PRAWNE ASPEKTY NORM TECHNICZNYCH

Normalizacja jako wsparcie legislacji administracyjnej

Bogdan Fischer

MONOGRAFIE

Wolters Kluwer

PRAWNE ASPEKTY NORM TECHNICZNYCH

Normalizacja jako wsparcie legislacji administracyjnej

Bogdan Fischer

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej
profinfo.pl
księgarnia internetowa

Wolters Kluwer

WARSZAWA 2017

Stan prawny na 31 lipca 2017 r.

Recenzent
Dr hab. Paweł Fajgielski, prof. KUL

Wydawca
Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący
Grażyna Polkowska-Nowak

Łamanie
Wolters Kluwer Polska

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na **www.legalnakultura.pl**
Polska Izba Książki

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska SA, 2017

ISBN 978-83-8107-842-9
ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów 9

Wprowadzenie 15

Rozdział I
Źródła prawa i legislacja administracyjna 25
1. Wstęp 25
2. Normy techniczne w systemie źródeł prawa administracyjnego 26
3. Legislacja administracyjna 35
4. Normalizacja 52
   4.1. Geneza organizacji normalizacyjnych 52
   4.2. Definicja i zakres pojęcia normalizacji 53
   4.3. Podstawy prawne normalizacji 57
5. Regulacja i deregulacja z wykorzystaniem norm technicznych 62

Rozdział II
Norma techniczna a norma prawna 75
1. Wstęp 75
2. Pojęcie normy prawnej 76
3. Ogólna charakterystyka normy technicznej 84
4. Norma techniczna a akt normatywny 89
5. Norma techniczna a standard 91
6. Inicjowanie i sporządzanie normy technicznej 95
7. Publikacja, wejście w życie i obowiązywanie (aktualność) normy technicznej 99

8. Dostęp do normy technicznej 103
9. Cele i funkcje norm technicznych 111
10. Związanie treścią normy technicznej 113
11. Kontrola 123
12. Sankcje za nieprzestrzeganie norm technicznych 131
13. System normatywny i porządek instytucjonalny 132

Rozdział III
Norma techniczna a przepisy: prawny, administracyjny, techniczny 139
1. Wstęp 139
2. Norma techniczna a przepis administracyjny 147
3. Odesłania pozasystemowe i klauzule generalne 149
4. Przepisy techniczne 152

Rozdział IV
Polski Komitet Normalizacyjny jako krajowa jednostka normalizacyjna 157
1. Wstęp 157
2. Geneza Polskiego Komitetu Normalizacyjnego 157
3. Funkcje Polskiego Komitetu Normalizacyjnego 159
4. Udzielanie urzędowych wyjaśnień 170
5. Kontrola zarządcza nad Polskim Komitetem Normalizacyjnym jako element zarządzania publicznego ... 172

Rozdział V
Wykorzystanie norm technicznych w procesie europeizacji prawa administracyjnego 179
1. Wstęp 179
2. Europeizacja a stosowanie prawa niewiążącego 180
3. Normy techniczne jako instrument *soft law* 185
4. Norma techniczna jako instrument działań programujących 199
4.1. Wspieranie tworzenia standardów na jednolitym rynku cyfrowym 201
4.2. Norma techniczna jako instrument zapewnienia interoperacyjności 205

Rozdział VI
Znoszenie barier technicznych z wykorzystaniem normalizacji 211
1. Wstęp 211
2. Wzajemne uznawanie 212
3. Obowiązek notyfikacji norm technicznych 218
4. Harmonizacja techniczna 224
5. Normy zharmonizowane 230
6. Nowy pakiet legislacyjny 233
7. Ocena zgodności, akredytacja i certyfikacja 234
8. Normy, reglamenty techniczne, certyfikacja w Federacji Rosyjskiej i Euroazjatyckiej Unii Celnej 241

Podsumowanie 249

Bibliografia 265

Powołane akty prawne 289

Orzecznictwo 295

Inne dokumenty 297

Strony internetowe 299

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

Deklaracja ONZ	–	Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ sporządzona w Paryżu 10.12.1948 r.
k.c.	–	ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.)
k.p.c.	–	ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.)
Konstytucja	–	ustawa z 2.04.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
Konwencja 108	–	Konwencja nr 108 Rady Europy z 28.01.1981 r. dotycząca ochrony osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych (Dz.U. z 2003 r. Nr 3, poz. 25)
Konwencja europejska	–	Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
k.p.a.	–	ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257)
KPP	–	Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2000 r. (Dz.Urz. C 202 z 2016 r., s. 389)
pr. pras. – ustawa z 26.01.1984 r.	–	Prawo prasowe (Dz.U. Nr 5, poz. 24 ze zm.)
rozporządzenie 2016/679	–	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1)

TFUE	–	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TUE	–	Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
TWE	–	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 321E z 29.12.2006)
u.d.a.r.	–	ustawa z 4.09.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 888)
u.d.i.p.	–	ustawa z 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.)
u.n.	–	ustawa z 12.09.2002 r. o normalizacji (Dz.U. z 2015 r. poz. 1483 ze zm.)
u.p.a.p.p.	–	ustawa z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.)
u.s.o.z.	–	ustawa z 30.08.2002 r. o systemie oceny zgodności (Dz.U. z 2016 r. poz. 655 ze zm.)
u.s.o.z.n.r.	–	ustawa z 13.04.2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (Dz.U. poz. 542)
ustawa o informatyzacji	–	ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 570)
Wytyczne	–	wytyczne OECD w sprawie ochrony prywatności i przekazywania danych osobowych pomiędzy krajami z 23.09.1980 r.
ZTP	–	rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.)

Czasopisma

BIP	–	Biuletyn Informacji Publicznej
M. Praw.	–	Monitor Prawniczy
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSN	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	–	Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy

OTK-A	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
PiP	–	Państwo i Prawo
PPE	–	Przegląd Prawa Europejskiego
PPP	–	Przegląd Prawa Publicznego
RDUE	–	Revue du droit de l'Union Européenne
ZNUJ	–	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

Inne

BSI	–	British Standards Institution, Brytyjski Instytut Normalizacyjny
DIN	–	Niemiecki Instytutu Normalizacyjny (Deutsches Institut für Normung) oraz nazwa norm przez ten instytut stworzonych
EAC	–	Europejska Agenda Cyfrowa
EFTA	–	European Free Trade Association, Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
EN	–	europejskie normy techniczne
ENISA	–	European Network and Information Security Agency, Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji
EOG	–	Europejski Obszar Gospodarczy
ETPC	–	Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS	–	Europejski Trybunał Sprawiedliwości
ETSI	–	Telecommunications Standards Institute, Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych European
FedRAMP	–	The Federal Risk and Authorization Management Program
GAO	–	Government Accountability Office
GIODO	–	Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
Grupa Robocza art. 29	–	Grupa Robocza ds. ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych, powołana na mocy art. 29 dyrektywy
IT	–	Information Technology, technologia informacyjna
KE	–	Komisja Europejska
KRI	–	Krajowe Ramy Interoperacyjności
KT	–	Komitety Techniczne
MAiC	–	Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji
NIST	–	National Institute of Standards and Technology, Krajowy Instytut Standaryzacji i Technologii
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny

OECD	–	Organization for Economic Co-operation and Development, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
OT	–	Organy Techniczne
ONZ	–	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PCA	–	Polskie Centrum Akredytacji
PIA	–	Privacy Impact Assessment
PKN	–	Polski Komitet Normalizacyjny
PN	–	Polska Norma
PNW	–	Polska Norma własna
RPO	–	Rzecznik Praw Obywatelskich
SLA	–	Service Level Agreement
SN	–	Sąd Najwyższy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TS	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	–	Unia Europejska
UKE	–	Urząd Komunikacji Elektronicznej
UOKiK	–	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
WP	–	Working Party, grupa robocza
WSA	–	wojewódzki sąd administracyjny
WTO	–	World Trade Organization, Światowa Organizacja Handlu

Skrótowe powołania literatury

G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. II – G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. II, *Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013

G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. III – G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. III, *Skuteczność regulacji*, red. Z. Kmieciak, Warszawa 2014

G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. IV – G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. IV, Znaczenie orzecznictwa, red. M. Jaśkowska, Warszawa 2014

G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. VIII – G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. VIII, *Postępowanie sądowe*, red. J. Gołaczyński Warszawa 2015

G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. IX – G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. IX, *Zadania i kompetencje*, red. B. Szmulik, Warszawa 2015

G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. XI – G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. XI, *Standardy europejskie*, red. C. Mik, Warszawa 2016

System Prawa Administracyjnego, t. 1 – R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010

System Prawa Administracyjnego, t. 2 – R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012

System Prawa Administracyjnego, t. 3 – R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014

System Prawa Administracyjnego, t. 5 – R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 5, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013

System Prawa Administracyjnego, t. 6 – R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011

System Prawa Administracyjnego, t. 7 – R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2017

WPROWADZENIE

Obserwujemy nowoczesność,
ale z szacunkiem odnosimy się do tradycji.

Postęp techniczny i technologiczny to ważne czynniki, które ułatwiają i napędzają proces globalizacji[1]. Oddziałują one silnie na obecny kształt administracji publicznej, która z kolei wpływa na regulacje tego obszaru[2]. Zjawisko globalizacji stawia przed administracjami krajowymi nie tylko wyzwania do realizacji zadań związanych z postępem technicznym, lecz także wymusza unifikację form i procedur działania. Złożone struktury ustrojowo-organizacyjne i proceduralne administracji na szczeblach krajowych, europejskich i międzynarodowych, a w szczególności sieć wzajemnych powiązań między nimi są przedmiotem wielu badań. Ich wynikiem są rozmaite koncepcje systematyzujące i porządkujące, które

[1] Technika rozumiana jest jako „ogół środków i czynności wchodzących w zakres działalności ludzkiej związanej z wytwarzaniem dóbr materialnych". Technologia natomiast to „metoda przetwarzania dóbr materialnych w dobra użyteczne" oraz „wiedza o tym procesie". Technologia może być utożsamiana z angielskim terminem *know-how*, który powinien być jednak rozumiany jako „suma wiedzy technicznej i technologicznej koniecznej do wytwarzania określonego wyrobu" (*Słownik wyrazów obcych PWN*, http://swo.pwn.pl/).

[2] Jak zwraca uwagę D.R. Kijowski, nie sposób pominąć faktu „permanentnie zmieniających się realiów, w jakich funkcjonuje administracja publiczna, nowych wyzwań przed nią stawianych przez rozwijające się techniki i technologie, przyczyniające się nie tylko do postępu, ale rodzące również nowe zagrożenia i niebezpieczeństwa. Klasyczne konstrukcje mogą być (i często okazuje się, że są) w takich okolicznościach niewystarczające" – D.R. Kijowski, *Kryteria oceny jakości prawa administracyjnego* [w:] D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red. serii), *Kryzys prawa administracyjnego?*, t. I, *Jakość prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko, Warszawa, s. 56.

stanowią uzasadnienie dla konstrukcji globalnego prawa administracyjnego[3]. Postęp technologiczny nie tylko przyspiesza proces globalizacji, a w jego ramach globalizację technologii (tzw. technoglobalizm), czyli tendencję do umiędzynaradawiania tworzenia, stosowania i rozprzestrzeniania się technologii[4], ale również powoduje zwiększenie zależności i tworzenia nowego typu powiązań między przedsiębiorstwami, państwami i ich administracjami oraz społeczeństwami. Ze względu na to, że regulacja tych kwestii może być efektem współdziałania wielu podmiotów o różnym statusie prawnym, czyni otwartym określenie podstaw prawnych uzasadniających działanie administracji, wskazującej ich wykorzystanie oraz spoiwa regulacji publicznoprawnych (prawa administracyjnego) dla tego systemu.

Stosowanie przepisów prawa często wiąże się obecnie z odwoływaniem do różnorodnych norm, wymagań, założeń, rozwiązań prawnych instytucji czy w końcu wzorców postępowania i standardów unijnych. Wśród tych norm postępowania szczególną rolę – która zostanie wykazana w niniejszej pracy – odgrywają powstające w procesie normalizacji normy techniczne. Przyczyną zajęcia się tą problematyką jest, po pierwsze, skala zjawiska – tysiące norm technicznych występujących w obrocie, po drugie zaś – brak w nauce prawa administracyjnego szerszych opracowań dotyczących tej tematyki.

Już na wstępie należy podkreślić, że termin „norma powstająca w procesie normalizacji" jest w nauce prawa rozumiany niejednolicie. W przyjętym w tej pracy ujęciu zgodnie z tytułem uwaga zostanie poświęcona normom technicznym, a więc zostaną pominięte szczegółowe analizy odnoszące się do tej części norm, które choć powstają w procesie normalizacji, nie mają rzeczywistego charakteru norm technicznych. Przyjętym w pracy założeniem będzie traktowanie jako właściwych norm technicznych tych, które są normami zachowania (regułami postępowania). Pozostałe normy powstające w procesie normalizacji, jak normy znaczeniowe czy klasyfikacyjne, które służą do rekonstrukcji

[3] Por. A. Wróbel [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, s. 31 i n.

[4] A. Zorska, *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i gospodarce światowej*, Warszawa 1998, s. 27.

normy zachowania w połączeniu z odrębnymi regulacjami, w ujęciu przyjętym w pracy mają znaczenie wyłącznie akcesoryjne[5]. Mając na względzie powyższe zastrzeżenie i fakt, że normy techniczne są zdecydowanie dominujące wśród wszystkich norm powstających w procesie normalizacji, w tej pracy będzie używane jedno pojęcie „norma techniczna", co pozwoli odróżnić normy powstające w procesie normalizacji od innego rodzaju norm (np. moralnych). Gdy prowadzone analizy wymagać będą podkreślenia procesu, w którym powstają, zostanie użyte pełne sformułowanie, tj. „norma powstająca w procesie normalizacji"[6]. Ewolucja rozwiązań technicznych i określających je norm wskazuje istotne na gruncie prawa problemy relacji, jakie zachodzą między światem techniki i podejmowanymi w nim różnorodnymi działaniami o charakterze technicznym a działalnością prawotwórczą obejmującą regulację zachodzących w tej materii zdarzeń. W niniejszej pracy została podjęta próba zbadania i usystematyzowania tych relacji.

Podstawowym celem pracy, co sygnalizuje jej tytuł, jest określenie prawnych aspektów normy technicznej oraz jej znaczenia dla prawa administracyjnego. Poczynione ustalenia mają potwierdzić, czy granice prawa administracyjnego mogą być przesunięte dzięki normalizacji i normom technicznym. Dla realizacji celu głównego zostały postawione również cele dodatkowe. Po pierwsze, polegające na udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy normy powstające w procesie normalizacji to akty niewiążące prawa (miękkie prawo), postać samoregulacji lub współregulacji, czy też może narzędzia deregulacji prawa twardego. Po drugie, polegające na dokonaniu oceny istniejących sposobów prawnej regulacji zagadnień technicznych oraz wynikających z nich konsekwencji w sferze stosowania prawa, obejmujących: ocenę niezbędności wprowadzania i stosowania w procesie prawnej regulacji zagadnień technicznych in-

[5] Zob. A. Michalska, *Prawo a normy techniczne w prawie socjalistycznym*, Poznań 1968, s. 93; zob. K. Gandor, *System prawny normalizacji technicznej w warunkach intensywnej gospodarki*, PiP 1974/6, s. 28 i n.

[6] Przyjmując takie ujęcie, zrezygnowano w pracy z wprowadzenia dodatkowego pojęcia „norma normalizacyjna" dla określenia wszystkich norm powstających w procesie normalizacji; zob. B. Fischer, *Status norm normalizacyjnych i Polskiego Komitetu Normalizacyjnego – zagadnienia wybrane*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2016/4, s. 5–22.

nych zasad aniżeli w „obszarach nietechnicznych"; wskazanie przesłanek uzasadniających konieczność prawnej regulacji zagadnień technicznych lub zrezygnowanie z niej i w konsekwencji ocenę, czy norma techniczna powinna być wyłączną metodą regulacji zagadnień technicznych.

Przyjętym w pracy założeniem jest określenie zagadnień administracyjnoprawnych związanych z normami technicznymi w sposób bardziej ogólny, tj. nieskupiający się na rozwiązaniach charakterystycznych dla konkretnych gałęzi materialnoprawnych (np. ochrony środowiska)[7]. Stąd też w zasadniczej części sięgnięto do zasad o uniwersalnym charakterze dotyczących prawa administracyjnego jako całości oraz określenia przede wszystkim wspólnych cech norm technicznych, niezależnie od tego, czy są to normy polskie, europejskie czy międzynarodowe. Dla pełnej jednak analizy zostały także wyróżnione cechy, które są charakterystyczne dla poszczególnych rodzajów tych norm i ich zastosowań.

W trakcie prowadzonych badań, w wymagających tego obszarach, sięgnięto po analizę ujęcia materialnego poszczególnych zagadnień prawnych, dotyczących m.in. konstytucyjnych podstaw wprowadzanych unormowań technicznych, charakterystyki normy technicznej, pojęcia Polskiej Normy i przepisu technicznego czy odesłań pozasystemowych do zasad wiedzy technicznej. Uwzględnione zostały również, aczkolwiek w węższym zakresie, zagadnienia proceduralne, w tym dotyczące ujednolicania stanowienia przepisów technicznych w Unii Europejskiej. Zostały też poddane analizie sposoby oraz odpowiednie formy reglamentacji rozwoju techniki, jak również faktyczna transparentność prawnej regulacji postępu technicznego i zakresu niezbędnej ingerencji publicznoprawnej w tym obszarze. Omówienie tych zagadnień nie wydawało się możliwe bez wskazania – w zakresie ograniczonym ramami pracy – historycznych aspektów rozwoju regulacji publicznoprawnych w tym obszarze. W rozważaniach sięgnięto po przykłady rozwiązań

[7] Zwłaszcza że tzw. działy (gałęzie) kompleksowe (np. ochrona środowiska, prawo budowlane) charakteryzują się jednoczesnym udziałem norm z różnych gałęzi prawa, bez wyodrębnionej samodzielnej metody regulacji. Muszą więc być uwzględnione ograniczenia jednolitości prawa administracyjnego w sensie wyróżnienia go jako gałęzi, aczkolwiek stykającej się z innymi gałęziami prawa.

prawnych z różnych dziedzin, przy czym szczególną uwagę zwrócono na konstrukcje prawa odnoszące się do ochrony informacji, w tym danych osobowych.

Przyjęto hipotezę, że systemy prawa w obszarze zagadnień technicznych oparte wyłącznie na prawie stanowionym nie są efektywne i powinny być uzupełniane normami technicznymi, które z kolei tworzone w ramach normalizacji przesuwają granice prawa administracyjnego.

Charakterystyka prawnych kontekstów norm technicznych, ich znaczenie dla prawa administracyjnego oraz wyznaczony obszar badawczy dostarczyły wielu zagadnień problemowych o różnorodnej etiologii, zwłaszcza prawnodogmatycznych, ale również teoretycznych i o charakterze praktycznym. Przedmiotem podjętych badań są głównie regulacje administracyjnego prawa materialnego oraz tworzone na ich podstawie struktury. Sprecyzowanie i wyjaśnienie znaczenia pojęć niezbędnych dla realizacji założonego celu oraz przyjęta płaszczyzna badań determinowała sposób ich prowadzenia oraz dobór metod badawczych. Z kolei wskazanie metod badawczych umożliwiło określenie kierunku, przedmiotu i zakresu badań.

W pierwszych rozdziałach zostały dokonane wstępne ustalenia, które miały na celu wskazanie znaczenia używanych w pracy podstawowych pojęć oraz uzasadnienie stosowanej aparatury pojęciowej. Terminy szczegółowe pojawiające się w trakcie rozważań – dla usunięcia ewentualnych wątpliwości co do ich znaczenia i użytego kontekstu – były objaśniane także w rozdziałach, w których występowały. W pierwszym rozdziale, tworząc bazę dla dalszych wywodów, z uwzględnieniem ustaleń doktryny, dokonano analizy pojęć „legislacja administracyjna", „normalizacja" oraz „źródła prawa administracyjnego". W trakcie badania zagadnienia normalizacji uwzględniono jej interdyscyplinarność oraz techniczny charakter procesu, który opisuje, wskazano pojęcia, na których się opiera, a dla właściwej realizacji założonego celu sięgnięto do historycznych uwarunkowań, które wpłynęły na obecny jej kształt. Porównując uzyskane wyniki z charakterystycznymi ujęciami legislacji administracyjnej, dokonano oceny obszarów autonomicznego i uzu-

pełniającego wpływu na kształtowanie normy technicznej, a także jej umiejscowienia w systemie źródeł prawa administracyjnego. Wskazano też, jako uzasadnienie dla deregulacji prawa, nieprawidłowości przy jego tworzeniu, które prowadzą do niekorzystnych zjawisk określanych jako inflacja prawa. Zamierzeniem tego rozdziału było również wyjaśnienie przyczyn dużej różnorodności instrumentów wykorzystywanych przy powstawaniu prawa oraz szerokiego sięgania po instrumenty prawnie niewiążące przy jego kształtowaniu. Pozwoliło to ukierunkować dalszą analizę na stwierdzenie, czy normy techniczne są właściwym instrumentem, który może być skutecznie użyty dla deregulacji prawa twardego. Poszukując odpowiedzi na to pytanie, przeanalizowano nie tylko zinstytucjonalizowany proces tworzenia prawa, jego powstawania i kształtowania, lecz także różnic w podejściu prawniczym i regulatywistycznym.

Dla dopełnienia kontekstu prowadzonych badań zwrócono uwagę na przekształcanie form działania administracji, gdyż – jak pisał Janusz Łętowski – tradycyjny zamknięty system prawnych form działania administracji musi ulegać przekształceniom w kierunku systemu otwartego, elastycznego, odpowiadającego na wyzwania stawiane współczesnej administracji[8].

W rozdziałach drugim i trzecim została przeprowadzona analiza wzajemnych relacji między pojęciami normy prawnej, normy technicznej, przepisem prawnym oraz przepisem administracyjnym. W ramach tej części badań szczególna uwaga została poświęcona ocenie – przez pryzmat pojęcia normy stanowiącej wzorzec oceny prawidłowości działań – normy technicznej jako głównego nośnika wzorcowej treści technicznej. Poddano analizie określone elementy odnoszące się do normy technicznej, jak m.in. inicjowanie procesu jej wydawania, sporządzanie, partycypacja w wydawaniu, wejście w życie, obowiązywanie, publikacja czy dostęp do treści normy. W rozdziale tym, poza porównaniem normy prawnej i technicznej, poszukiwano odpowiedzi na dalsze pytania szczegółowe: jaki jest status prawny normy technicznej

[8] J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 133.

i czy przez umieszczenie jej w przepisie prawnym przestaje być jedynie dobrowolnym zaleceniem, lecz jej stosowanie staje się automatycznie obowiązkowe. Co dzieje się w sytuacji zmiany normy technicznej (której treść jest niezależna od prawodawcy), gdy została powołana w przepisie? I w końcu: jak należy zinterpretować odesłanie do norm technicznych niezgodnych z ustawami oraz czy w analizowanym ujęciu w skali globalnej administracja sprawowana jest przez prywatne instytucje wyposażone w funkcje regulacyjne?

Jednym z założeń tego rozdziału było uporządkowanie terminologiczne, które pozwoliło na bliższą ocenę wprowadzanych rozwiązań, przy założeniu różnorodności form, w jakich są powoływane normy, jak i podmiotów je wprowadzających, a także związanych z nimi zagrożeń.

Obecny status norm technicznych w Polsce jest ściśle związany z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej oraz dynamicznym rozwojem gospodarczym. Zmiany te powodują, jak podkreśla Jan Zimmermann, „że ustawodawca przestał się mieścić w klasycznych podziałach i stanowi dla administracji publicznej formy działania łamiące nieraz utarte kryteria klasyfikacji. (...) Warto jednak postulować, aby tworząc nowe rozwiązania prawne i nowe formy działania, prawodawca nie zapomniał o pewnych przyjętych regułach. Łamiąc je i wprowadzając dużą, czasem nadmierną dowolność w kształtowaniu form, prowadzi się nie tylko do chaosu terminologicznego, lecz także do niepewności kompetencyjnej albo niepewności co do skutków przyjętych rozwiązań, co może zniweczyć założony cel danej regulacji”[9].

Po zbadaniu tych podstawowych relacji na bazie dokonanych ustaleń została podjęta próba oceny miejsca normy technicznej w systemie normatywnym.

W rozdziale czwartym poddano analizie pozycję krajowej jednostki normalizacyjnej, jaką jest Polski Komitet Normalizacyjny, zaczynając od jego genezy. W dalszej części zostały przedstawione funkcje i zadania oraz dokonano próby oceny jego charakteru. Na koniec zwrócono uwagę

[9] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 329.

na podejmowane w doktrynie rozważania związane z zarządzaniem publicznym na przykładzie kontroli zarządczej Polskiego Komitetu Normalizacyjnego. W tym rozdziale niezbędne było sięgnięcie do zagadnień ustrojowych, nieco odbiegających charakterem od pozostałych w pracy. Bez nich jednak obraz mechanizmów związanych z normami technicznymi nie byłby pełny.

W rozdziale piątym poddano analizie znaczenie i wykorzystanie prawa niewiążącego w procesie europeizacji prawa administracyjnego. Na początku rozważań tego rozdziału przedstawiono podstawowe ustalenia doktryny prawa administracyjnego dotyczące europeizacji oraz przyjętych dla niej założeń. Pozwoliły one ukazać znaczenie innych, poza regulacjami prawa twardego, instrumentów wykorzystywanych do jej realizacji. Na bazie uzyskanych wyników ukazano m.in., że tworzenie norm technicznych, jako instrumentu uzupełniającego, ujawnia aktualne tendencje w prawie administracyjnym w zakresie relacji między władzą administracyjną i prywatnymi podmiotami. Utworzone w wyniku tego rodzaju współdziałania normy, występujące (zgodnie z założeniami wstępnymi) w ramach szeroko rozumianego *soft law*, są często przyczynkiem do uczynienia z nich później regulacji prawnie wiążących. Jak wskazuje Jolanta Jabłońska-Bonca, regulacje tego typu – niemające charakteru przymusowego, żyjące własnym życiem, zawierające tzw. otwarte normy – „są symptomem dynamicznych przemian we współczesnych systemach normatywnych. Ten sposób lansowania i wypróbowania ambitnych koncepcji reprezentujących wysokie standardy jest oznaką poszukiwania nowych dróg kształtowania stosunków społecznych”[10]. Założeniem cząstkowym realizowanym w tym rozdziale było określenie granic regulacji „miękkim prawem”, które w konsekwencji miały być pomocne w określeniu, co powinno być objęte normami technicznymi, a co przepisami powszechnie obowiązującymi. Takie ustalenie z kolei pomogło w określeniu przydatności mechanizmu uregulowania innymi niewiążącymi instrumentami (np. kodeksami dobrych praktyk) w przypadku występowania ograniczeń w możliwości objęcia określonych dziedzin przepisami powszechnie obowiązującymi. Zbadano również wykorzystanie norm technicznych w ramach aktów programowych

[10] J. Jabłońska-Bonca, *Wstęp do nauk prawnych*, Gdańsk 1994, s. 60.

oraz przeprowadzono analizę podstawowych dokumentów w zakresie ujednolicania rynku oraz interoperacyjności. Takie ujęcie pozwoliło wskazać na zmianę sposobu podejścia do regulacji i poszukiwania alternatywnych rozwiązań w stosunku do przepisów prawa.

W szóstym rozdziale podjęto temat stosowanych mechanizmów znoszenia barier technicznych z wykorzystaniem normalizacji. Przeanalizowano w nim przede wszystkim mechanizmy harmonizacji norm technicznych w Unii Europejskiej. To rozległe zagadnienie zostało świadomie ograniczone do wskazania unijnych instrumentów ujednolicających stosowanie norm i przepisów technicznych w krajach członkowskich. Przeprowadzona analiza pozwoliła jednak ocenić, jakie działania administracji publicznej powinny być w tym aspekcie podejmowane[11].

W pracy zostały wykorzystane wszystkie trzy klasyczne metody badawcze, właściwe szczegółowym naukom prawnym. W najszerszym zakresie posłużono się metodą formalno-dogmatyczną oraz prawnoporównawczą. Metoda historyczna była wykorzystana w wąskim zakresie wyłącznie dla właściwego zrozumienia treści, celu i funkcji, jaką pełniła normalizacja przed osiągnięciem jej obecnego kształtu. Przyjęta metodologia warunkowała dobór źródeł, którymi były akty normatywne, orzeczni-

[11] Uzyskane wyniki badań mogą okazać się pomocne w odpowiedzi na wiele innych pytań dotyczących zagadnień, które w pracy zostały jedynie zasygnalizowane, jak np. czy przy stosowaniu obecnego kształtu rozwiązań wykorzystujących normy techniczne prawo jest skuteczne (w znaczeniu ogólnym), a więc – jak wskazuje Zbigniew Kmieciak – „że jego normy, w sposób bezpośredni albo pośrednio, poprzez akty stosowania prawa i wykonywanie tych aktów, wywołują skutki zgodne w dostatecznie wysokim stopniu z założonym przez prawodawcę lub inne podmioty (organy stosujące prawo, zainteresowane środowiska, naukę) celem"; Z. Kmieciak, *Podstawy teoretyczne badania skuteczności regulacji prawnej jawności i jej ograniczeń* [w:] G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. III, s. 2 i n.; por. Z. Kmieciak, *Z zagadnień metodologii badań skuteczności regulacji administracyjnoprawnej* [w:] *Ochrona danych osobowych. Skuteczność regulacji*, red. G. Szpor, Warszawa 2009, s. 10–11. Mogą również być użyteczne dla wskazania warunków skuteczności regulacji administracyjnoprawnej dotyczących instytucjonalnego aspektu norm prawnych, tj. okoliczności, które przesądzają o możliwościach działania aparatu administracyjnego, a które Z. Kmieciak określa jako czynniki organizacyjne – Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnych*, Łódź 1994, s. 95, 96; zob. W. Chróścielewski, *Z problematyki skuteczności norm prawa administracyjnego*, PiP 2011/4, s. 61–72.

ctwo oraz literatura przedmiotu. Należy jednocześnie zwrócić uwagę na niedostatek opracowań i publikacji w podjętym obszarze badawczym. Istotnym materiałem źródłowym były również dokumenty normatywne, a w szczególności normy, akty programowe oraz dokumenty powstałe w wyniku współpracy w ramach sieci organów administracyjnych.

W pracy uwzględniono stan prawny na dzień 31.07.2017 r.

***

Autor składa podziękowania dla Polskiego Komitetu Normalizacyjnego, a w szczególności dla Pana Prezesa dr inż. Tomasza Schweitzera i Pani Wiceprezes mgr inż. Jolanty Kochańskiej za możliwość wymiany doświadczeń zapoczątkowaną współorganizacją konferencji naukowej „Normalizacja i legislacja administracyjna" oraz za cenne uwagi, które wpłynęły na ostateczny kształt tej monografii.

Rozdział I

ŹRÓDŁA PRAWA I LEGISLACJA ADMINISTRACYJNA

1. Wstęp

W niniejszym rozdziale zostaną omówione kwestie o charakterze ogólnym oraz wyjaśnione podstawowe pojęcia, takie w szczególności jak: „źródła prawa administracyjnego", „legislacja", „legislacja administracyjna", „deregulacja", „stanowienie i kształtowanie prawa". Żeby odpowiedzieć na pytanie, czy normy techniczne można zaliczyć do źródeł prawa administracyjnego, a jeśli tak, to do jakiego rodzaju, oprę się w rozważaniach wprowadzających na poglądach przyjętych w tym zakresie w doktrynie prawa administracyjnego. Podczas omawiania zagadnień dotyczących tworzenia prawa i legislacji zostanie zwrócona uwaga na przyczyny negatywnych skutków tzw. inflacji prawa oraz mechanizmy i instrumenty mogące przeciwdziałać występowaniu czy pogłębianiu się tego zjawiska. Nie chodzi przy tym o skierowanie badań na zinstytucjonalizowany, zorganizowany i przebiegający według zasad określonych obowiązującym prawem proces tworzenia prawa. Poczynione ustalenia mają wskazać przyczyny pozwalające na dużą różnorodność instrumentów wykorzystywanych przy kształtowaniu prawa. Następnie zostanie rozważone określenie tego, co powinno być poddane deregulacji oraz czy w każdej konkretnej sytuacji pojęcie to jest rozumiane jednakowo, czy też powinno być precyzowane za każdym razem. W końcu przedmiotem analizy będzie, które instrumenty mogą być wykorzystane do kształtowania prawa przez deregulację. Dla porównania z legislacją

administracyjną zostanie poddana analizie normalizacja. Począwszy od aspektu historycznego, poprzez ujęcia definicyjne, klasyfikacje, zostaną zbadane poszczególne cechy pozwalające na scharakteryzowanie tego procesu. Analiza będzie również uwzględniać poszczególne szczeble, na których prowadzona jest działalność normalizacyjna.

Ustalenia poszczególnych rozdziałów będą dokonywane przy założeniu sukcesywnego wyjaśniania poszczególnych aspektów dotyczących norm technicznych w niezbędnym dla danego zagadnienia zakresie.

2. Normy techniczne w systemie źródeł prawa administracyjnego

Jak wskazywał Franciszek Longchamps, prawo administracyjne jest „strukturą dwoistą: pomyślaną i rzeczywistą, żyjącą społecznie i ukierunkowaną intencjonalnym działaniem człowieka, podjętym w efekcie swoistego kompromisu społecznego. Nie jest ono dziełem przypadku, jest rezultatem złożonego procesu i świadomego współdziałania wielu podmiotów”[1]. Źródła prawa są pojęciem wieloznacznym, a złożona struktura prawa administracyjnego dodatkowo powoduje różnorodne trudności, co znajduje odzwierciedlenie w analizach doktryny, judykatury czy w piśmiennictwie. Niniejsze rozważania, mające skrótowy charakter, prowadzone są z zastrzeżeniem, że przywoływane ujęcia z teorii prawa, prawoznawstwa czy prawa konstytucyjnego odbiegają od tych przyjmowanych w prawie administracyjnym. Czym innym są więc źródła prawa administracyjnego, a czym innym źródła prawa cywilnego i innych gałęzi prawa. Podstawowe aspekty tych odmienności zostaną wskazane w kontekście skierowania uwagi na to, co jest faktycznym źródłem dla organu administracyjnego i jak należy budować zasadę legalności jego działań[2]. Uwzględniając założenia przyjęte w tej pracy, chodzi o stwierdzenie, czy normy powstające w procesie normalizacji

[1] F. Longchamps, *Z problemów poznania*, Wrocław 1968, s. 13, cyt. za Z. Duniewska [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 7, s. 51, 52; zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 73, 74.

[2] Por. J. Zimmermann, *Aksjomaty*..., s. 43.

można zaliczyć do „tego wszystkiego", co stanowi podstawę zróżnicowanych działań administracji publicznej. Dla określania tych podstaw wciąż poddawane badaniom są „rzeczywiste drogi tworzenia się prawa, jego trwania i przemian, oraz wszelkie rodzaje tych dróg, nie sposób którejkolwiek wykluczyć z góry na podstawie samej treści ustanowionego porządku prawnego, trzeba wtedy spojrzeć na prawo jako na porządek otwarty, tj. taki, który się tworzy, uzupełnia i zmienia nie tylko drogami uprzednio w nim określonymi, ale także innymi"[3]. Dlatego doktryna prawa administracyjnego poświęca wiele uwagi kategoriom źródeł prawa, nie poprzestając na dotychczasowych propozycjach, wciąż stawiając pytania o faktyczne źródła prawa administracyjnego, na które nie wskazują zastałe rozwiązania, a w szczególności Konstytucja.

W teorii prawa przyjmowane jest klasyczne odróżnianie źródeł prawa w ujęciu materialnym, obejmującym czynniki, które wpływają na treść prawa wraz z procesem jego kształtowania, oraz źródła prawa w ujęciu formalnym. To drugie ujęcie obejmuje różne formy działalności prawotwórczej organów państwowych, wśród których podstawowe znaczenie ma stanowienie prawa – poprzez legislację lub umowy oraz praktykę prawotwórczą organów państwowych, czyli precedens[4].

Na źródła prawa można spojrzeć z różnej perspektywy. Jerzy Wróblewski opisuje źródła prawa przez wyróżnienie ich pięciu ujęć. Pierwsze – normodawcze, jeżeli źródło prawa ustanawia reguły prawa obowiązującego, drugie – funkcjonalne, jeżeli wpływa ono na treść prawa obowiązującego, trzecie – walidacyjne, które stanowi podstawę obowiązywania reguły prawnej, czwarte – decyzyjne, jeżeli źródło prawa jest uwzględniane w uzasadnieniach decyzji prawotwórczych, i ostatnie – piąte – które wskazuje, że źródło prawa jest nośnikiem informacji o prawie obowiązującym[5].

---

[3] F. Longchamps, *O źródłach prawa administracyjnego (problemy poznawcze)* [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, Warszawa–Poznań 1973, s. 97.

[4] Por. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2012, s. 105 i n.; J. Jabłońska-Bonca, *Wprowadzenie do prawa. Introduction to Law*, Warszawa 2008, s. 43–84; T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, s. 127 i n.

[5] J. Wróblewski, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1989, s. 23, 24.

Bogdan Fischer – doktor nauk prawnych, nauczyciel akademicki zatrudniony na Uniwersytecie Jagiellońskim (IDMiKS), wykłada również w Akademii L. Koźmińskiego oraz na Uniwersytecie Pedagogicznym w Krakowie; radca prawny. Zajmuje się prawem administracyjnym; od kilkunastu lat specjalizuje w prawie informacyjnym, przede wszystkim w zakresie ochrony danych osobowych oraz prawa mediów. Autor wielu publikacji naukowych z wymienionych dziedzin.

Regulacje z wykorzystaniem norm technicznych, wspierane przez Unię Europejską, stają się niezbędne już nie tylko w sferze techniki. Obecnie nie ma w zasadzie dziedziny, w której normy techniczne nie byłyby wykorzystywane – od ochrony danych osobowych i prawa mediów po prawo informatyczne i określanie wymagań dla infrastruktury informatycznej państwa czy inteligentnych miast.

W opracowaniu zostały zbadane prawne konteksty normy technicznej oraz jej znaczenie dla prawa administracyjnego. Autor ocenia istniejące sposoby prawnej regulacji zagadnień technicznych oraz ich konsekwencje w sferze stosowania prawa.

Normy techniczne lub odwołania do nich spotykamy m.in.:
– w przepisach prawa stanowionego,
– w dokumentach unijnych (*soft law*),
– w wyrokach sądowych,
– w różnych systemach normatywnych niebędących wynikiem prawotwórczej działalności państwa.

Ta pierwsza na rynku tak szeroka publikacja dotycząca prawnych aspektów norm technicznych pozwoli na zgłębienie analizowanej tematyki.

Książka jest przeznaczona przede wszystkim dla przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, nauk o mediach oraz dla szerokiego kręgu prawników i innych podmiotów mających styczność z normami technicznymi (m.in. dla osób zajmujących się dostępem do informacji i jej ochroną, w tym danymi osobowymi).

9788381078429 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8107-842-9

9 788381 078429

ZAMÓWIENIA:
INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

CENA 159 ZŁ (W TYM 5% VAT)