalną (CEN, CENELEC, ETSI¹⁸), administracyjno-terytorialną oraz zakładową. Inne rozróżnienie może być dokonane ze względu na branżę/dziedzinę normy np. górnictwo, budownictwo.¹⁹

2. Dostęp do normy normalizacyjnej – informacja powszechnie dostępna czy publiczna?

Kolejnym zagadnieniem poddanym analizie jest ocena zasadności wyłączenia Polskiej Normy spod reżimu ustawy z 5.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁰ (dalej: u.o.d.i.p.). Brak cech informacji publicznej powoduje w szczególności, że PKN nie ma obowiązku udostępnienia takiej informacji każdemu kto o nią wystąpi²¹. Ma to znaczenie ze względu na ocenę faktycznej powszechnej dostępności gwarantowanej w u.o.n. Polska Norma zgodnie z u.o.n. jest objęta prawami autorskimi, a nie będąc informacją publiczną może być udostępniana odpłatnie. Jej zakup jest traktowany jako nabycie prawa dostępu do uznanego poziomu stanu wiedzy w danej dziedzinie i pokrywa część kosztów ponoszonych przez państwo na działalność normalizacyjną²².

Prawo do informacji publicznej, a więc do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne zostało zamieszczone wśród wolności i praw politycznych Konstytucja RP stanowi (art. 61

¹⁴ ISO – Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna.

¹⁵ Międzynarodowy Komitet Normalizacyjny ds. Elektrotechniki.

¹⁶ Międzynarodowa Unia Telekomunikacyjna (organizacja normalizująca).

¹⁷ Największą światową bazą danych rejestrująca normy jest PERINOR. Baza ta jest tworzona przez instytucje ustanawiające normy w Wielkiej Brytanii (BSI), Francji (AFNOR) i Niemczech (DIN) – we współpracy z Komisją Europejską. Baza ta umożliwia identyfikację norm oraz opisów technicznych dla wielu produktów i usług w poszczególnych krajach zarówno z Europy jak i spoza.

¹⁸ Europejski Instytut Normalizacji Telekomunikacyjnej.

¹⁹ Dziedzin normalizacji według międzynarodowego systemu klasyfikacji norm ICS (International Classification for Standards) jest 41; dostępne na stronie http://www.iso.org/iso/international_classification_for_standards.pdf.

²⁰ T.j.: Dz.U. z 2015 r., poz. 2058.

²¹ Jeśli wniesiono do PKN żądanie – powinien wystosować pismo informacyjne o nienależności żądanej informacji do zakresu przedmiotowego ustawy; zob. m.in. wyrok WSA w Bydgoszczy z 15.1.2015 r., sygn. akt II Sab/Bd 40/07.

²² Zob. np. Pismo Prezesa PKN z 24.1.2008 w odpowiedzi na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 8.1.2008 r. w sprawie publikowania Polskich Norm w języku innym niż polski.

Konstytucji RP)²³. Do tego jednego z najważniejszych praw w demokratycznym Państwie ma zastosowanie konstrukcja publicznego prawa podmiotowego, a jego realizacja jest utożsamiana w literaturze z prawem do jawności działania administracji²⁴, zasadą jawnego rządzenia²⁵ czy zasadą jawności²⁶. Odnosząc się do samego określenia jawności nie istnieje jej uzgodniona i zaakceptowana przez doktrynę definicja²⁷. Natomiast w odniesieniu do pojęcia informacji publicznej pomimo braku wyraźnej regulacji w prawie polskim – przyjmuje się jego szerokie ujęcie jako dominujące w doktrynie i rozstrzygnięciach Naczelnego Sądu Administracyjnego. Pominę w tym miejscu omówienie kryteriów definiowania informacji publicznej, którym poświęcone zostało już wiele uwagi w literaturze przedmiotu²⁸ i od razu przejdę do argumentów podnoszonych za uznaniem normy normalizacyjnej za informację publiczną oraz przeciwnych takiemu ujęciu.

W wyroku z 2.7.2003 r., sygn. akt II SA 837/03, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zgodnie z art. 1 ust. 2 u.o.d.i.p., przepisy u.o.n. nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi. Rozpatrując stosunek obu tych przepisów, NSA podkreślił, że ogólną zasadą wynikającą z art. 61 Konstytucji RP, jest dostęp do informacji. Wszelkie wyjątki od tej zasady winny być formułowane w sposób wyraźny, a wątpliwości powinny przemawiać na rzecz dostępu. Zdaniem NSA ze stwierdzenia zawartego w art. 5 ust. 7 u.o.n., że ochrony Polskich Norm,

²³ Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej.

²⁴ Zob. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2002, s. 140.

²⁵ Zob. J. Jendrośka, M. Stoczkiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*, PiP 2003, nr 6, s. 92.

²⁶ Zob. T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej – orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 1999, s. 57.

²⁷ Por. A. Piskorz-Ryń, *Ocena dopuszczalnych ograniczeń jawności ze względu na wymagania konstytucyjne* [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Tom III Skuteczność regulacji*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2013, s. 42; zob. Z. Kmiecik, *Prawo do informacji a samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 4, s. 80.

²⁸ Zob. analizę zagadnienia w orzecznictwie administracyjnoprawnym M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 26-29; M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego – uwagi na tle nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej* [w:] *Główne problemy prawa do informacji*, red. G. Sibiga, Warszawa 2013, s. 355-356; M. Jaśkowska, *Pojęcie informacji publicznej i jej rodzaje*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 3, s. 59-78; zob. J. Jendrośka, M. Stoczkiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej*, PiP 2003, nr 6, s. 92; zob. w kontekście prawa do informacji G. Szpor (red.), *Wolność informacji i jej granice*, Katowice 1997; T. Górzyńska, *Prawo do informacji...*; szerokie analizy w tym zakresie zawiera w różnych ujęciach seria publikacji *Jawność i jej ograniczenia*, red. G. Szpor, będąca wynikiem badań w ramach projektu „Model regulacji jawności i jej ograniczenia w demokratycznym państwie prawnym”.

jako utworów w rozumieniu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych nie narusza u.o.d.i.p. nie można wyprowadzać wniosku, że u.o.n. wyłącza stosowanie u.o.d.i.p.. Przepis ten wskazuje jedynie, że u.o.d.i.p. nie narusza ochrony Polskich Norm, które korzystają z ochrony jak utwory literackie, a autorskie prawa majątkowe do nich przysługują krajowej jednostce normalizacyjnej. W uzasadnieniu wyroku, NSA opowiedział się za uznaniem Polskiej Normy za informację publiczną w rozumieniu u.o.d.i.p. Polski Komitet Normalizacyjny jest państwową jednostką budżetową i w jego posiadaniu znajduje się wspomniana PN. Spełniony więc został warunek podmiotowy zastosowania art. 4 ust. 1 pkt 3 u.o.d.i.p. Polska Norma spełnia też warunek przedmiotowy ustawy stanowiąc informację o sprawach publicznych. Jest bowiem dokumentem urzędowym²⁹. Opracowaniem Polskich Norm zajmują się komitety techniczne. Normy te są następnie zatwierdzane przez Prezesa PKN, który jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 §13³⁰.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z 4.2.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych³¹, nie stanowią przedmiotu prawa autorskiego urzędowe dokumenty, materiały, znaki i symbole. Wyjaśnienia pojęcia materiał urzędowy dokonał Sąd Najwyższy w wyroku z 26.9.2001 r., sygn. akt IV CKN 458/00, stwierdzając, że jest nim „to, co pochodzi od urzędu lub innej instytucji państwowej, bądź dotyczy sprawy urzędowej, bądź powstało w rezultacie zastosowania procedury urzędowej”³².

PKN kwestionował uznanie PN za dokument urzędowy, powołując się na brak spełnienia warunków ustawowych niezbędnych do uznania za taki dokument. Po pierwsze PN nie jest skierowana do innego, zdefiniowanego podmiotu (tylko do nieograniczonego kręgu odbiorców do dobrowolnego stosowania), po drugie

²⁹ Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.: „Dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy”.

³⁰ Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.: „Dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy”.

³¹ T.j.: Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.

³² W kontekście rozróżnienia dokumentu urzędowego i materiału urzędowego por. wyrok WSA w Gdańsku z 21.2.2006 r. (sygn. akt II SA/Gd 897/05, ONSAiWSA 2007/2/41), w którym przywołane są argumenty wskazujące, że wyceny rzeczoznawców majątkowych nie są dokumentami urzędowymi oraz pozwalające je uznać za materiały urzędowe w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy z 4.2.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j.: Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.). Sąd wywodzi, że w jako materiały niezbędne do wykonywania zadań publicznych przez organy władzy publicznej powołane do gospodarowania mieniem publicznym, skierowane do tych organów i wykorzystywane przy załatwianiu konkretnych spraw, przesądza o uznaniu ich za informację publiczną; zob. wyrok WSA w Opolu z 14.10.2004 r. (sygn. II SA/Wr 1833/02).

nie jest złożona do akt sprawy, ponieważ jej opracowywanie nie jest związane z postępowaniem administracyjnym. Powołując się na doktrynę PKN wskazał, że jeżeli warunki skierowania do innego podmiotu lub złożenia do akt sprawy nie są spełnione to oświadczenie woli lub wiedzy nie nosi charakteru dokumentu urzędowego, a zatem definicja legalna normy jest niemożliwa do pogodzenia z definicją dokumentu urzędowego w ustawie o dostępie do informacji publicznej. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej PKN wskazywał również na naruszenie art. 23 prawa autorskiego w zakresie ustalenia pojęcia tzw. własnego użytku osobistego. Powołana została również wykładnia Komisji Europejskiej co do stosowania dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.11.2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego³³. Zgodnie z art. 1 dyrektywa nie ma zastosowania do dokumentów, dla których trzecia strona posiada prawa własności intelektualnej. Zgodnie z dokumentem interpretacyjnym KE, taki charakter mają normy europejskie, a więc nie podlegają wspomnianej Dyrektywie.

Jak wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31.5.2004 r., sygn. akt OSK 205/04, art. 61 Konstytucji określa treść prawa do informacji przez wskazanie, jakie informacje obywatel może uzyskać (ust. 1 i 2). Dotyczy to obywatelskiego prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne. Pomimo, iż dana informacja może być informacją publiczną, w rozumieniu art. 61 Konstytucji z powodu jej funkcjonowania w obiegu publicznym, jest nieudostępniana w trybie ustawy z 6.9.2001 r. o dostępie do informacji publicznej³⁴. 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 (tak Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 2.7.2003 r., sygn. akt II SAB 372/03). Po stronie dysponenta informacji istnieje obowiązek jej udostępnienia wtedy, gdy informacja ta nie została wcześniej udostępniona i nie funkcjonuje w obiegu publicznym, co nie pozwala zainteresowanemu zapoznać się z jej treścią inaczej niż wskutek złożenia wniosku do odpowiedniego organu o udzielenie informacji. Biorąc pod uwagę, iż Norma ma cechy powszechnej dostępności, to nie tylko nie ma podstawy, ale również potrzeby uruchamiania trybu udzielania informacji na wniosek, według zasad ustawy o dostępie do informacji publicznej. NSA rozpatrując skargę kasacyjną nie przesądził czy Polska Norma jest czy nie jest informacją publiczną ale skupił się na aspekcie udostępniania tj. że nie podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w tej ustawie. Różne mogą być przyczyny niejednorodności orzeczeń w sprawach dotyczących informacji publicznej. Jak wskazuje Z. Cieślak takie konsekwen-

³³ Dz.Urz.UE 2003 Nr L 345/90.

³⁴ Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

cje mogą pojawiać się „ (...) w związku z ułomną definicją informacji publicznej, konstruowaną na podstawie niezidentyfikowanej (czy skromniej mówiąc bliżej nieokreślonej) kategorii „sprawy publicznej”³⁵.

Stąd też nadal kwestia kwalifikacji PN jako informacji publicznej pozostawia określone wątpliwości wyrażane już po wydaniu wyroku NSA m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich który zwracał uwagę m.in. iż Polska Norma jest dokumentem, którym posługują się polskie podmioty publiczne w stosunkach z obywatelami. Na jej podstawie, w trybie regulowanym przez rozporządzenie Rady Ministrów z 23.12.2002 r. w sprawie sposobu nadawania i wykorzystywania znaku zgodności z Polską Normą³⁶, wydawane są certyfikaty zgodności z Polską Normą, które umożliwiają oznaczanie produktów odpowiednim znakiem. Dlatego ustawa o normalizacji wyraźnie formułuje wobec niej zasadę jawności i powszechnej dostępności (art. 4 pkt 1 ustawy)³⁷.

W odróżnieniu od kontrowersji wokół bezpłatnego dostępu do norm – zgodnie z zasadą jawności prac normalizacyjnych nie ma wątpliwości co do pozytywnej oceny możliwości dostępu do dokumentów roboczych PKN (jako jednostki budżetowej)³⁸. Nie ma podstaw aby nie można było żądać udostępnienia informacji publicznej która obejmuje działalność PKN jako państwowej jednostki organizacyjnej, a zatem zasady jej funkcjonowania, finansowania, prowadzenia badań i przygotowywania projektów norm itd. a informacje te powinny być udostępniane na zasadach określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Kategoria niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego istotnie wykracza poza konstytucyjne określenie źródeł prawa. Nie można ich zaliczyć ani do źródeł prawa powszechnie obowiązującego ani wewnętrznego. Biorąc pod uwagę możliwy charakter norm, jakie mogą zawierać niezorganizowane źródła prawa w odniesieniu do ujęcia konstytucyjnego, uznać je należy za nieformalne, swoiste czy wtórne źródła prawa. Pomimo iż mają istotny wpływ na kształtowanie i stosowanie prawa administracyjnego, nie mogą być formalną podstawą podejmowania konkretnych rozstrzygnięć administracyjnych³⁹. Normy normalizacyjne, tworzone w „nieorganizowany” sposób, są elementem pewnej faktycznej otwartości systemu prawa, instrumentem realizacji określonych przez ustawodawcę wartości

³⁵ Z. Cieślak, *Aksjologiczne podstawy jawności. Perspektywa nauk o administracji* [w:] *Jawność i jej ograniczenia. Tom II Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013, s. 10.

³⁶ Dz.U. Nr 241, poz. 2077.

³⁷ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 8 stycznia 2008 roku skierowane do Prezesa Polskiego Komitetu Normalizacyjnego w sprawie publikowania Polskich Norm w języku innym niż polski dostępny pod adresem: <http://www.rpo.gov.pl/pliki/1199971436.pdf>

³⁸ Zob. T. Schweizer, *Historia polskiego prawa normalizacyjnego*, „Normalizacja” 2014, nr 4, s. 12.

³⁹ D. Dąbek, *Współczesne pojęcie źródeł prawa administracyjnego na tle konstytucyjnego pojęcia źródeł prawa* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu administracyjnego, Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane, 24-27 września 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 90-91.

i celów, które wspólnie uzupełniają konstytucyjny system zamknięty. Reguły, zasady, wytyczne ustalone przez normę i ustanowione poza systemem prawa są do niego dopuszczane. Jednak co wynika z charakteru Polskiej Normy zagwarantowana ustawowo powszechna dostępność, nie oznacza bezpłatnego dostępu do niej a tym bardziej nie jest informacją publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej i przez to nie podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w tej ustawie⁴⁰.

3. Polski Komitet Normalizacyjny

Nad normalizacją nadzór sprawuje Polski Komitet Normalizacyjny. Podstawowym celem działania PKN jest doprowadzenie do unifikacji i standaryzacji wszelkich rozwiązań normalizacyjnych na obszarze kraju oraz utrzymanie pełnej zgodności z rozwiązaniami w tym zakresie obowiązującymi na obszarze UE.

Polski Komitet Normalizacyjny powołano w 1924 r., a jego zadaniem było wówczas przygotowanie i uchwalanie odpowiednich standardów w zakresie ochrony życia, zdrowia, bezpieczeństwa pracy oraz podstawowych cech jakości. Uchwałą Rady Ministrów w 1959 r. utworzono pierwszą w Polsce organizację zajmującą się zagadnieniami jakości, działającą przy Polskim Komitecie Normalizacyjnym – Biuro Znak Jakości, które było podporządkowane Centralnemu Urzędowi Jakości i Miar. W 1972 r. Polski Komitet Normalizacyjny połączono z Centralnym Urzędem Jakości i Miar tworząc Polski Komitet Normalizacji i Miar (PKNiM), a w 1979 r. utworzono Polski Komitet Normalizacji Miar i Jakości (PKNMiJ), centralny organ administracji państwowej do spraw normalizacji, metrologii, jakości wyrobów i probiernictwa. Działał na podstawie czterech ustaw: o normalizacji, o miarach i narzędziach pomiarowych, o jakości wyrobów, usług oraz robót i obiektów budowlanych, o prawie probierczym. Reprezentował Polskę w organach wielu organizacji międzynarodowych takich m.in. jak Konwencja Metyryczna, Międzynarodowa Organizacja Metrologii Prawnej (OIML), Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (ISO) i in. Od 1.1.1994 r. na mocy przepisów ustawy z 3.4.1993 r. o normalizacji, został rozwiązany i zastąpiony przez trzy nowe jednostki organizacyjne: Polski Komitet Normalizacyjny (PKN), Główny Urząd Miar (GUM) i Polskie Centrum Badan i Certyfikacji (PCBC). Ustawa o normalizacji tworzy krajową jednostkę normalizacyjną – Polski Komitet Normalizacyjny – pozostawiając historyczną nazwę pomimo utraty dotychczasowej kolegialnej struktury⁴¹.

⁴⁰ Uwarunkowania prawne takiego ujęcia były przedmiotem dyskusji na konferencji w dniu 5.11.2015 r. „Normalizacja i legislacja administracyjna” zorganizowanej przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Polski Komitet Normalizacyjny oraz Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego.

⁴¹ Szerzej T. Schweizer, op.cit., s. 4-13.

Polski Komitet Normalizacyjny nie należy do organów wskazywanych w kodeksie postępowania administracyjnego dalej k.p.a., jako organy administracji w znaczeniu ustrojowym. Przy czym jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, definicja organu administracji zawarta w kpa, została stworzona jedynie na potrzeby tego Kodeksu i nie powinno jej się używać przy interpretowaniu pojęcia „organ administracji publicznej” występującego w innych aktach normatywnych. Zgodnie z kodeksową definicją organu administracji publicznej należy tym pojęciem obejmować nie tylko organy w sensie ustrojowym, lecz także podmioty ustrojowo odległe od systemu organów administracji publicznej.⁴² Istnieją natomiast przesłanki do traktowania PKN jako organu administracji w znaczeniu funkcjonalnym⁴³. Jako takie k.p.a. uznaje organy państwowe i podmioty powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1 kpa. Za kwalifikacją działalności PKN jako działalności prowadzonej w interesie publicznym przemawia kilka argumentów na które wskazuje w szczególności u.o.n. Określa m.in. że jedną z zasad stosowanych w normalizacji, powinno być uwzględnianie interesu publicznego (art. 4 pkt 2 u.o.n.). Działalność prowadzoną w interesie publicznym można wyprowadzić także z określenia celu normalizacji zawartego w art. 3. Inaczej stwierdził WSA w Warszawie w postanowieniu z 16.9.2013, sygn. IV SA/Wa 700/13. W uzasadnieniu sąd wskazuje, że „skoro ani Polski Komitet Normalizacyjny ani jego Prezes nie posiadają kompetencji do wydawania powszechnie obowiązujących aktów, które w sposób prawny kształtują prawa i obowiązki stron to nie można uznać, że są w znaczeniu funkcjonalnym organami administracji publicznej”. Tym bardziej pojawiają się wątpliwości, czy fakt ogólnopolskiego zasięgu terytorialnego działania PKN, utworzenie PKN na podstawie szczególnej ustawy i sprawowanie przez Prezesa Rady Ministrów nadzoru nad nim w kilku, ściśle określonych przepisami sprawach, przesądza o tym, że PKN można zaliczyć do grupy centralnych urzędów administracji rządowej. Żaden akt prawny, dotyczący działalności PKN nie określa Prezesa PKN mianem organu centralnego, który miałby być obsługiwany przez powołany w tym celu urząd⁴⁴. Ustawa z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej⁴⁵ (dalej u.d.r.) wymienia

⁴² M. Wierzbowski [w:] M. Wierzbowski, *Postępowanie administracyjne*, 2008, s. 11.

⁴³ Inaczej postanowienie WSA w Warszawie z 16.9.2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 700/13. W uzasadnieniu sąd stwierdził że „skoro ani Polski Komitet Normalizacyjny ani jego Prezes nie posiadają kompetencji to wydawania powszechnie obowiązujących aktów, które w sposób prawny kształtują prawa i obowiązki stron to nie można uznać, że są w znaczeniu funkcjonalnym organami administracji publicznej”.

⁴⁴ W tym miejscu w rozumieniu jednego ze znaczeń słowa „urząd” jako aparatu pomocniczego danego organu, będącego odpowiednio zorganizowanym zespołem osób służącym do pomocy organowi administracji publicznej w pełnieniu jego funkcji; por. Cz. Martysz, *Centralne organy administracji: pojęcie, struktura i pozycja w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 465; autor wyróżnia trojaki znaczenie słowa „urząd”.

⁴⁵ T.j.: Dz.U. z 2016 r., poz. 543.

jednak PKN wśród organów centralnych, których działalność nie została przypisana do żadnego z działów w art. 33a pkt 5. Doktryna zasadniczo potwierdza taką kwalifikację⁴⁶. W kontekście brzmienia tego przepisu Cz. Martysz zwraca uwagę, że znajduje się w nim błąd legislacyjny, gdyż Prezes Rady Ministrów nie sprawuje nadzoru nad „urzędami” ale nad kierownikami tych urzędów⁴⁷. W konsekwencji jest więc nim Prezes PKN. Nie wchodzi on w skład Rady Ministrów, nie posiada również upoważnienia do wydawania rozporządzeń. Jest organem pozaresortowym, nad którego funkcjonowaniem nadzór sprawuje Prezes RM⁴⁸. Z. Niewiadomski wskazuje, że są to „wyspecjalizowane organy poza strukturą tradycyjnych ministerstw”⁴⁹. Stanowią one ze swej istoty kategorię niejednorodną, która „znajduje swe odzwierciedlenie, a zarazem wytłumaczenie, w różnorodności funkcji (w znaczeniu pól lub płaszczyzn działania) spełnianych przez urzędy centralne w ramach administracji publicznej”⁵⁰. Również w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, wskazuje się, że Polski Komitet Normalizacyjny spełnia przesłanki pozwalające traktować go jako urząd centralny⁵¹.

Zgodnie z u.o.n. oraz wydanym na jej podstawie rozporządzeniem Rady Ministrów z 23.12.2002 r. w sprawie sposobów współdziałania Polskiego Komitetu Normalizacyjnego z organami administracji rządowej⁵² współdziałanie w zakresie realizowanych przez PKN zadań i celów polega m.in. na: (1) wzajemnym informowaniu się o zdarzeniach zachodzących w gospodarce, administracji publicznej i normalizacji w kontekście ich wzajemnego związku; (2) uzgadnianiu potrzeb tłumaczenia na język polski norm europejskich z zakresu ochrony życia, zdrowia, środowiska, mienia oraz bezpieczeństwa pracy i użytkowania, wprowadzonych

⁴⁶ Zob. np. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 171; M. Cherka, M. Wierzbowski [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *Podmioty administrujące, SPA tom 6*, Warszawa 2011, s. 28.

⁴⁷ Cz. Martysz, *Centralne organy administracji: pojęcie, struktura i pozycja w postępowaniu administracyjnym* [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 464.

⁴⁸ W oparciu o kryterium rozróżnienia zaproponowane przez Z. Niewiadomskiego, którym jest podmiot sprawujący nadzór nad centralnym organem administracji rządowej – można podzielić je na organy resortowe i organy poza resortowe. W literaturze często określa się centralne organy administracji rządowej mianem tzw. quasi-resortów; Z. Niewiadomski, *Centralne organy administracji* [w:] Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 174; zob. J. Boć, *Centralne organy administracji rządowej* [w:] *Prawo administracyjne*, J. Boć, Wrocław 2010, s. 156.

⁴⁹ Z. Niewiadomski, *Centralne organy administracji* [w:] Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2005, s. 174.

⁵⁰ M. Cherka, M. Wierzbowski [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *Podmioty administrujące, SPA tom 6*, Warszawa 2011, s. 281.

⁵¹ Zob. postanowienie NSA z 19.11.2013 r., sygn. akt I OW 170/13; zob. opierające się na odmiennych założeniach stanowisko w postanowieniu z 16.9.2013 r. WSA w Warszawie, sygn. IV SA/Wa 700/13.

⁵² Dz.U. Nr 239, poz. 2039 ze zm.

do Polskich Norm w języku oryginału; (3) uzgadnianiu potrzeb sporządzania dokumentów zawierających wymagania techniczne w procesie opracowywania projektów aktów normatywnych; (4) podejmowaniu działań umożliwiających wywiązywanie się państwa z zobowiązań wynikających z międzynarodowej i europejskiej współpracy normalizacyjnej, w tym zadań związanych z harmonizacją techniczną; (5) udziale organów administracji rządowej w opiniowaniu projektów Polskich Norm przez kierowanie do opiniowania projektów, związanych z ochroną życia, zdrowia, środowiska, mienia oraz bezpieczeństwa pracy i użytkowania, do właściwych ministrów; (6) udziale przedstawicieli organów administracji rządowej w pracach komitetów technicznych; (7) udziale PKN w opiniowaniu projektów aktów prawnych mających związek z normalizacją; (8) koordynowaniu przez PKN spraw związanych ze stosowaniem w treści aktów prawnych terminologii, znaków i symboli określonych w Polskich Normach; (9) uwzględnianiu przez PKN w programie prac normalizacyjnych jako priorytetu opracowania Polskich Norm i innych dokumentów normalizacyjnych uzgodnionych z organami administracji rządowej; (10) udostępnianiu przez PKN organom administracji rządowej informacji oraz doradzaniu w sprawach związanych z normalizacją krajową, europejską i międzynarodową⁵³.

Organizację, zakres i sposób działania PKN określa statut nadany przez Prezesa Rady Ministrów w drodze zarządzenia⁵⁴. Prezes Rady Ministrów sprawuje bezpośredni nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą konkretnymi działaniami administracji rządowej (kierowanymi przez poszczególnych ministrów) w tym wykonywaną przez Polski Komitet Normalizacyjny (art. 33a)⁵⁵. Nadzór sprawowany jest w zakresie spraw dotyczących: obronności i bezpieczeństwa państwa; realizacji zadań wynikających z podjętej współpracy z organami administracji rządowej; realizacji zadań wynikających z zawartych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych⁵⁶. J. Boć i M. Miemieć wskazują na sposób ujmowania nadzoru w sferze prawa administracyjnego, jako „badanie działalności danego podmiotu administrującego (kontrola) połączone z możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji tej działalności, dokonywane przez organ zwierzchni administracyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych przypadkach zgodnego z pewnymi

⁵³ Zob. J. Kochańska, *Działalność krajowa* [w:] T. Schweitzer (red.), *Normalizacja*, s. 21-23.

⁵⁴ Zarządzenie Nr 169 Prezesa Rady Ministrów z 23.12.2002 r. w sprawie nadania statutu Polskiemu Komitetowi Normalizacyjnemu, t.j.: MP z 2015 poz. 445.

⁵⁵ Artykuł 33a wskazuje na: Główny Urząd Statystyczny, Polski Komitet Normalizacyjny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu, Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Regulacji Energetyki i Polską Agencję Kosmiczną

⁵⁶ Statut jako akt wewnętrzny kształtuje strukturę organizacyjną, sposób realizowania wyznaczonych jej zadań oraz zadania i obowiązki jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt; por. S. Wronkowska, *System źródeł prawa w Konstytucji RP*, „Biuletyn RPO Materiały” 2000, z. 38, s. 89.

wartościami szczegółowymi (także określonymi w prawie)”⁵⁷. M. Wierzbowski i A. Wiktorowska wskazują na użycie terminu nadzoru najczęściej dla „określenia sytuacji w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów, czy jednostek nadzorowanych (...). Uprawnienia nadzorcze oznaczają tyle co prawo do kontroli wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane”⁵⁸. Jak podkreśla J. Jagielski „dla funkcji nadzoru ważna jest przede wszystkim możliwość wiążącego i władczego oddziaływania, a nie stałe, wyłączne posługiwanie się tego typu oddziaływaniem”⁵⁹. Prezes Rady Ministrów ma prawo, wykonując politykę Rady Ministrów wydawać wiążące wytyczne i polecenia kierownikom urzędów centralnych (nie mogą one jednak zgodnie z art. 33b u.d.r. dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej). W doktrynie nie ma zgody co do jednolitej oceny materialno-prawnej koncepcji nadzoru (występującej poza obszarem prawa administracyjnego ustrojowego). Jak wskazuje M. Szewczyk przez nadzór w administracyjnym prawie materialnym należy rozumieć zespół relacji prawnych nawiązywanych przez podmioty administracji publicznej z podmiotami spoza systemu administracji publicznej w celu usuwania zagrożeń dla normalnego toku życia zbiorowego, bądź przeciwdziałania im lub też usuwania ich skutków, a które byłyby niezależne od przewidzianego w przepisach prawa trybu, w jakim te relacje byłyby nawiązywane i utrzymywane⁶⁰.

M. Cherka i M. Wierzbowski zaliczają PKN ze względu na właściwość rzeczową do grupy urzędów centralnych zajmujących się sprawami „związanymi ze standaryzacją metod opisu rzeczywistości na potrzeby administrowania oraz gromadzeniem i przetwarzaniem informacji o podstawowych zasobach kraju”⁶¹. PKN współuczestniczy w kształtowaniu polityki znajdującej się w zakresie ich wyżej wskazanego działania. Jak wskazuje J. Jagielski rolą dominującą organu

⁵⁷ J. Boć, M. Miemiec [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 240.

⁵⁸ M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski, op.cit., s. 93.

⁵⁹ J. Jagielski, op.cit., s. 2; tamże zob. szerzej porównanie kontroli i nadzoru wraz z powołaną literaturą, s. 18-25.

⁶⁰ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 52; zob. na temat nadzoru w rozumieniu prawa materialnego W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972, s. 28 i n.

⁶¹ M. Cherka, M. Wierzbowski [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski, *Podmioty administrujące, SPA tom 6*, Warszawa 2011, s. 28; autorzy jako należące do tej grupy wskazują np. sprawy geodezji i katastru (powierzone Głównemu Geodecie Kraju na podstawie przepisów ustawy z 17.5.1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, t.j.: Dz.U. z 2015 r., poz. 520 ze zm.), miar (powierzone Prezesowi Głównego Urzędu Miar – zob. ustawa z 11.5.2001 r. – Prawo o miarach, t.j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 1069, poz. 2441 ze zm.), statystyki publicznej (powierzone Prezesowi Głównego Urzędu Statystycznego – zob. ustawa z 29.6.1995 r. o statystyce publicznej, t.j.: Dz.U. z 2012 r. poz. 591 ze zm.), czy państwowego zasobu archiwalnego (powierzone Naczelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych na mocy przepisów ustawy z 14.7.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, t.j.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1446).

centralnego powinno być bieżące stosowanie prawa i realizacja wynikających z niego zadań administracyjnych. Znaczenie tych organów w aparacie administracyjnym sprowadza się do „zawiadywania ze szczebla centralnego bieżącą realizacją wyznaczonych przez prawo zadań administracyjnych w określonych dziedzinach spraw, istotnych z punktu widzenia codziennego, stabilnego funkcjonowania państwa. Te dziedziny w znacznej mierze związane są ze sferą reglamentacji administracyjnej i funkcjami policyjno-ochronnymi, w dużym stopniu reprezentują też swego rodzaju służby państwowe (np. statystyczną, archiwalną, geologiczną), jak również realizują regulatywne funkcje państwa w ważnych dla państwa sferach działalności (...)”⁶².

Obszar normalizacji jest przykładem występowania różnorodności form organizacyjnych, w jakich wykonywana jest administracja publiczna, zróżnicowania podmiotów, które działają na rzecz interesu publicznego, pojawianiem się nowych koncepcji administrowania i poszukiwania dróg zmniejszania kosztów administracji. Na ten stan ma również wpływ ustawowe dopuszczanie możliwości przenoszenia zadań z organów administracji państwowej (rządowej) i samorządowej na inne organy i podmioty, działające nie tylko w formach organizacyjnych publicznoprawnych, ale i cywilnoprawnych, dopuszczanie do wspólnego wykonywania zadań, istnienie sfery współdomeny administracji publicznej i podmiotów niepublicznych czy przesądzenie dopuszczalności rozdzielania wykonywania zadań publicznych⁶³. W tym obszarze można wskazać na występowanie wyodrębnianego w literaturze quasi-administracyjnego typu stosowania prawa, wówczas gdy wiąże się ściśle z delegacją funkcji organów państwowych na różnego rodzaju podmioty⁶⁴.

⁶² J. Jagielski [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 179; por. J. Jagielski, *Postycja prawna centralnych urzędów*, Warszawa 1991, s. 245-254.

⁶³ M. Stahl [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Podmioty administrujące. SPA. Tom 6*, Warszawa 2011, s. 16; jak wskazuje M. Stahl najszerszy zakres znaczeniowy wydaje się mieć określenie „podmioty niepubliczne”, którym można objąć wszystkie podmioty administrujące (czyli wykonujące zadania administracji publicznej), pozostające na zewnątrz aparatu administracji publicznej, niezależnie od ich statusu prawnego, rodzaju zadań i związanych z nim i kompetencji oraz sposobu przekazania (powierzenia) im tych zadań. Autorka wskazuje jednocześnie na zamiennie używane w doktrynie też inne określenia jak np. pomocnicy administracji, podmioty prywatne, podmioty prawa prywatnego, podmioty społeczne. M. Stahl [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Podmioty administrujące. SPA. Tom 6*, CH Beck 2011, s. 529 i n. i wskazana tam literatura; zob. A. Błaś, *Współczesne problemy prawa administracyjnego i administracji* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s.44-47.

⁶⁴ Typ quasi-administracyjny obejmuje decyzje władcze zawierające normy konkretno-indywidualne, które podejmowane są przez agendy publiczne, a nawet instytucje pozapaństwowe takie jak banki, firmy ubezpieczeniowe, które realizują zadania z zakresu administracji publicznej. Postępowanie przed tymi instytucjami nawiązuje do zasad postępowania administracyjnego (aczkolwiek zdania są podzielone) co może uzasadniać wyróżnienie quasi-administracyjnego typu stosowania prawa; por. E. Kustra, *Wstęp do nauk o państwie i prawie*, Toruń 1997, s. 152.

4. Podsumowanie

Postęp techniczny spowodował, że wydarzenia, decyzje i działania występujące w jednej części świata oddziałują zarówno na pojedynczych ludzi jak i na całe społeczeństwa w odległych nawet częściach globu. Elementem tego oddziaływania, częścią międzynarodowego języka który powinien być zrozumiały dla skutecznej komunikacji są normy i przepisy techniczne. Regulację zagadnień technicznych można uzasadniać albo ogólną kontrolą rozwoju techniki albo kontrolą poszczególnych rozwiązań technicznych (ich systemów i poszczególnych urządzeń). Niektóre dziedziny wymagają specjalistycznej wiedzy normalizacyjnej stąd też jest wysoce utrudnione dokonywanie aktualnych regulacji takich obszarów w przepisach prawnych. Dlatego też szczegółowe określenia tych powszechnych wskaźników technicznych następuje w rozwiązaniach samoregulacyjnych opartych o normy oraz powoduje dynamiczny rozwój tzw. niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego. W tej grupie znajdują się zróżnicowane akty normatywne, często o kontrowersyjnym charakterze prawnym jak np. normy techniczne. Postęp techniczny nie jest zależny od działań prawodawczych. Prawo jednak jako regulator stosunków społecznych, musi posługiwać się takim narzędziami i sformułowaniami, które umożliwiają określenie celu społecznego któremu ma służyć. Żeby to zrealizować powinno cechować się jednoznacznością i czytelnością, pewnością zasad obowiązujących w sytuacji, która jest przez nie regulowana, korespondować z wyznaczonym celem społecznym. Temu celowi służy tworzenie norm w procesie normalizacji poddane w Polsce nadzorowi PKN. Zapewnienie obecnego kształtu normalizacji było jednym z warunków przystąpienia Polski do UE. Wypełnianie obowiązków związanych z prawidłowym utrzymaniem tego stanu zapewnia nie tylko współpraca wewnątrz UE ale również uczestnictwo w sieciach europejskich⁶⁵. Udział w tego rodzaju sieciach powoduje że PKN posiada pozycję odrębnego podmiotu w systemie unijnego zarządzania.⁶⁶ Jednocześnie administracja publiczna przy stosowaniu norm musi uwzględniać istnienie również innych instrumentów *soft law* oraz łącznie weryfikować ich zgodność z przepisami prawa (w tym przepisami technicznymi). Jak wskazywał J. Łętowski – tradycyjny zamknięty system prawnych form działania administracji musi ulegać przekształceniom w kierunku systemu otwartego, elastycznego, odpowiadającego na wyzwania

⁶⁵ Zob. na przykładzie GIODO udział w ponadnarodowych sieciach organów administracji, B.Fischer *Transgraniczność prawa administracyjnego na przykładzie przekazywania danych osobowych do państw trzecich*, Warszawa 2010, s. 127-129.

⁶⁶ Jest to tendencja, która dotyczy także innych centralnych organów zob. M.Charka, M.Wierzbowski, op.cit. s. 289; jak wskazuje J. Supernat [w:] *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, s. 226. Tworzenie europejskiej sieci organów administracyjnych „(...) można postrzegać jako przejaw realizacji zasad subsydiarności i proporcjonalności oraz alternatywę dla europejskiej centralizacji (utworzenia jednego europejskiego organu, pełniącego funkcje zwierzchnie wobec organów krajowych)”.

stawiane współczesnej administracji⁶⁷. System źródeł prawa administracyjnego powinien mieć wymiar praktyczny, stąd też z jednej strony wskazane jest uwzględnianie występujących współcześnie tendencji, z drugiej jednak powinny być stawiane racjonalne bariery chroniące przed zalewem poza legislacyjnych rozwiązań mogących doprowadzić do zagrożenia interesu publicznego. Kontrola prawna przeprowadzana przez administrację wiąże się także z możliwością wydawania aktów władczych, które następnie mogą być poddane kontroli ich legalności (administracja jako kontrolujący i kontrolowany).

The status of standardization norms and the Polish Committee for Standardization – selected issues

The law as a regulator of social relations must use such tools and wording that allow you to specify the social objective, which it should serve. Some fields require specialized technical knowledge, therefore, it is highly difficult to make up-to-date regulations of such areas in legislation. Therefore, the specific determination of these common technical indicators follows the self-regulatory solutions, based on standards and influences the dynamic development of the so-called unorganized sources of administrative law. In this group, there are different normative acts, often of a controversial legal nature, such as e.g. technical standards. The article analyzes the normalization, under which standards are developed by the interested parties within the standardization body for the purpose of voluntary application. Deliberations have been conducted on the doubts about the universality of technical standards, their voluntary or obligatory application, and finally, not treating them as public information. The specific position of Polish Committee for Standardization has been evaluated, as well as the supervision it is subject to and its control mechanisms.

⁶⁷ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 133.