Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Wydział Prawa i Administracji

Studia Prawnoustrojowe

57

Wydawnictwo
Uniwersytetu Warmińsko–Mazurskiego
w Olsztynie

Komitet Redakcyjny
Jarosław Dobkowski (redaktor naczelny)
Elżbieta Zębek (zastępca)
Denis Solodov (sekretarz)
Marta Romańczuk-Grącka (członek redakcji)

Rada Naukowa
Mar Jimeno Bulnes, Jozef Čentéš, Marek Chmaj, Janina Ciechanowicz-McLean, Adam Czarnota, Ieva Deviatnikovaite, Marcelo Figueiredo, Anna Fiodorova, Christopher Isike, Richard Lavers, Carmen Lázaro Guillamón, Patricia Grazziotin Noschang, Ewa Guzik-Makaruk, Maria Luisa LoGiacco, Maria Królikowska-Olczak, Dzevad Mahmutovic, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Nataliia Martsenko, Ryszard Piotrowicz, Jānis Pleps, Olesya Radyshevska, Bartosz Rakoczy, Bronisław Sitek, Janusz Sługocki, Bogusław Sygit, Mehdi Zakerian, Iryna Zaverukha

Redaktorzy tematyczni tomu
Adam Bieranowski, Agnieszka Skóra, Jarosław Szczechowicz

Recenzenci
Lista recenzentów zostanie zamieszczona w ostatnim numerze danego roku

Redakcja wydawnicza
Joanna Daniluk

Projekt okładki
Maria Fafińska

Skład i łamanie
Marian Rutkiewicz

Adres Redakcji
Wydział Prawa i Administracji UWM
10-702 Olsztyn, ul. Warszawska 98
tel. 89 524 64 31, fax 89 535 15 97

Wersją pierwotną (referencyjną) kwartalnika „Studia Prawnoustrojowe” jest wersja elektroniczna

PL ISSN 1644-0412 (print)
PL ISSN 2720-7056 (online)

© Copyright by Wydawnictwo UWM • Olsztyn 2022

Wydawnictwo UWM
ul. Jana Heweliusza 14, 10-718 Olsztyn
tel. 89 523 36 61, fax 89 523 34 38
www.uwm.edu.pl/wydawnictwo/
e-mail: wydawca@uwm.edu.pl

Nakład: 70 egz.; ark. wyd. 44,40; ark. druk. 37,75
Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, zam. nr 460

Spis treści

ARTYKUŁY

Jerzy Akińcza, *Piecza zastępcza – uwagi w związku z legitymacją procesową kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie dla realizacji roszczeń alimentacyjnych dziecka pozostającego w pieczy zastępczej* 7
Monika Augustyniak, *Metropolie we współczesnym samorządzie terytorialnym – kilka refleksji o problematyce wykonywania zadań metropolitalnych w Polsce i we Francji*..... 17
Mateusz Balcerzak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza pomocnika udzielającego pomocy w naruszeniu praw własności intelektualnej – zakres obowiązku odszkodowawczego i sposób naprawienia szkody*..... 33
Leszek Bielecki, *Instytucja pełnomocnictwa procesowego w świetle wykonywania przez administrację podatkową zadań orzeczniczych. Najważniejsze problemy*..... 47
Tomasz Bojar-Fijałkowski, *Wykonywanie zadań publicznych przez Państwową Inspekcję Sanitarną w czasie pandemii COVID-19. Refleksje i postulaty* 69
Katarzyna Karolina Borkowska, *Problematyka przestępstw o marginalnym znaczeniu praktycznym na przykładzie przestępstwa dzieciobójstwa* 85
Marzena Brzychcy, *Stosowanie klauzul społecznych i środowiskowych jako wyraz realizacji zrównoważonych zamówień publicznych*..... 103
Anna Ewa Chodorowska, *Prędkość administracyjnie dopuszczalna – wybrana problematyka* 119
Dawid Daniluk, *Konstytucyjne podstawy ustroju Gibraltaru*..... 147
Anna Dobaczewska, *Efektywność pomocy publicznej dla przedsiębiorców w okresie i po pandemii COVID-19*..... 157
Jan Dytko, *Nadzór i sądowa kontrola działalności uchwałodawczej organów samorządu zawodów medycznych*..... 173
Radosław Fordoński, *Regime change on the pretext of forcible protection of nationals abroad: selected case studies including Ukraine, Dominicana and Egypt* 191
Dorota Habrat, Eugenia Tragaki, *Motivation of the hate speech perpetrator from the Polish and Greek perspective*..... 205
Anna Haładyj, *Akt informacji a wykonywanie zadań publicznych w zakresie informowania społeczeństwa o stanie środowiska* 227
Aneta Kaźmierska-Patrzyczna, *Realizacja uprawnień sejmiku województwa w zakresie ochrony jakości powietrza, związanych z przyjmowaniem uchwał antysmogowych* 245

Helena Kisilowska, *Multidyscyplinarny charakter współczesnej administracji publicznej i nauki o administracji* ... 263
Przemysław Kledzik, *Wybrane problemy dochodzenia realizacji obowiązków administracyjnych o charakterze niepieniężnym* ... 277
Natalia Kohtamäki, *Innovation durch Interdisziplinarität: Nützlichkeit des konstruktivistischen Ansatzes in der Verwaltungsrechtswissenschaft* ... 293
Marcin Krzysztof Konieczny, *Border crime in the aspect of the hybrid war between Belarus and Poland* ... 309
Monika Kotowska, *Wpływ zaburzeń zachowania w okresie nieletniości na rozwój drogi przestępczej. Wybrane problemy na przykładzie członków zorganizowanych grup przestępczych* ... 331
Danuta Kurzyna-Chmiel, *Wyzwania i problemy w zakresie kształcenia Ukraińców przybyłych do Polski po 24 lutego 2022 r.* ... 349
Michał Kurzyński, Arkadiusz Tomczyk, *Zmiana brzmienia art. 16a Kodeksu karnego skarbowego jako odpowiedź na głos doktryny* ... 365
Kamil Leśniewski, Magdalena Zubańska, *O rozpoznaniu przez świadka naocznego raz jeszcze. Studium przypadku niedoszłej pomyłki sądowej* ... 375
Paweł Olber, *Kryminalistyka – status quo i perspektywy w dobie rozwoju nauki o danych* ... 391
Kamil Olczak, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych* ... 409
Paweł Polaczuk, *„Tożsamość kościoła" jako kryterium uznania sprawy za sprawę „wewnętrzną" kościołów i związków wyznaniowych w wyrokach niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Kilka uwag krytycznych* ... 421
Piotr Ruczkowski, *Suburbanizacja oraz kontrurbanizacja jako wyzwania dla gmin* ... 443
Tetiana Sukhorebra, *Features of legal regulation of environmental quality on the example of law and administration of Ukraine* ... 463
Weronika Szafrańska, *O wnoszeniu podań na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej (o problemie „zwykłego" e-maila)* ... 471
Jarosław Szczechowicz, *Odrzucenie zażalenia w świetle ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw – wybrane zagadnienia* ... 487
Adrianna Szczechowicz-Raś, *Procesowe skutki nieopłacenia apelacji wniesionej przez zawodowego pełnomocnika w razie odmowy zwolnienia od kosztów sądowych* ... 495
Dominika Tykwińska-Rutkowska, *Wykonywanie zadań publicznych na rzecz ochrony i promocji zdrowia rozrodczego – uwagi wybrane* ... 507
Dominik Tyrawa, *O drogach niechcianych w związku z funkcjonalizmem dróg publicznych i procedurą kaskadową* ... 533
Martyna Wilbrandt-Gotowicz, *Problemy ochrony danych osobowych na tle orzecznictwa sądów administracyjnych* ... 547
Ewelina Wojewoda, *Selekcja negatywna embrionów in vitro w świetle przepisów prawa polskiego, warunkujących stosowanie preimplantacyjnej diagnostyki genetycznej* ... 567

GLOSY

Sylwia Łazarewicz, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 14 października 2020 r., sygn. akt V ACa 301/20, dotycząca naruszenia dóbr osobistych funkcjonariusza spółki poprzez odmowę udzielenia mu absolutorium* 583

RECENZJE

Stanisław Hoc, Anna Szuba-Boroń, *Obraz przestępcy w prozie Sergiusza Piaseckiego na tle poglądów kryminologicznych epoki*, Oficyna Wydawnicza KAAFM, Kraków 2021, ss. 382 595

Artykuły

DOI: 10.31648/sp.5811

Jerzy Akińcza
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0001-9309-4680
j.akincza@uwm.edu.pl

Piecza zastępcza – uwagi w związku z legitymacją procesową kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie dla realizacji roszczeń alimentacyjnych dziecka pozostającego w pieczy zastępczej

Piecza zastępcza jako istotny problem natury prawnej

Niezaprzeczalnie istotnym elementem obszaru normatywnego, związanym z realizacją ochrony prawnej w zakresie zabezpieczenia socjalnego, tak prawnego, jak i materialnego, jest płaszczyzna dbałości o dziecko pozostające w pieczy zastępczej.

Każdego roku polityka wsparcia państwa realizuje ochronę zabezpieczenia finansowego, zastępując wykonywanie obowiązków osób zobowiązanych z kręgu najbliższych, którzy świadczeń nie realizują. Prowadzenie polityki wsparcia w ramach pomocy społecznej opiera się głównie na urzeczywistnieniu zasady pomocniczości, którą rozumieć można w dwójnasób: zapobiegania i usuwania skutków braku dostatku, dotycząc zaspokajania potrzeb podmiotów wymagających wsparcia[1].

Zgodnie z istotą zasady subsydiarności wsparcie socjalne jest realizowane wówczas, gdy skutkiem dysfunkcji (ograniczaną czy całkowicie niemożliwą) jest zadaniowość w obszarze samodzielnego zaspokajania potrzeb życiowych czy realizacja tego obowiązku przez osoby najbliższe.

Tym samym uprawnionym do pomocy społecznej staje się ten podmiot, który w pierwszej kolejności wykorzysta wszelkie spośród własnych możliwości i zasobów, dotyczących nie tylko istniejącej sytuacji materialnej, ale również

[1] Zgodnie z uwagami nad zagadnieniem: T. Moll, *Zasada subsydiarności w świetle wybranych świadczeń społecznych*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2014, R. XIV, t. 2, s. 149 i nast.

możliwości i zdolności psychofizycznej kwalifikacji zawodowych, aktywność jednostki w rozwiązywaniu własnych i rodzinnych problemów oraz jej gotowość współdziałania w tym celu z innymi. Działania podmiotu winny dotyczyć także realizacji uprawnień przysługujących podmiotowi względem innych[2].

Ochrona materialnoprawna dziecka pozostającego w pieczy zastępczej

W rozpatrywanym zakresie osobno wyróżniać należy istotny, aczkolwiek rzadko podnoszony w nauce prawa, problem ochrony dziecka pozostającego w pieczy zastępczej. Zgodnie z treścią art. 27 ust. 3 konwencji o prawach dziecka[3] państwo nie może zastępować rodziców, może jedynie wspierać rodziców oraz osoby odpowiedzialne za dziecko, co dotyczy celów zaspakajania warunków życia niezbędnych do prawidłowego rozwoju dziecka. Dalej w rozwinięciu ust. 3 art. 27 konwencji ust. 4 tegoż artykułu wskazuje w sposób bezpośredni, że państwa-strony podejmą wszelkie właściwe kroki dla zapewnienia łożenia na utrzymanie dziecka ze strony rodziców lub innych osób ponoszących odpowiedzialność finansową za dziecko, zarówno na terenie państwa-strony, jak i za granicą.

W odniesieniu do ochrony dziecka pozostającego w pieczy zastępczej, realizując obowiązki wynikające z treści konwencji, w zgodzie z art. 38 ustawy z dnia 11 czerwca 2011 r. o wpieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej[4] (dalej jako ustawa o wspieraniu rodziny lub ustawa) kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie jest osobą odpowiedzialną za realizację uprawnień z obowiązku alimentacyjnego przysługującego dzieciom umieszczonych w pieczy zastępczej[5].

Poza jakąkolwiek dyskusją należy ustalić, że ewentualny brak realizacji obowiązku alimentacyjnego rodziców wobec dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej nie powinien być stanem prawnym akceptowalnym – stanowiłby bowiem zaniechanie w obszarze podstawowych obowiązków związanych z ich wychowaniem i utrzymaniem dzieci, co można jednoznacznie uznawać za element przyczynia się do całkowitego zerwania więzi między rodzicami a dziećmi.

---

[2] W tym zakresie zbieżnie ze spostrzeżeniami z wyroku WSA w Olsztynie z 5 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 1290/2012, LexPolonica nr 5149485.

[3] Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526).

[4] Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2011 r., Nr 149, poz. 887 ze zm.).

[5] W obszarze pieczy zastępczej i pełnej analizy nad zagadnieniem: M. Andrzejewski (red.), *Status osób małoletnich – piecza zastępcza, kontakty, przysposobienie*, Warszawa 2020. W wyróżnieniu wielu podmiotów zaangażowanych w realizację czynności z pieczy zastępczej, w szczególności z powołanej pozycji literatury, zob. s. 22–25.

Zgodnie z regulacjami ustawy o wspieraniu rodziny, odpowiednio art. 2, definiując systemem pieczy zastępczej, należy go określać jako zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców. System pieczy zastępczej jest organizowany przez powiat i odbywa się w formie rodzinnej lub instytucjonalnej. Należy za prawidłowe przyjąć wyrażanie, że piecza zastępcza jest stosowana w sytuacjach, w których dziecko zostaje czasowo lub stale pozbawione opieki rodziców lub jeśli nie może ono przebywać z rodzicami ze względu na swoje dobro. Samo umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej jest formą wsparcia rodziny i ma służyć powrotowi dziecka do rodziny[6].

Zgodnie z ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wyróżnia się kilka rodzajów pieczy zastępczej: rodzina zastępcza jako rodzina: spokrewniona, niezawodowa, zawodowa, w tym pełniąca funkcję pogotowia rodzinnego i zawodowa specjalistyczna oraz domy dziecka. Niezależnie od rodzaju pieczy zastępczej, piecza nad osobą dziecka winna obejmować starania o wychowanie dziecka, kierowanie nim, zapewnienie mu odpowiednich warunków bytowych oraz troskę o bezpieczeństwo i zdrowie dziecka[7].

Zgodnie z ustawą obowiązek sprawowania pieczy nad dzieckiem i jego wychowania rodzina zastępcza lub prowadzący rodzinny dom dziecka podejmuje z dniem faktycznego umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej lub rodzinnym domu dziecka, co następuje w wykonaniu orzeczenia sądu, ewentualnie umowy, o której mowa w art. 35 ust. 2 ustawy oraz osobnym wskazaniem w przypadku rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję na podstawie orzeczenia sądu, też w przypadkach gdy dziecko zostało doprowadzone przez Policję lub Straż Graniczną, także na wniosek rodziców, dziecka lub innej osoby w przypadku, o którym mowa w art. 12a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie[8], tj. w przypadkach zagrożenia życia lub zdrowia dziecka.

---

[6] T. Smyczyński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2018, s. 283.

[7] A. Zieliński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze w zarysie*, Warszawa 2011, s. 193.

[8] Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2005 r., Nr 180, poz. 1493 ze zm.). Zgodnie z treścią art. 12a ust. 1 w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie pracownik socjalny wykonujący obowiązki służbowe ma prawo odebrać dziecko z rodziny i umieścić je u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej, w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

Legitymacja procesowa dla roszczeń alimentacyjnych dziecka pozostającego w pieczy zastępczej

W obszarze czynionych rozważań dzień umieszczenia dziecka będzie miał podstawowe znaczenie dla wykonywania obowiązku, wytaczania powództw alimentacyjnych przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie na rzecz dzieci przebywających w rodzinach zastępczych. W zgodzie z treścią art. 109 pkt 5 k.r.o.[9], wyrażającego ochronę dziecka poprzez umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej, czynność taką określać należy jako jeden ze środków ograniczenia władzy rodzicielskiej[10]. Pamiętając że obowiązek alimentacyjny wobec dzieci istnieje niezależnie od władzy rodzicielskiej, należy przypomnieć, iż nawet pozbawienie rodziców władzy rodzicielskiej nie powoduje wygaśnięcia tego obowiązku. Więź rodziców z dzieckiem, powstająca w momencie narodzin dziecka, jest nierozerwalna, a każdorazowa modyfikacja władzy rodzicielskiej nie zwalnia rodziców z odpowiedzialności zapewnienia dziecku środków niezbędnych do prawidłowego rozwoju i do utrzymania[11].

Obowiązek alimentacyjny ma na celu, uwzględniając humanitarne i moralne przesłanki, zapewnienie godnych warunków bytowych przez krewnych, którzy znajdują się w sytuacji materialnej pozwalającej na udzielenie takiej pomocy[12].

Wydaje się, że tak definiowany obowiązek alimentacyjny wypełnia minimalny zakres obowiązków, skupiając się na jego podstawowych elementach. Definiując szerzej, dzieci mają prawo do równej z rodzicami stopy życiowej, niezależnie od tego, czy żyją z nimi wspólnie, czy też oddzielnie[13]. Przez usprawiedliwione potrzeby uprawnionego należy rozumieć potrzeby, których zaspokojenie zapewni dziecku odpowiedni do jego wieku i uzdolnień prawidłowy rozwój fizyczny i duchowy. Jednocześnie definiując możliwości zarobkowe i majątkowe zobowiązanego, określić należy je jako zarobki i dochody, jakie uzyskiwałby przy pełnym wykorzystaniu swych sił fizycznych i zdolności umysłowych, nie zaś rzeczywiste zarobki i dochody.

Rodziców dziecka pozostającego w pieczy zastępczej nie zwalnia od obowiązku alimentacyjnego fakt, że dziecko to jest faktycznie na utrzymaniu kogoś innego[14]. Okoliczność, że rodzina zastępcza otrzymuje środki na utrzymanie każdego umieszczonego w rodzinie dziecka, nie ma wpływu na obowiązek alimentacyjny rodziców względem tego dziecka. Środki przekazane na

---

[9] Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 1964 r., Nr 9, poz. 59 ze zm.), dalej jako k.r.o.

[10] J. Ignatowicz, M. Nazar, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2010, s. 327.

[11] Wyrok NSA z 19 grudnia 2008 r., sygn. akt I OSK 168/08, Lex nr 518221.

[12] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1082.

[13] Tak definiując, chociażby uchwała SN z 16 grudnia 1987 r., sygn. akt III CZP 91/86, Lex nr 3342.

[14] Wyrok SN z 14 stycznia 2000 r., sygn. akt I CKN 1177/99, Lex nr 51633.

pokrycie kosztów utrzymania dziecka nie stanowią dochodów dziecka w myśl art. 135 § 3 k.r.o., z tego też powodu pobyt w rodzinie zastępczej nie może stanowić przesłanki do obniżenia świadczenia alimentacyjnego. Obowiązek alimentacyjny rodziców wobec dziecka, będąc obowiązkiem uprzywilejowanym, oznacza, że dziecko ma bezwzględne prawo do tych świadczeń alimentacyjnych, bez konieczności udowadniania, że znajduje się ono w niedostatku.

Zgodnie z treścią uchwały Sądu Najwyższego z 22 września 1966 r. okoliczność, że dziecko przebywa w państwowym zakładzie opiekuńczym, który dostarcza mu środków utrzymania i wychowania, nie pozbawia dziecka legitymacji czynnej do dochodzenia alimentów od rodziców. Przy czym o ile rodzice pokrywają koszty pobytu dziecka w zakładzie, powinno to być odpowiednio uwzględnione przy określaniu zakresu świadczeń alimentacyjnych każdego z rodziców[15].

Środki przysługujące rodzinie zastępczej na pokrycie kosztów utrzymania dziecka, a zwłaszcza ich wysokość określona w art. 80 ustawy o wspieraniu rodziny, pozostają w ścisłym związku z obowiązkiem alimentacyjnym na rzecz dziecka[16]. Istotną rolę w realizacji roszczeń alimentacyjnych na rzecz dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, zgodnie z treścią ustawy o wpieraniu rodziny, przypisano kierownikowi powiatowego centrum pomocy rodzinie[17]. Zakresem podmiotowym tego przepisu objęte zostały wszystkie dzieci przebywające w pieczy zastępczej, co dotyczy zarówno w rodzinach zastępczych spokrewnionych, jak i niespokrewnionych[18].

Zgodnie z treścią art. 38 ustawy właściwym rzeczowo i miejscowo do dochodzenia świadczeń alimentacyjnych na rzecz dziecka przebywającego

---

[15] Uchwała SN z 22 września 1966 r., sygn. akt III CZP 72/66, OSNICPiUS 1967, Nr 1, poz. 13. Uchwała w swojej istocie częściowo nawiązuje do ponoszonej już treścią rozważań zasady subsydiarności, wzajemnego uzupełniania się obowiązku utrzymania pomiotu, wymaganego wsparcia.

[16] Na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej spokrewnionej, tworzonej przez osoby obciążone obowiązkiem alimentacyjnym, ustawodawca przeznaczył kwotę niższą niż kwota środków przeznaczona na utrzymanie dziecka w pozostałych formach pieczy zastępczej (rodzina zastępcza niespokrewniona, rodzina zastępcza zawodowa, rodzinny dom dziecka). Zróżnicowanie wysokości świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinach zastępczych spokrewnionych i niespokrewnionych było przedmiotem skargi konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 kwietnia 2013 r. stwierdził, że zgodność art. 80 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej z art. 32 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej wynika z faktu, że rodzinę zastępczą spokrewnioną mogą tworzyć tylko osoby będące wstępnymi lub rodzeństwem dziecka, na których z mocy prawa ciąży obowiązek alimentacyjny. W związku z powyższym, świadczenie dla rodziny zastępczej spokrewnionej ma charakter wspomagający dla wywiązywania się przez zobowiązanych z obowiązku alimentacyjnego. Sytuacja rodzin zastępczych spokrewnionych ma zasadniczo odmienny charakter niż sytuacja podmiotów sprawujących pozostałe formy opieki.

[17] Odpowiednio zgodnie z art. 38 ust. 1 i 2 ustawy.

[18] Dla zapewnienia pełnej ochrony dziecka uprawnienie objęło także dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej przed dniem wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

w pieczy zastępczej jest kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie powiatu obowiązanego do finansowania pobytu dziecka w pieczy zastępczej. Powiatem zobowiązanym jest powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej oraz odpowiednio – w razie braku możliwości ustalenia tegoż powiatu – powiat miejsca ostatniego zameldowania na pobyt stały dziecka, a dalej w sytuacji niemożności ustalenia powiatu miejsca zameldowania na pobyt stały – powiat miejsca siedziby sądu, który orzekł o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej. W przypadku powrotu dziecka do rodziny i ponownego umieszczenia go w pieczy zastępczej powiatem zobowiązanym jest powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed ponownym umieszczeniem go w pieczy zastępczej, w razie braku możliwości ustalenia tegoż powiatu – powiat miejsca ostatniego zameldowania na pobyt stały dziecka, a dalej, w sytuacji niemożności ustalenia tego powiatu miejsca zameldowania na pobyt stały – powiat miejsca siedziby sądu, który orzekł o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej.

Dochodzenie świadczeń alimentacyjnych przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie jest zadaniem, które kierownik wykonuje we własnym imieniu, nie potrzebując dla tego działania upoważnienia organów powiatu. Dochodzenie świadczeń alimentacyjnych na rzecz dziecka przebywającego w pieczy zastępczej obejmuje postępowanie sądowe, jak i egzekucyjne.

Zgodnie z treścią powoływanego już art. 38 ustawy kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie powinien przed wytoczeniem powództwa zasięgnąć opinii asystenta rodziny, a jeżeli rodzinie nie został przydzielony asystent, kierownik powinien zwrócić się o wydanie opinii do podmiotu organizującego pracę z rodziną. Opinia ta powinna określać zasadność wytoczenia powództwa o alimenty w oparciu o możliwości zarobkowe rodziców naturalnych bądź krewnych zobowiązanych do alimentacji w dalszej kolejności.

Obowiązek dochodzenia świadczeń alimentacyjnych przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie dotyczy również osób spokrewnionych z dzieckiem, a tworzących tę rodzinę zastępczą. Może to być o tyle problematyczne, że krewni dziecka tworzący rodzinę zastępczą, niezależnie od faktu, czy są to wstępni dziecka, czy jego rodzeństwo, są osobami zobowiązanymi do świadczeń alimentacyjnych wobec dziecka, którym się opiekują. Jako uzasadnione należy przyjąć stanowisko wskazujące kryterium najbliższego pokrewieństwa dotyczącego wstępnych i rodzeństwa, ze skutkiem zastosowania w regulacjach ustawy zróżnicowania wysokości świadczenia na pokrycie. Nie można zgadzać się z argumentacją, że obowiązek alimentacyjny ciążący na najbliższych krewnych dziecka może być, zgodnie z art. 135 § 2 k.r.o., spełniony także przez osobiste starania o jego utrzymanie lub wychowanie, w ten też właśnie sposób wykonują ów obowiązek rodzeństwo i dziadkowie, którzy za tę

pracę na rzecz dziecka nie otrzymują wynagrodzenia kosztów utrzymania dziecka i jest nierelewantne i niesprawiedliwe[19].

Wobec dochodzenia roszczeń z tytułu świadczeń alimentacyjnych, należy określić, że działalnie to jest kwalifikowane zarówno jako uprawnienie, jak również obowiązek kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie[20].

Fakultatywność dochodzenia świadczenia alimentacyjnego polega na tym, że zgodnie z art. 38 ustawy o wspieraniu rodziny kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie ma uprawnienie, a nie obowiązek do dochodzenia roszczenia. Brak nakazu działania dotyczy przypadków, gdy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej nie upłynął rok. Natomiast w przypadku, gdy od dnia umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej minął rok, kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie pozostaje w obowiązku wytoczenia powództwa alimentacyjnego. Istota obowiązku wytoczenia powództwa nie polega jedynie na wystąpieniu z powództwem o alimenty, ale też na realizacji powództwa o podwyższenie alimentów, o ile potrzeba taka jest uwydatniona.

Obligatoryjność dochodzenia roszczenia, w przypadku zaniechania realizacji tegoż obowiązku przez kierownika, stanowi uchybienie w realizacji zadań i obowiązków kierownika jako jednostki powiatowego centrum pomocy rodzinie. W tym zakresie na bezczynność kierownika przysługuje skarga kierowana do właściwościowego starosty, w imieniu którego obowiązki realizuje kierownik, ewentualnie także zwrócenie się o czynności kontrolne do właściwego wojewody, odpowiednio art. 197a ustawy o wspieraniu rodziny.

Wyrażane uprawnienia, czy obowiązki kierownika powiatowego centrum pomocy nie powodują wyłączenia obowiązków i praw określonych w art. 112^1 § 1 pkt 1 k.r.o., przypisanych z mocy tego przepisu samej rodzinie zastępczej, prowadzącemu rodzinny dom dziecka albo kierującemu placówką opiekuńczo-wychowawczą, regionalną placówką opiekuńczo-terapeutyczną lub interwencyjnym ośrodkiem preadopcyjnym. Obowiązkami tymi są: reprezentowanie dziecka w sprawach bieżącej pieczy i wychowania, w szczególności w dochodzeniu świadczeń przeznaczonych na zaspokojenie jego potrzeb, w tym świadczeń alimentacyjnych.

---

[19] Zdanie odrębne sędzi TK Teresy Liszcz do wyroku TK z 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt K 12/12. *In fine* zajęte stanowiska: „Jestem głęboko przekonana, że obniżenie wysokości świadczenia pieniężnego na utrzymanie dziecka w spokrewnionej rodzinie zastępczej, i to bez względu na jej stan materialny, jest sprzeczne nie tylko z zasadą równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji), ale też z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), ponadto zaś sprzeciwia się konstytucyjnemu nakazowi otoczenia rodziny ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej (art. 18 Konstytucji)" – źródło: http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20130000548/T/D20130548TK.pdf (data dostępu: 20.04.2020).

[20] Interesujące jest – w związku z legitymacją alimentacyjną kierownika powiatowego centrum pomocy w związku z dochodem dziecka w ujęciu alimentów zasadzonych, a otrzymywanych – oświadczenie złożone przez senatora Rafała Muchackiego na 28 posiedzeniu Senatu w dniu 7 marca 2013 r., kierowane do Ministra Pracy i Polityki Społecznej Władysława Kosiniaka-Kamysza – https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfile s/_public /k8/dokumenty/stenogram/oswiadczenia/muchacki/2801.pdf (data dostępu: 21.04.2020).

Zgodnie z art. 38 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w przypadkach dochodzenia świadczeń alimentacyjnych na rzecz dziecka przebywającego w pieczy zastępczej, w postępowaniu przed sądem do kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie stosuje się odpowiednio przepisy o udziale prokuratora w postępowaniu cywilnym określonymi regulacjami kodeksu postępowania cywilnego[21].

Treścią art. 7 k.p.c. ustawodawca przewidział dwie formy udziału prokuratora w postępowaniu cywilnym: możliwość wszczęcia postępowania oraz wzięcia udziału w już toczącym się postępowaniu. Uprawnienia te, zgodnie z art. 55 k.p.c., prokurator realizuje wytaczając powództwo na rzecz oznaczonej osoby. Poprzez takie działanie, przy uwzględnieniu art. 56 k.p.c., kierownik staje się stroną powodową w znaczeniu formalnym. Stroną w znaczeniu materialnym jest osoba, na rzecz której wszczęto postępowanie, czyli dziecko umieszczone w pieczy zastępczej.

Wskazując dalej, kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie, wytaczając powództwo na rzecz oznaczonej osoby, nie może samodzielnie rozporządzać przedmiotem sporu, co wynika z treści art. 56 § 2 k.p.c. Oznacza to, że kierownik nie może dokonywać czynności materialnoprawnych stanowiących rozporządzenie roszczeniem, którego dochodzi w pozwie. Nie może zatem zrzec się tego roszczenia, ani dokonać innej czynności dyspozytywnej związanej z przedmiotem roszczenia.

Uzyskując status strony postepowania, kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie uprawniony jest do składania w trakcie postępowania sądowego oświadczeń, zgłaszania wniosków, przytaczania faktów i dowodów na ich potwierdzenie. Sąd obowiązany jest doręczać kierownikowi powiatowego centrum pomocy rodzinie pisma procesowe oraz zawiadamiać o terminach i posiedzeniach. Dalej, kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie uprawniony jest do korzystania ze środków odwoławczych. Uprawnieniem strony kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie na zasadach ogólnych może udzielić pełnomocnictwa do reprezentacji w toku procesu, przez co umocowanie może dotyczyć, zarówno profesjonalisty, jak i pracownika powiatowego centrum pomocy rodzinie.

Podobnie na zasadach ogólnych, zgodnie z art. 137 k.r.o., roszczenia o świadczenia alimentacyjne wytaczane przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie przedawniają się z upływem trzech lat. Wobec podnoszonych uwag, legitymacja kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie, którą do dochodzenia alimentów należnych dziecku znajdującemu się w pieczy zastępczej nadaje art. 38 ustawy o wspieraniu rodziny, jest istotnym elementem ochrony dziecka dotkniętego realną dysfunkcją rodzinną, z koniecznością szczególnej dbałości i nadzoru.

[21] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296 ze zm.), dalej jako k.p.c.

Element gwarancyjny związany z rocznym rozpoznaniem sytuacji dziecka pozostającego w pieczy zastępczej i dyspozytywnością złożenia pozwu o alimenty w tym czasie, w połączeniu z imperatywem wystąpienia z powództwem, po upływie roku pozostawania w pieczy zastępczej, wydaje się być wystarczającym. Uwaga znajdzie swoją zasadność w przypadku realizacji obowiązku; bezczynność kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie każdorazowo niweczyć będzie prawidłowe rozwiązanie ustawowe.

Wystąpienie przez kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie w żaden sposób nie ma wpływu na uprawnienie, które w imieniu dziecka może realizować wyznaczony przez sąd opiekun w zakresie ubiegania się w imieniu podopiecznego o alimenty.

Uprawnienie czy też obowiązek kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie, będąc działaniem fakultatywnym, tj. zastępczym, wobec obowiązków opiekunów dziecka pozostającego w pieczy, występować będzie w przypadkach bierności opiekunów.

Rozpatrywane uprawnienie kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie nabiera szczególnego znaczenia w przypadku alimentacji wobec krewnych, którzy są członkami rodziny zastępczej spokrewnionej. Opiekun zastępczy, będący krewnym zobowiązanego do alimentacji członka rodziny, ze względów pokrewieństwa może mieć opory przed kierowaniem roszczenia przeciwko członkom własnej rodziny. Z kolei rodziny zastępcze niespokrewnione z podopiecznym mogą obawiać się kierowania pozwu do sądu na rzecz podopiecznego w trosce przed pogorszeniem stosunków między nimi, podopiecznym i jego rodziną biologiczną. W każdej z wyróżnionych okoliczności, poprzez inicjatywę procesową kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie, dziecko pozostające w pieczy zastępczej, będąc zabezpieczonym od strony czynnej procesu, otrzyma należne mu świadczenie[22].

Wobec powinności spełnienia wymogu kompletności prowadzonej analizy należy wskazywać, że dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej spokrewnionej, w przypadku braku krewnych zobowiązanych do alimentowania, nie mając możliwości dochodzenia alimentów, pozostaje w pozycji prawnej daleko mniej korzystnej, ponieważ ustawodawca nie przewidział jakiekolwiek sposobu dla kompensowania braku tego świadczenia. Podnoszona okoliczność wydaje się rodzić powinność zmian ustawowych, co dotyczy wprowadzenia dodatkowego świadczenia mogącego, choć w części poprzez swoją subsydiarność, wyrównywać sferę zabezpieczenia ekonomicznego dziecka w pieczy, pozbawionego możliwości uzyskania świadczenia alimentacyjnego.

---

[22] W zakresie ponoszenia ciężaru alimentowania, zgodnie z uchwałą Pełnego Składu Izby Cywilnej i Administracyjnej SN z 16 grudnia 1987 r., sygn. akt 3 CZP 91/86, OSNCAP 1988, Nr 4, poz. 42, należy przyjąć, że rodzice nie mogą uchylić się od obowiązku alimentacyjnego na tej podstawie, iż wykonywanie tego obowiązku stanowiłoby ciężar; są oni zobowiązani podzielić się z małoletnim dzieckiem nawet najmniejszymi dochodami.

Poczynione rozważania wydają się mieć walor nie tylko teoretyczny, ale mogą być użyteczne w praktyce wykonywana pieczy zstępczej. Realna potrzeba łącznego stosowania wyróżnionych aktów prawnych prawa materialnego, także procedury, nie tylko usprawiedliwia, ale i uzgadnia analizę zagadnienia, prowadząc do jego pełnego rozpoznania.

Wykaz literatury

Andrzejewski M. (red.), *Status osób małoletnich – piecza zastępcza, kontakty, przysposobienie*, INP PAN, Warszawa 2020.
Ignatowicz J., Nazar M., *Prawo rodzinne*, Wolter Kluwer, Warszawa 2010.
Moll T., *Zasada subsydiarności w świetle wybranych świadczeń społecznych*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2014, R. XIV, t. 2.
Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2015.
Smyczyński T., *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
Zieliński A., *Prawo rodzinne i opiekuńcze w zarysie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Summary

Foster care – comments on the procedural competence of the PCPR director for maintenance claims of a child in foster care

Keywords: civil law, PCPR director, alimony, child protection, alternative care, foster care.

The considerations undertaken are intended to relate to the procedural rights of the PCPR director in relation to the protection of the child's best interests. Performing alternative care, the problem of interpenetration, and possibly conflicting interests of the child's natural family and those performing foster care, make the accepted issue important, not only in the context of considerations but also in real care for the child's welfare in foster care. It is of utmost importance that the correct exercise of the alimony/maintenance rights of the head of the PCPR, resulting from the Custody Act, additionally requires knowledge of the provisions of the family and guardianship code, as well as of the civil process, which is an essential element of the work and analysis.

DOI: 10.31648/sp.7979

Monika Augustyniak
Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie
ORCID: 0000-0001-6196-1989
monikaaugustyniak1@gmail.com

Metropolie we współczesnym samorządzie terytorialnym – kilka refleksji o problematyce wykonywania zadań metropolitalnych w Polsce i we Francji*

Wprowadzenie

Ustrój samorządu terytorialnego podlega ciągłym procesom ewolucyjnym, co koresponduje z nowymi wyzwaniami, jakie stoją przed władzą samorządową w zakresie realizacji zadań i zaspokajania potrzeb mieszkańców. Można śmiało stwierdzić, że trzydzieści lat funkcjonowania samorządu w Polsce ujawniło nowe problemy, nieadekwatne do dotychczasowych regulacji funkcjonalnych przewidzianych w tym zakresie w ustrojowych ustawach samorządowych. Choć zasadnicze problemy organizacyjne i funkcjonalne jednostek samorządu terytorialnego zostały rozwiązane, to wciąż otwarta pozostaje kwestia problematyki obszarów metropolitalnych i wykonywania zadań przez nie we współczesnym samorządzie terytorialnym.

Ustawodawca w polskim porządku prawnym dostrzegł potrzebę wprowadzenia związku metropolitalnego do struktury organizacyjnej samorządu terytorialnego, nie podejmując jednak decyzji o przyznaniu związkowi statusu jednostki samorządu terytorialnego. Ustawodawca francuski, dostrzegając także istotę metropolii w wykonywaniu zadań we współczesnym samorządzie terytorialnym, stwarza ramy społeczno-normatywne funkcjonowania dużych aglomeracji miejskich. Stają się one pewnym wyznacznikiem modelu organizacyjnego w zakresie funkcjonowania współczesnych francuskich wspólnot samorządowych i różnych ich form współpracy o dużym rozwarstwieniu

* Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2017/27/B/HS5/01677 z dnia 22 maja 2018 r.

strukturalno-funkcjonalnym (od form publicznych jednostek współpracy międzygminnej po metropolie o specjalnym statusie). Celem powoływania metropolii w obu porządkach prawnych jest zwiększenie efektywności realizacji przedsięwzięć i zadań publicznych oraz zaspokajanie potrzeb ponadlokalnych mieszkańców dużych aglomeracji.

Analiza metropolii w ujęciu funkcjonalnym w perspektywie porównawczej stanowi niezbędny element dyskusji nad kierunkami zmian w zakresie problematyki wykonywania zadań metropolitalnych w Polsce i we Francji, *ergo* stanowi to pewnego rodzaju refleksję odnoszącą się do statusu prawnego związku metropolitalnego w Polsce.

W artykule zastosowano metodę dogmatycznoprawną i porównawczoprawną.

Metropolie w obu porządkach prawnych – kontekst normatywny

Pojęcie „aglomeracja" nie odczekało się jednej spójnej definicji normatywnej. Termin ten występuje w wielu aktach prawnych, rozumiany jest również szeroko w aspekcie różnych dziedzin nauki, jak geografia i urbanistyka. W doktrynie polskiego i francuskiego prawa administracyjnego należy zwrócić uwagę na trudności definicyjne dotyczące jednoznacznej identyfikacji problemów zarządzania obszarami miejskimi. Tym samym w literaturze nie wypracowano konsensusu co do znaczenia takich pojęć, jak „metropolia", „obszar metropolitalny" czy „aglomeracja".

Cechą szczególną obszarów metropolitalnych jest występowanie więzi i powiazań o charakterze funkcjonalnym (przestrzennym, zadaniowym, społecznym, gospodarczo-infrastrukturalnym), których celem pośrednim jest zatarcie granic jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Dlatego też celem ustawodawcy jest wprowadzanie rozwiązań prawnych umożliwiających ich sprawne funkcjonowanie, a nie dostosowywanie do konkretnej struktury podziału zasadniczego w obu porządkach prawnych.

W polskim porządku prawnym instytucjonalny model wykonywania zadań metropolitalnych został powołany na mocy ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim[1], co umożliwia zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców gmin tworzących obszar metropolitalny oraz zapewnienie rozwoju tego obszaru[2]. Ustawa ta wylicza szereg cech

[1] Zob. ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2021 r., poz. 1277) dalej jako u.z.m.w.ś.

[2] Wcześniej, w dniu 1 stycznia 2016 r. weszła w życie ustawa o związkach metropolitalnych (Dz.U. poz. 1890 oraz z 2016 r., poz. 2260 – utraciła moc na podstawie art. 62 u.z.m.w.ś.), którą poprzedzały fragmentaryczne regulacje dotyczące instrumentów rozwoju terytorialnego w postaci

związku metropolitalnego, lecz nie zawiera jego definicji. Mimo przyznanej *ex lege* osobowości prawnej, związek nie stanowi jednostki samorządu terytorialnego, a jego dotychczasowa pozycja prawna wskazuje na umiejscowienie go poza zasadniczym podziałem terytorialnym państwa i przyporządkowanie go do struktury podziału specjalnego. Związek stanowi więc odrębną strukturę prawną od tworzących go gmin i segmentu administracji rządowej. Jak wskazuje Tomasz Bąkowski, „instytucja związku metropolitalnego powinna być zatem postrzegana jako struktura, która z uwagi na swoje zasoby oraz organizacyjny i terytorialny potencjał będzie wykorzystywana w celu usprawnienia realizacji zadań publicznych i podwyższenia poziomu osiąganych rezultatów”[3].

Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia została utworzona w dniu 1 lipca 2017 r. na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów[4] wraz ze wskazaniem jej granic i obszaru. W myśl art. 1 u.z.m.w.ś. „związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin województwa śląskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 000 000 mieszkańców”. Mamy zatem do czynienia z nową instytucją w ramach samorządu terytorialnego, której członkami mogą być wyłącznie gminy.

Związek metropolitalny w województwie śląskim powstał jako podmiot wykonujący zadania publiczne o charakterze metropolitalnym, komplementarne w stosunku do zadań wykonywanych przez jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Jak wskazuje Roman Marchaj, „subsydiarność jako cecha zadań metropolitalnych jest wynikiem szczególnej pozycji ustrojowej związku metropolitalnego w województwie śląskim, który wykonuje zadania niemożliwe do wykonania w inny sposób. W tym sensie funkcją zarówno związku metropolitarnego, jak i zadań metropolitalnych jest uzupełnienie zadań lokalnych wykonywanych dotychczas przez gminy i powiaty na terenie konurbacji górnośląskiej”[5].

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że z punktu widzenia przedmiotu działania związek jest szczególnym typem związków jednostek samorządu

---

Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, unormowane w ustawie z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2021 (Dz.U. z 2016 r., poz. 217) oraz obszary funkcjonalne, ujęte w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

[3] Zob. T. Bąkowski, [w:] T. Bąkowski (red.), *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 21.

[4] Zob. § 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” z dnia 26 czerwca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1290).

[5] R. Marchaj, *Zadania związku metropolitalnego w województwie śląskim – zagadnienia podstawowe*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 3, s. 100–116.

terytorialnego[6], choć z całą pewnością nie można go zakwalifikować do tej formy współpracy międzygminnej[7]. Związek stanowi zdecentralizowaną formułę wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność związku, ściśle powiązaną z jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

Związek metropolitalny w województwie śląskim nie składa się *ex lege* z dwóch substratów: osobowego (mieszkańców) i rzeczowego (terytorium), w przeciwieństwie do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Jednak na mocy art. 2 ust. 2 u.z.m.w.ś. ustawodawca przyznał mu osobowość prawną[8] oraz możliwość wykonywania zadań w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Tym samym związek stanowi odrębny podmiot prawa w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego, jak i do administracji rządowej. Wyposażenie związku metropolitalnego w osobowość prawną (publicznoprawną i prywatnoprawną) należy uznać za prawną możliwość odróżnienia interesu prawnego związku od interesu gmin go tworzących oraz interesu publicznego o znaczeniu ogólnym (ogólnopaństwowym).

We francuskim porządku prawnym trzeci akt decentralizacji[9] uczynił z metropolii jeden z filarów zmiany struktury terytorialnej w Republice Francuskiej, bowiem ustawy MAPTAM[10] i NOTRe[11] w znacznym stopniu wzmocniły ich kompetencje w zakresie wykonywania zadań publicznych. Dokonując wykładni autentycznej ustawy MAPTAM, wskazano, że reforma dotycząca funkcjonowania francuskiego samorządu terytorialnego ma na celu wzmoc-

---

[6] Zob. T. Bąkowski, [w:] T. Bąkowski (red.), op. cit., s. 18.

[7] Tak też: B. Dolnicki, R. Marchaj, *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, „Samorząd Terytorialny" 2017, nr 7–8, s. 5–18. Odrębności tych dwóch form dotyczą: po pierwsze, zakresu podmiotowego w znaczeniu strukturalnym (związek jest zrzeszeniem gmin, a nie związkiem gmin), po drugie, zakresu przedmiotowego (związek został wyposażony w zadania własne metropolitalnego, czego brak w przypadku związku gmin) oraz po trzecie, zakresu finansowego.

[8] Tak też: wyrok WSA w Gliwicach z 29 listopada 2021 r., sygn. akt I SA/Gl 755/21, Lex nr 3286417.

[9] Trzeci akt decentralizacji jest procesem otwartym. Francja wprowadza liczne reformy dotyczące zwiększenia efektywności zarządzania wspólnotą terytorialną, w tym realizacji zadań służących mieszkańcom – zob. M. Verpeaux, L. Janicot, *Droit des collectivités territoriales*, Paris 2015, s. 82 i nast. W doktrynie francuskiego prawa administracyjnego podnosi się, że rozwojowi decentralizacji towarzyszy zasada wolnej administracji. Obie te zasady są aktualnie nierozerwalne, bowiem nie ma realnej decentralizacji bez efektywnej wolnej administracji – zob. S. Creusot, *Une nouvelle organisation décentralisée de la République*, Paris 2012, s. 15.

[10] Ustawa nr 2014-58 z dnia 27 stycznia 2014 r. w sprawie modernizacji działań publicznych na szczeblu terytorialnym i wzmocnienie metropolii (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles**,** JORF n°0023 du 28 janvier 2014 page 1562 texte n°3), dalej jako MAPTAM.

[11] Zob. ustawa z dnia 7 sierpnia 2015 r. wprowadzającą nową organizację terytorialną Republiki (LOI n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, NOR: RDFX1412429L, JORF n°0182 du 8 août 2015), dalej jako NOTRe, która znosi kompetencję ogólną dla departamentu i regionu, zastępując ją dokładnymi kompetencjami przewidzianymi przez prawo dla tych dwóch kategorii wspólnot terytorialnych.

nienie skuteczności władzy publicznej, zarówno krajowej, jak i samorządowej, oraz poprawę jakości usług publicznych, opierając się na wspólnotach samorządowych i precyzując katalog ich kompetencji. Tym działaniom ma służyć m.in. modernizacja terytorialnych działań publicznych i powołanie instytucji metropolii[12].

Status prawny wspólnot samorządowych we Francji jest przede wszystkim regulowany przepisami Konstytucji Republiki Francuskiej[13] i Kodeksu Generalnego Wspólnot Terytorialnych (*Code général des collectivités territoriales* – CGCT[14]). Metropolie w Republice Francuskiej tworzy się, by działania publiczne wykonywane przez władzę samorządową były bardziej efektywne i spójne, adekwatne do aktualnych potrzeb mieszkańców dużych aglomeracji miejskich. Działania polegające na wspieraniu badań i działań gospodarczych, opracowywaniu dużych projektów miejskich, służących mieszkańcom wspólnot terytorialnych, pozwalają uznać metropolie za właściwą formę realizacji zadań samorządowych. Stwarzają one atrakcyjne warunki do życia, nauki i pracy. Metropolie oferują mieszkańcom ciągły rozwój, w tym ich przestrzeni miejskiej, z możliwością realizacji przedsięwzięć o charakterze metropolitalnym.

Idea metropolii we Francji pojawiła się z początkiem lat 60. XX w., a normatywne utworzenie wspólnot aglomeracyjnych nastąpiło na mocy ustawy z dnia 31 grudnia 1966 r., która stała się zapowiedzią współczesnych metropolii[15]. Organizację i funkcjonowanie metropolii we Francji regulowała ustawa z dnia 16 grudnia 2010 w sprawie reformy wspólnot terytorialnych (*loi du 16 décembre 2010 de reformę des collectivités territoriales*[16]) oraz ustawa MAPTAM[17].

W myśl art. L5217-1 CGCT metropolia jest publiczną instytucją współpracy międzygminnej (EPCI), która grupuje kilka gmin „w jednym kawałku i bez enklawy", łączących się w przestrzeń solidarności w celu opracowania i stworzenia wspólnego projektu rozwoju i projektu gospodarczego, ekologicznego, edukacyjnego, kulturalnego i społecznego na ich terytorium, służącemu po-

---

[12] Zob. projekt ustawy MAPTAM (la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles), 10 kwietnia 2013 r. – Senat, https://www.senat.fr/leg/pjl12-495.html (data dostępu: 6.03.2022).

[13] Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r. (Constitution du 4 octobre 1958, JORF n°0238 du 5 octobre 1958, page 9151).

[14] CGCT, https://www.legifrance.gouv.fr (data dostępu: 22.05.2022).

[15] Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, JORF du 4 janvier 1967, page 99, https://www.legifrance.gouv.fr (data dostępu: 20.05.2022).

[16] LOI n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010, page 22146, texte n°1 (data dostępu: 20.05.2022).

[17] Ustawa ta podkreśliła rolę miasta jako lidera w sprawie warunków wspólnego działania władz lokalnych i ich instytucji publicznych w zakresie wykonywania uprawnień odnoszących się do zrównoważonej mobilności, organizacji lokalnych usług publicznych oraz planowania przestrzennego i rozwoju lokalnego. Zob. E. Auber, D. Cervell, *Les collectivités territoriales. Une approche juridique et pratique da la décentralisation*, Paris 2015, s. 47.

prawie konkurencyjność i spójność funkcjonowania współpracujących gmin. Metropolie mają na celu wzmocnienie terytoriów Republiki Francuskiej poprzez działania na rzecz ożywienia gospodarczego kraju. Od stycznia 2019 r. Francja liczy 22 metropolie, w których dwie są metropoliami o szczególnym statusie (Paryż i Aix-Marseille) oraz Lyon, będący wspólnotą terytorialną. Pozostałych 19 metropolii ma status metropolii prawa powszechnego (*métropoles de droit commun*). Tym samym możemy wyróżnić we francuskim porządku prawnym metropolie o różnym statusie prawnym, od publicznych jednostek współpracy międzygminnej (EPCI), po metropolię o statucie wspólnoty terytorialnej. Jak podkreśla Gwénaël Doré, od 1 stycznia 2019 r. metropolie obejmują 19,4 mln mieszkańców (włączając w to mieszkańców metropolii lyońskiej)[18].

Ustawa MAPTAM z 27 stycznia 2014 r. ma na celu ustanowienie nowej generacji wzmocnionych metropolii, aby sprostać ich wyzwaniom, ale dostosowanych do ich specyficznych cech. Ustawa ta przewidywała automatyczne ustanowienie z mocy prawa trzech metropolii: Wielkiego Paryża, Aix-Marseille-Provence i Lyonu. 1 stycznia 2015 r. utworzono metropolię Lyonu, będącą jednostką terytorialną o specjalnym statusie (*collectivité territoriale à statut particulier*). Natomiast 1 stycznia 2016 r. utworzono metropolię Wielkiego Paryża, będącą EPCI z własnym systemem podatkowym o specjalnym statusie (*EPCI à fiscalité propre à statut particulier*) oraz metropolię Aix-Marseille-Provence, będącą EPCI z własnym systemem podatkowym podlegającym pewnym odstępstwom od prawa powszechnego.

Oprócz tych trzech podmiotów istnieje jeszcze metropolia określona w rozdziale IV ustawy MAPTAM, która jest nazywana przez przedstawicieli doktryny „metropolią prawa powszechnego", aby odróżnić ją od pozostałych trzech podmiotów o specjalnym statusie. Zgodnie z art. L. 5217-1 CGCT metropolie prawa powszechnego to wszystkie publiczne jednostki współpracy międzygminnej (EPCI) posiadające własny status podatkowy[19].

---

[18] Zob. G. Doré, *Communes et intercommunalités. Fonctionnement et pouvoir d'agir*, Paris 2021, s. 50.

[19] Zgodnie z art. L. 1111-8 CGCT jednostka samorządu terytorialnego (wspólnota terytorialna) może przekazać jednostce samorządu terytorialnego innej kategorii lub publicznemu podmiotowi współpracy międzygminnej o własnym statusie podatkowym całość lub część kompetencji, których jest beneficjentem, w tym w zakresie realizacji lub zarządzania projektami strukturalnymi na swoim terytorium. Jeżeli statut wyraźnie na to zezwala, publiczna instytucja współpracy międzygminnej, posiadająca własny status podatkowy, za zgodą gmin członkowskich, wyrażoną w uchwałach wszystkich rad gminnych, może również przekazać departamentowi lub regionowi całość lub część kompetencji, które zostały jej przekazane przez gminy członkowskie. Kompetencje delegowane (*Les compétences déléguées*), o których mowa, są wykonywane w imieniu i na rzecz przekazującej jednostki samorządu terytorialnego (wspólnoty terytorialnej) lub publicznej instytucji współpracy międzygminnej. Ta delegacja kompetencji (*délégation*) jest regulowane umową, w której określa się czas trwania, cele do osiągnięcia oraz warunki kontroli instytucji delegującej nad instytucją delegowaną. Warunki tej umowy są określane dekretem Rady Stanu (*Conseil d'Etat*). Por. też M. Mariański, *Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji ze szczególnym uwzględnieniem spółek handlowych*, „Prawo i Więź" 2021, nr 35, s. 134.

Zadania związku metropolitalnego w polskim porządku prawnym

Związek metropolitalny w województwie śląskim należy rozumieć jako strukturę organizacyjną *ex lege* powołaną do wykonywania zadań metropolitalnych, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, której samodzielność podlega ochronie sądowej[20]. Należy przychylić się do poglądu wyrażonego przez R. Marchaja, że nie jest to forma „upodmiotowienia mieszkańców"[21], dlatego też nie została ujęta w katalogu jednostek samorządu terytorialnego tworzących zasadniczy podział terytorialny państwa, mimo wyposażenia związku przez ustawodawcę w szereg cech i atrybutów przynależnym wspólnotom samorządowym. Związek metropolitalny jest zrzeszeniem gmin województwa śląskiego, które charakteryzują się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 000 000 mieszkańców. Jako zrzeszenie gmin związek nie ma statusu jednostki samorządu terytorialnego[22]. Potrzeba wykonywania zadań metropolitalnych ogranicza się do zasięgu działania związku (na obszarze jego właściwości), co charakteryzuje pod względem funkcjonalnym tę strukturę.

Ustawodawca w art. 12 u.z.m.w.ś wskazał katalog zadań publicznych realizowanych obligatoryjnie przez związek. Zaliczył do niego następujący zakres spraw, które można zakwalifikować do pięciu grup:

– sprawy z zakresu kształtowania ładu przestrzennego,

– sprawy z zakresu rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego oraz promocji związku i jego obszaru,

– sprawy z zakresu rozwoju publicznego transportu zbiorowego (w tym jego planowania, koordynacji, integracji), obejmującego transport drogowy, kolejowy i szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej oraz sprawy z zakresu metropolitalnych przewozów pasażerskich,

– sprawy z zakresu współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego.

Katalog ten ma charakter zamknięty, bowiem przemawia za tym twierdzeniem konstrukcja przedmiotowego przepisu oraz ogólne domniemanie kompetencji na rzecz gminy[23], wyrażone zarówno w normie konstytucyjnej[24], jak

---

[20] Zob. art. 2 ust. 1 i 3 u.z.m.w.ś.

[21] R. Marchaj, op. cit., s. 100–116.

[22] Wyrok WSA w Gliwicach z 29 listopada 2021 r., sygn. akt I SA/Gl 755/21, Lex nr 3286417.

[23] Szerzej na temat domniemań zob. H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 1–2, s. 69–76.

[24] Zob. art. 164 ust. 3 Konstytucji RP.

i ustrojowej[25]. Należy wskazać, że katalog ten został jednak rozszerzony o opracowywanie strategii rozwoju związku metropolitalnego (art. 12a u.z.m.w.ś)[26], do której stosuje się odpowiednio przepisy art. 10e ust. 2–4 u.s.g. Przygotowanie projektu strategii należy do wyłącznej właściwości zarządu związku metropolitalnego[27], który następnie przedstawia go zarządowi województwa „w celu wydania opinii dotyczącej sposobu uwzględnienia ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w województwie określonych w strategii rozwoju województwa"[28]. Strategia rozwoju związku metropolitalnego jest przyjmowana w drodze uchwały przez organ stanowiący związku jako strategia rozwoju ponadlokalnego[29], która podlega aktualizacji, „jeśli wymaga tego sytuacja społeczna, gospodarcza lub przestrzenna gmin wchodzących w skład związku albo gdy jest to konieczne dla zachowania jej spójności ze strategią rozwoju województwa"[30].

Należy podkreślić, że charakter prawny zadań związku, oprócz zaliczenia zadań realizowanych przez niego do szerokiej puli zadań publicznych, tj. zadań wykonywanych w celu zaspokojenia potrzeb osób zamieszkujących obszar związku, nie został zdefiniowany przez ustawodawcę. Zadania związku nie korespondują wprost z zadaniami własnymi jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 166 ust. 1 Konstytucji RP „zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne"[31], a związek taką jednostką nie jest.

Zadania związku trudno też zaliczyć do kategorii zadań zleconych, dlatego można mówić o specyficznej kategorii publicznych zadań własnych związku metropolitalnego, określonego w art. 12 u.z.m.w.ś., które nie są tożsame z dotychczasowym klasycznym podziałem zadań jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się, że podstawowym kryterium rozróżnienia stanowi adresat realizacji tych zadań publicznych związku, którym nie są mieszkańcy danej gminy, a mieszkańcy gmin tworzących ten związek[32]. Tym samym

[25] Zob. art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej jako u.s.g.) w zw. z art. 7 ust. 1 u.s.g.

[26] Art. 12a został dodany przez art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1378), zmieniającej nin. ustawę z dniem 13 listopada 2020 r.

[27] Zob. art. 33 ust. 2 pkt 5 u.z.m.w.ś.

[28] Zob. art. 12a ust. 4 u.s.g.

[29] Zgodnie z art. 10g ust. 1 u.s.g. „gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, mogą opracować strategię rozwoju ponadlokalnego, będącą wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium".

[30] Zob. art. 12a ust. 7 u.s.g.

[31] W ust. 1 art. 166 Konstytucji RP ustrojodawca wymienił konstytutywne cechy zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten nie podlega bezpośredniemu stosowaniu – zob. wyrok NSA z 9 listopada 2021 r., sygn. akt II OSK 969/20, Lex nr 3320188.

[32] Jak wskazuje R. Marchaj, „upodmiotowienie społeczności lokalnych lub regionalnych nadaje gminie, powiatowi czy województwu wymiar nie tylko prawny, ale także społeczny. Związek metropolitalny takiego wymiaru jest pozbawiony. Inaczej niż samorząd terytorialny, związek

odrębna kategoria zadań jest tą cechą, która charakteryzuje związek metropolitalny, jako samorządową strukturę organizacyjną, powołaną w celu wykonywania zadań publicznych w formule zdecentralizowanej.

Pozostałe zadania publiczne mają charakter fakultatywny i są realizowane na podstawie porozumień zawieranych:

1) między związkiem a jednostką samorządu terytorialnego lub ze związkiem jednostek samorządu terytorialnego – w przypadku realizacji przez związek zadań publicznych należących do zakresu działania danej jednostki samorządu terytorialnego (proces ten dotyczyć może także koordynacji realizacji tych zadań przez związek),

2) między związkiem a organem administracji rządowej w przypadku realizacji przez związek zadań publicznych należących do zakresu działania administracji rządowej.

Stosując kategoryzację porozumień w oparciu o kryterium podmiotowe[33], pierwszy rodzaj porozumień zaliczyć możemy do porozumień quasi-wewnętrznych (bowiem nie mieszczą się wyłącznie w ramach jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa), a drugi do zewnętrznych drugiego typu (z uwagi na powierzenie zadań administracji rządowej strukturze nie ujętej jako jednostka samorządu terytorialnego).

Porozumienie stanowi odrębną, niewładczą formę działania administracji[34], charakteryzującą się określonymi cechami[35]. Zadania wykonywane przez związek na podstawie porozumień[36] pozostają zadaniami jednostek samorzą-

---

metropolitalny nie jest korporacją osób fizycznych tworzoną z mocy prawa w oparciu o kryterium zamieszkania, lecz prawnie zorganizowanym zrzeszeniem (korporacją) gmin województwa śląskiego" – R. Marchaj, *Miejsce związku metropolitalnego w województwie śląskim w strukturze administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny" 2020, nr 6, s. 49–61.

[33] Można wyróżnić trzy rodzaje porozumień ze względu na kryterium podmiotowe: porozumienia zawierane przez administrację rządową i samorządową w celu przekazania do wykonania zadań publicznych (porozumienia zewnętrzne wykraczające poza strukturę samorządu terytorialnego) oraz porozumienia zawierane między jednostkami samorządu terytorialnego w celu przekazania lub powierzenia do wykonania zadań administracji publicznej (porozumienia wewnętrzne – w ramach struktury samorządu terytorialnego. Według Jerzego Korczaka porozumienia można podzielić na porozumienia wertykalne i horyzontalne – J. Korczak, *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 6, s. 34 i nast. Na temat różnicy pomiędzy przekazaniem a powierzeniem zadań zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 346.

[34] Zob. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 249. Zob. także S. Fundowicz, [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 914.

[35] Na temat katalogu cech porozumienia: J. Pierzchała, *Instytucja porozumienia administracyjnego (porozumienia komunalne)*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Administracja. Prawo administracyjne. Cześć ogólna*, Katowice 2018, s. 219. Zob. też M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 101–102.

[36] Porozumienia „nie są umowami prawa cywilnego, ale swoistymi formami publicznoprawnymi. W drodze umów cywilnych (art. 9 ust. 1 ustawy) mogą być przekazywane zadania prywatnoprawne, a nie zadania publicznoprawne, których przekazanie może następować – w ramach współdziałania komunalnego - przez utworzenie związku albo zawarcie porozumienia komunalnego" – tak:

du terytorialnego. Nie przechodzą one na związek i nie mogą zostać zaliczone do katalogu publicznych zadań własnych związku metropolitalnego. Wykonywanie zadań gmin tworzących ten związek umożliwia efektywne wykonywanie tych zadań w drodze nowej formuły prawnej, jaką jest związek metropolitalny. Tym samym można wskazać na dwutorowość wykonywania zadań publicznych przez związek metropolitalny. Ponadto do kategorii zadań wykonywanych przez związek należy zaliczyć zadania zlecone. Związek metropolitalny w województwie śląskim wykonuje nowy (wcześniej niewykonywany) rodzaj zadań, a ponadto agreguje pewne rodzaje zadań tworzących go gmin, dzięki czemu mogą one być wykonywane efektywniej[37].

Podkreślenia wymaga, że zdania zawiązku nie obejmują kwestii orzeczniczych, bowiem w zakresie realizacji zadań w związku z art. 12 u.z.m.w.ś. nie stosuje się form władczych. Natomiast w przedmiocie organizowania i prowadzenia metropolitalnych przewozów pasażerskich uznać należy, że związek wykonuje zadania z zakresu administracji świadczącej. Zadanie to ma więc ściśle określony katalog adresatów, tj. mieszkańców gmin, wchodzących w obszar związku.

Ponadto ustawodawca zagwarantował obowiązek zapewnienia środków finansowych na nowe zadania związku metropolitalnego, przekazywane w drodze ustawy, w postaci zwiększenia dochodów[38]. Regulacja ta koresponduje z art. 167 ust. 4 Konstytucji RP, który stanowi, że „zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych". Unormowanie to chroni dochody związku i samorządów i obliguje państwo do zapewnienia tym podmiotom środków finansowych na wykonywanie powierzonych im zadań[39].

Istotną kwestią jest także możliwość udzielania przez związek pomocy, w tym pomocy finansowej jednostkom samorządu terytorialnego i ich związkom, które również mają te same uprawnienia przyznane w drodze ustawy. Ponadto na mocy art. 16 ust. 3, który został dodany przez art. 91 ustawy z dnia 12 marca 2022 r.[40] zmieniającej nin. ustawę z dniem 24 lutego 2022 r., związek metropolitalny może udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw, a podstawą udzielania tej pomocy jest uchwała zgromadzenia. W myśl art. 12 ust. 4 u.p.o.U. związek metropolitalny, z własnej inicjatywy i w zakresie posiadanych środków, może zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1 tej

wyrok NSA w Łodzi z 27 września 1994 r., sygn. akt SA/Łd 1906/94, ONSA 1995, Nr 4, poz. 161. Pogląd ten znalazł aprobatę w doktrynie – zob. B. Jaworska-Dębska, [w:] M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, s. 441.

[37] R. Marchaj, *Zadania związku*..., s. 100–116.

[38] Zob. art. 45 u.z.m.w.ś

[39] Wyrok NSA z 17 grudnia 2020 r., sygn. akt II FSK 1607/20, Lex nr 3113740.

[40] Zob. ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2022 r., poz. 583), dalej jako u.p.o.U.

ustawy[41]. Zakres pomocy określa w uchwale zgromadzenie związku metropolitalnego, a formy i tryb udzielania pomocy określa zarząd[42]. Zadanie to należy zaliczyć do kategorii zadań fakultatywnych związku metropolitalnego, a jego zakres został powierzony do określenia organom związku.

Zadania metropolitalne we francuskim porządku prawnym

Instytucja metropolii francuskich ewaluuje, wciąż tworząc krajobraz metropolii o zróżnicowanej strukturze ustrojowej i funkcjonalne. Zauważalny jest trend poszerzania wachlarzu zadań i kompetencji, z uwzględnieniem zmieniających się potrzeb w zakresie realizacji zadań publicznych w przestrzeni samorządowej.

Metropolie pełnią funkcję zarządzania największymi obszarami miast francuskich w celu zapewnienia im wzrostu gospodarczego. Ustawodawca francuski wyraźnie wskazał w art. L. 5217-2 IX CGCT, że metropolia wykonuje kompetencje na swym obszarze, określa obowiązki służb publicznych i zapewnia zarządzanie odpowiednimi usługami publicznymi, a także planuje i koordynuje ewentualne interwencje w tym zakresie.

Artykuł L. 5217-2 CGCT zawiera obszerny katalog zadań 19 metropolii prawa powszechnego, które otwierają pole działania dla metropolii, dostosowane do potrzeb i wyzwania dużych miast. Wśród tych kompetencji należy wyodrębnić sześć grup kompetencji gminnych obligatoryjnie przekazanych metropoliom. Należą do nich kompetencje w zakresie:

---

[41] Pomoc ta obejmuje pomoc socjalną w zakresie: 1) zakwaterowania; 2) zapewnieniu całodziennego wyżywienia zbiorowego; 3) zapewnieniu transportu do miejsc zakwaterowania; 4) finansowaniu przejazdów środkami transportu publicznego oraz specjalistycznego transportu umożliwiającego transport osób leżących lub przeznaczonego dla osób z niepełnosprawnością; 5) zapewnieniu środków czystości i higieny osobistej oraz innych produktów; 6) organizacji miejsc udzielania doraźnej pomocy medycznej; 7) zapewnieniu personelu medycznego realizującego w razie potrzeby wizyty kontrolne w odniesieniu do osób z dodatnim wynikiem testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2 – w przypadku organizacji miejsc zakwaterowania; 8) podjęciu innych działań niezbędnych do realizacji pomocy. Pomoc, o której mowa w art. 12, może być zapewniona obywatelom Ukrainy w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. W myśl art. 98 ust. 2 przedmiotowej ustawy „w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. jednostki samorządu terytorialnego, związki jednostek samorządu terytorialnego, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz związek metropolitalny mogą udzielać pomocy obywatelom Ukrainy i wsparcia społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw, w tym również poprzez wydatkowanie środków finansowych".

[42] Przepis ten dotyczy również pomocy udzielanej przez jednostki samorządu terytorialnego, jak i przez związku tych jednostek. Co do charakteru prawnego aktów wydawanych na podstawie tego przepisu, zob. A. Misiejko, *Pomoc obywatelom Ukrainy z inicjatywy jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków*, 2022, Lex. W okresie od 24 lutego 2022 r. jednostki samorządu terytorialnego, związki jednostek samorządu terytorialnego, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz związek metropolitalny mogą udzielać pomocy obywatelom Ukrainy i wsparcia społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw, w tym również poprzez wydatkowanie środków finansowych.

– rozwoju i planowania gospodarczego, społecznego i kulturalnego,
– metropolitalnego planowania przestrzennego,
– lokalnej polityki mieszkaniowej,
– polityki miasta,
– zarządzanie usługami świadczonymi w interesie publicznym,
– ochrony i poprawy środowiska oraz polityki środowiska życia.

Ponadto ustawodawca francuski, oprócz obligatoryjnego przekazania poszczególnych kompetencji gminnych metropoliom, przewidział także możliwość dobrowolnego przekazania dodatkowych kompetencji gmin, na warunkach określonych w art. L. 5211-17 CGCT. Celem tych dodatkowych transferów kompetencji jest zwiększenie stopnia integracji metropolii i umocnienia jej jednolitości kompetencyjnej. Zmusza to również gminy do współpracy z metropoliami w zakresie wykonywania zadań.

Podobnie jak w polskim porządku prawnym, ustawodawca stwarza możliwość przekazania metropoliom kompetencji przez pozostałe wspólnoty terytorialne (departamenty[43], regiony[44]) oraz przez państwo[45].

Metropolie są ponadto z mocy prawa włączone w sporządzanie i modyfikację planów i dokumentów planistycznych, dotyczących rozwoju gospodarczego i innowacji, transportu i środowiska, szkolnictwa wyższego i badań naukowych, jeśli te plany i dokumenty mają wpływ na terytorium metropolii[46].

Wskazane regulacje nie mają ścisłego zastosowania do wszystkich metropolii tworzonych w oparciu o kategorię EPCI, bowiem ustawodawca, z uwagi na specyfikę niektórych z nich, przewidział odrębne regulacje dla metropolii Wielkiego Paryża i metropolii Aix-Marseille-Provence. Metropolia Wielkiego Paryża – jako metropolia o szczególnym statucie prawnym – wykonuje z mocy prawa (zamiast gmin członkowskich) kompetencje w zakresie planowania obszaru metropolitalnego, lokalnej polityki mieszkaniowej, rozwoju i planowania gospodarczego, społecznego i kulturalnego oraz w dziedzinie ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego oraz polityki w zakresie środowiska życia[47]. Metropolia Aix-Marseille-Provence – jako metropolia o szczególnym statucie prawnym – wykonuje z mocy prawa kompetencje, które w dniu jej utworzenia zostały przekazane przez gminy członkowskie połączonym jednostkom współpracy międzygminnej. Obie te metropolie mogą również wykonywać kompetencje, przekazane im przez państwo, na podobnych warunkach, jakie są przewidziane dla metropolii prawa powszechnego[48].

---

[43] Zob. art. L. 5217-2 IV CGCT.
[44] Zob. art. L. 4221-1-1 CGCT.
[45] Zob. art. L. 5217-2 II CGCT.
[46] Zob. art. L. 5217-2 VI CGCT.
[47] Zob. art. L.5219-1 II CGCT.
[48] Zob. art. L. 5218-2 CGCT dla metropolii Aix-Marseille-Provence i art. L. 5219-1 CGCT dla metropolii Wielkiego Paryża.

Natomiast pewną odrębnością w zakresie statusu prawnego metropolii jest metropolia lyońska, bowiem czerpie – w celu określenia swoich kompetencji – zarówno z prawa dotyczącego związków międzygminnych (*l'intercommunalité*), jak i z prawa dotyczącego wspólnot terytorialnych (zwłaszcza departamentu). Stanowi szczególny rodzaj wspólnoty samorządowej we francuskim samorządzie[49]. Metropolia ta korzysta z obowiązkowego przeniesienia kompetencji gminnych w.in. w zakresie: rozwoju i planowania gospodarczego, społecznego i kulturalnego, metropolitalnego planowania przestrzennego, lokalnej polityki mieszkaniowej, polityki miejskiej, zarządzania usługami świadczonymi w interesie zbiorowym. Metropolia ta może ponadto wykonywać kompetencje, które zostały jej przekazane na mocy porozumienia przez region oraz przez państwo, np. w zakresie polityki mieszkaniowej.

Wnioski

Ustawodawca francuski wprowadził system przekazywania i delegowania zadań i kompetencji metropoliom przez gminy, departamenty i regiony. Dotyczy to również delegacji kompetencji państwowych. To przekazywanie kompetencji różni się w zależności od metropolii, ponieważ ustawodawca zdecydował się na trudny do zrozumienia dla obywateli podział kompetencji „à la carte"[50]. Mocne rozwarstwienie różnych form współpracy we francuskim samorządzie terytorialnym spowodowało, że ustawodawca dążył w zamyśle do ich ograniczenia i zwiększenia efektywności mechanizmów realizacji zadań samorządowych. Nie spodziewał się jednak pewnego oporu ze strony przedstawicieli gmin, którzy niechętnie poczęli podchodzić do przekazywania kompetencji gminnych na rzecz metropolii. Tym samym zauważyć można pewne mankamenty systemu, który choć dąży w swych propozycjach normatywnych do ograniczenia rozwarstwienia struktur współpracy samorządowej, to *de facto* nie doprowadził do uproszenia organizacji terytoriów i zmniejszenia rozwarstwienia terytorialnego. Metropolie francuskie funkcjonują co od zasady jako publiczne jednostki współpracy międzygminnej lub jako metropolie o szczególnym statusie. Wyjątkiem jest Lyon, który funkcjonuje jak szczególna wspólnota terytorialna, obok gmin, departamentów i regionów. Podział ten koresponduje z różnym wachlarzem zadań i kompetencji wykonywanych przez różnego typu metropolie.

Jak wskazują przedstawiciele francuskiej doktryny prawa administracyjnego, „status poszczególnych metropolii, ich kompetencje, a nawet data ich

[49] Szerzej na temat statusu prawnego metropolii lyońskiej zob. M. Augustyniak, *Pozycja ustrojowa organów Metropolii Lyońskiej – kierunki zmian*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 35–50.

[50] Zob. E. Marcovici, *Les métropoles en France*, Paris 2019, s. 98.

utworzenia są w rezultacie wynikiem mieszanych kompromisów politycznych zawieranych na wszystkich etapach procesu legislacyjnego. Ten obowiązek godzenia przeciwstawnych interesów doprowadził do powstania systemu metropolitalnego, który jest szczególnie złożony, ponieważ jest zbyt zróżnicowany"[51].

W polskim porządku prawnym zakres samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej[52], określony w art. 12 u.z.m.w.ś., może ulec poszerzeniu w drodze zawieranych porozumień przez związek. Związek metropolitalny w województwie śląskim z mocy prawa nie przejmuje zadań gmin, które go tworzą, bowiem realizuje własne zadania metropolitalne oraz te powierzone na podstawie porozumień. Ponadto słusznie wskazuje się w literaturze przedmiotu, że „sposób uregulowania zakresu działania tego związku posiada istotne znaczenie, ponieważ po raz pierwszy przełamano zasadę lokowania zadań (własnych) wyłącznie w obszarze właściwości jednostek samorządu terytorialnego"[53]. Koncepcja związku metropolitalnego przyjęta w polskim porządku prawnym wydaje się właściwa, mając na uwadze początkowy okres funkcjonowania tej struktury zadaniowej[54]. Jednak czas pokaże, czy zakres tych zadań i formy działania zwiększą efektywność realizacji zadań i potrzeb mieszkańców gmin, tworzących związek.

Istotną kwestią jest wskazanie, że związek metropolitalny w województwie śląskim z mocy prawa nie przejmuje zadań gmin, które tworzą ten związek, bowiem wykonuje on swoje odrębne zadania wskazane przez ustawodawcę, a także może realizować inne zadania jednostek samorządu terytorialnego w drodze porozumienia. W tym zakresie regulacje te korespondują z unormowaniami dotyczącymi zadań i kompetencji metropolii lyońskiej. Rozwiązanie to należy oceniać pozytywnie, „bowiem chroni ono związek metropolitalny przed koniecznością przejęcia sporego zakresu zadań na wczesnym etapie swojego działania, gdy pod względem organizacyjnym nie jest on jeszcze do tego przygotowany"[55]. Jak podkreśla Hubert Izdebski, zadania metropolitalne, ze względu na szczególne cechy metropolii, mają charakter zadań ponadlokalnych (zadania lokalne zgodnie z zasadą subsydiarności powinny zostać w gestii wspólnot lokalnych), ale nie regionalnych[56]. Słuszne wydaje się wysunięcie postulatu wprowadzenia kategoryzacji metropolii w polskim porządku prawnym na wzór francuskich regulacji, które stwarzają większe ramy wyboru współpracy w ujęciu funkcjonalnym, a tym samym realizacji zadań we wspólnocie samorządowej.

---

[51] Ibidem, s. 70.

[52] Zob. T. Bąkowski, [w:] T. Bąkowski (red.), op. cit., s. 22.

[53] R. Marchaj, *Zadania związku*..., s. 100–116.

[54] Należy wskazać, że związek metropolitalny w województwie śląskim został utworzony 1 lipca 2017 r. Natomiast rozpoczął realizację zadań z dniem 1 stycznia 2018 r.

[55] R. Marchaj, *Zadania związku*..., s. 100–116.

[56] Zob. H. Izdebski, *Zadania metropolitalne i ich wykonywanie – obecne próby rozwiązania kwestii metropolizacji*, „Samorząd Terytorialny" 2021, nr 7–8, s. 7–24.

Wykaz literatury

Auber E., Cervell D., *Les collectivités territoriales. Une approche juridique et pratique da la décentralisation*, SEDES, Paris 2015.

Augustyniak M., *Pozycja ustrojowa organów Metropolii Lyońskiej – kierunki zmian*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Bąkowski T., [w:] T. Bąkowski (red.), *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Creusot S., *Une nouvelle organisation décentralisée de la République*, LGDJ, Paris 2012.

Dolnicki B., Marchaj R., *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, „Samorząd Terytorialny" 2017, nr 7–8.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Doré G., *Communes et intercommunalités. Fonctionnement et pouvoir d'agir*, Berger-Levraut, Paris 2021.

Fundowicz S., [w:] K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Izdebski H., *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego - klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny" 2015, nr 1–2.

Izdebski H., *Zadania metropolitalne i ich wykonywanie – obecne próby rozwiązania kwestii metropolizacji*, „Samorząd Terytorialny" 2021, nr 7–8.

Jaworska-Dębska B., [w:] M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Korczak J., *O nieporozumieniach wokół porozumień w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 6.

Marchaj R., *Miejsce związku metropolitalnego w województwie śląskim w strukturze administracji publicznej w Polsce*, „Samorząd Terytorialny" 2020, nr 6.

Marchaj R., *Zadania związku metropolitalnego w województwie śląskim – zagadnienia podstawowe*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2019, nr 3.

Marcovici E., *Les métropoles en France*, LGDJ, Paris 2019.

Mariański M., *Formy realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego we Francji ze szczególnym uwzględnieniem spółek handlowych*, „Prawo i Więź" 2021, nr 35.

Misiejko A., *Pomoc obywatelom Ukrainy z inicjatywy jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków*, 2022, Lex.

Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2008.

Pierzchała J., *Instytucja porozumienia administracyjnego (porozumienia komunalne)*, [w:] J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Administracja. Prawo administracyjne. Cześć ogólna*, Wyd. UŚ, Katowice 2018.

Starościak J., *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1977.

Verpeaux M., Janicot L., *Droit des collectivités territoriales*, LGDJ, Paris 2015.

Summary

Metropolises in contemporary territorial self-government – some reflections on the problems of performing metropolitan tasks in Poland and France

Keywords: monopolization, tasks and competencies of metropolises, local government, public tasks performed by metropolitan association and French metropolises, categorization of metropolises.

The subject of the article is the analysis of metropolitan tasks in the Polish and French legal systems and an attempt to categorize them. Polish legislators recognized the need for introducing the metropolitan association to the organizational structure of local government, however, without granting it the status of a local government unit. The French legislator also recognizing the importance of the metropolis in the performance of tasks in modern local government, introduces a complex categorization of metropolises, which corresponds to the specific scope of tasks and competencies.

The purpose of establishing a metropolis is the effectiveness of implementing public projects and tasks and satisfying the supra-local needs of the inhabitants of large agglomerations. In both legal orders legislators attempt to create an optimal range of tasks and competencies of metropolises, in various systems of cooperation in the scope of executing public tasks.

Both in Poland and in France there is a noticeable trend that extends the importance of metropolises in modern local government, which proves that the direction of changes is good. Metropolises are becoming an indispensable element in carrying out public tasks of supra-local nature. Therefore, it is worth considering the introduction of categorization of metropolises in the Polish legal order, following the example of the French regulations, which create greater framework for the choice of cooperation in carrying out tasks in the self-governmental community.

DOI: 10.31648/sp.7835

Mateusz Balcerzak
Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0002-1142-5616
mbalcerzak@wpia.uni.lodz.pl

Odpowiedzialność odszkodowawcza pomocnika udzielającego pomocy w naruszeniu praw własności intelektualnej – zakres obowiązku odszkodowawczego i sposób naprawienia szkody

Pomocnictwo w dokonywaniu naruszeń praw własności intelektualnej stanowi zagadnienie o dużym znaczeniu praktycznym i budzącym niesłabnące zainteresowanie doktryny. Naruszyciel praw własności intelektualnej korzysta najczęściej z szeregu środków pozyskiwanych z zewnątrz od wielu podmiotów. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest zarówno globalizacja, jak i postęp techniczny prowadzący do złożoności działań naruszyciela. W tych okolicznościach nietrudno o sytuację, w której świadczenie jednego podmiotu stanowi pomoc w naruszeniu praw własności intelektualnej.

Do napisania niniejszego artykułu zachęca różnorodność poglądów dotyczących stosowania art. 422 k.c.[1] do przypadków udzielania pomocy w naruszeniu praw własności intelektualnej. Spektrum poruszanych zagadnień jest ograniczone i koncentruje się na zakresie obowiązku odszkodowawczego pomocnika i sposobu, w jaki powinien on naprawić szkodę wyrządzoną czynem wymierzonym w prawo chroniące dobro niematerialne własności intelektualnej.

Należy uprzedzić, że rozważania prowadzone są przy zastosowaniu metody dogmatycznej i dotyczą pomocy w naruszaniu różnych praw wyłącznych chroniących dobra niematerialne. Poziom ogólności omawianych problemów oraz znaczenie dostrzeżonych różnic na tle dziedzin prawa autorskiego[2]

[1] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r, poz. 1740), dalej jako k.c.

[2] Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1062), dalej jako pr. aut.

i prawa własności przemysłowej[3] nie uzasadniają odmiennych odpowiedzi na pytania postawione w artykule w odniesieniu do obydwu wskazanych reżimów.

Pomocnictwo według kodeks cywilnego

Prawo nie jest obojętne wobec działań i zaniechań, które ułatwiają popełnianie czynów, z którymi ustawodawca wiąże negatywne konsekwencje. W prawie karnym pomocnictwo stanowi jedną z form zjawiskowych popełnienia czynu zabronionego[4]. Prawo cywilne wiąże pomoc w wyrządzeniu szkody czynem niedozwolonym z odpowiedzialnością odszkodowawczą pomocnika. Zgodnie z treścią art. 422 k.c. „za szkodę odpowiedzialny jest nie tylko ten, kto ją bezpośrednio wyrządził, lecz także ten, kto inną osobę do wyrządzenia szkody nakłonił albo był jej pomocny, jak również ten, kto świadomie skorzystał z wyrządzonej drugiemu szkody". Przepis ulokowany jest w ramach regulacji o czynach niedozwolonych. W doktrynie podnosi się, że jego rolą jest usunięcie wątpliwości, które pojawiają się przy stosowaniu art. 415 k.c. do takich zachowań, które stanowią pomoc w wyrządzeniu szkody[5].

Ogólną charakterystykę pomocnictwa należy zacząć od stwierdzenia, że pomocnik ponosi odpowiedzialność za własny czyn[6]. Udzielenie pomocy bezpośredniemu sprawcy szkody uznaje się za zachowanie naganne, sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Pomocnictwo ujmuje się szeroko – jako każde ułatwienie w dokonaniu czynu niedozwolonego[7].

Przesłanki odpowiedzialności pomocnika należy zrekonstruować przy uwzględnieniu ogólnych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu czynu niedozwolonego, które doznają przy tym koniecznych modyfikacji[8]. Podstawową przesłanką odpowiedzialności pomocnika jest istnienie szkody, przy czym chodzi o szkodę wyrządzoną zachowaniem podmiotu, któremu pomocnik udzielił pomocy. Przyjmuje się, że pomocnik odpowiada na zasadzie

---

[3] Ustawa z 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 324), dalej jako p.w.p.

[4] Art. 18 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2345).

[5] P. Machnikowski, [w:] A. Olejniczak (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 6, Warszawa 2018, s. 378.

[6] A. Olejniczak, [w:] A. Kidyba (red.) *Kodeks cywilny. Komentarz,* t. 3, Warszawa 2014, s. 454; M. Zelek, [w:] M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny, Komentarz*, t. 2, Warszawa 2019, s. 654, który dostrzega także elementy odpowiedzialności za czyn cudzy i podobieństwa omawianej konstrukcji z art. 427 k.c.

[7] Ramy rozważań pozwalają jedynie zasygnalizować dyskusyjne zagadnienia, jakimi są: możliwość udzielenia pomocy poprzez zaniechanie oraz pomocnictwa po wyrządzeniu czynu niedozwolonego. Szerzej: B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Wyrządzenie szkody przez kilka osób*, Warszawa 1978, s. 109–110.

[8] Ibidem, s. 106.

winy, ale jego działanie charakteryzować musi się umyślnością (choćby w zamiarze ewentualnym)[9]. W orzecznictwie i doktrynie akcentuje się konieczność istnienia po stronie pomocnika świadomości co do tego, że jego zachowanie ułatwia wyrządzenie szkody[10]. Kolejną przesłanką odpowiedzialności pomocnika jest adekwatny związek przyczynowy. Z istoty pomocnictwa wynika, że nie może być on bezpośredni, skoro wystąpić musi jeszcze zachowanie bezpośrednio wyrządzające szkodę[11].

W praktyce trudno jest odróżnić przypadki pomocnictwa od współsprawstwa. Kryteria takiego podziału są dyskutowane, lecz różnorodność i stopień złożoności stanów faktycznych uniemożliwia znalezienie uniwersalnego rozwiązania. Wskazać można m.in. na kryteria istnienia porozumienia między podmiotami biorącymi udział w wyrządzeniu szkody oraz istotności roli podmiotu w wyrządzenie szkody[12].

Pomocnictwo w dokonaniu naruszeń praw własności intelektualnych

W doktrynie prawa własności intelektualnej przypadki pomocnictwa wpisują się w szersze pojęcie „naruszenia pośredniego"[13]. Określenie to nie jest elementem polskiego języka prawnego i używane jest w literaturze w odniesieniu do takich zachowań, które nie stanowią bezpośredniego wkroczenia w sferę praw wyłącznych, ale ułatwiają naruszenie[14]. Bezpośrednie naruszenie prawa własności intelektualnej stanowi najczęściej przejaw bezprawnego skorzystania z dobra niematerialnego, do czego wyłączność przysługuje innemu

---

[9] Tak. m.in. wyrok SN z 18 maja 2017 r., sygn. akt III CSK 190/16 oraz przeważająca część doktryny, w tym: ibidem, s. 111–112. Zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie można spotkać stanowiska odmienne, które wskazują na możliwość nieumyślnego pomocnictwa, m.in: G. Bieniek, [w:] J. Gudowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2018, s. 789; B. Czachórska-Jones, [w:] J. Szwaja, A. Szajkowski (red.), *System prawa własności intelektualnej*, t. 2: *Prawo wynalazcze*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1990, s. 291–292; E. Laskowska, *Konstrukcja ochrony prawnoautorskiej na tle procesu europeizacji prawa prywatnego,* Warszawa 2016*,* s. 179 i przywoływane tam orzecznictwo.

[10] Na gruncie kodeksu zobowiązań: A. Szpunar, *Wyrządzenie szkody przez kilka osób*, „Państwo i Prawo" 1958, nr 2, s. 287.

[11] Trafnie ujęła to B. Lewaszkiewicz-Petrykowska: „Pomocnik często nie bierze udziału w zdarzeniu wyrządzającym szkodę, a w każdym razie rola, którą pełni, nie ma znaczenia podstawowego. (…) Pomocnik uczestniczy w pewnym stopniu w wyrządzeniu szkody, ułatwiając sprawcy jego akcję" – B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, op. cit., s. 110.

[12] M. Zelek, [w:] M. Gutowski (red.), op. cit., s. 660.

[13] B. Czachórska-Jones, [w:] J. Szwaja, A. Szajkowski (red.), op. cit., s. 288 i nast.; J. Barta, R. Markiewicz, *Prawo autorskie i prawa pokrewne*, Warszawa 2017, s. 179. Raczej rzadko termin „naruszenie pośrednie" dla określenia zachowania pomocnika używany jest poza obszarem prawa własności intelektualnej.

[14] Tak: S. Sołtysiński, *Prawo wynalazcze. Komentarz*, Warszawa 1975, s. 74.

podmiotowi – uprawnionemu. Sformułowanie „naruszenie pośrednie" kładzie nacisk na to, co stanowi kluczowy element pomocnictwa, czyli związek z naruszeniem bezpośrednim. Relacja ta polega na tym, że zachowanie pomocnika jedynie przyczynia się do naruszenia (stanowi „wkład")[15]. Pojęcie naruszenia pośredniego w odniesieniu do działań pomocnika bywa jednak mylące, gdyż określa jego zachowanie jako „naruszenie", co sugeruje wkroczenie w prawnie zastrzeżoną sferę cudzych kompetencji, czego przecież pomocnik nie czyni – inaczej byłby bezpośrednim naruszycielem.

Należy wskazać, że w niektórych ustawodawstwach funkcjonują szczególne regulacje naruszeń pośrednich praw własności intelektualnej[16]. Ustanawiają one przesłanki odpowiedzialności podmiotu, który nie wkraczając samemu w prawny monopol, ułatwia naruszenie np. przez dostarczanie odpowiednich komponentów niezbędnych do urzeczywistnienia chronionego wynalazku. Polski ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie tego typu regulacji jedynie w ograniczonym zakresie[17]. Otworzyło to drogę do dyskusji o możliwych podstawach przeciwdziałania pomocnictwu i przesłankom odpowiedzialności odszkodowawczej pomocników w polskim porządku prawnym. W tym względzie na plan pierwszy wysuwa się art. 422 k.c. jako przepis uniwersalny, przewidujący odpowiedzialność odszkodowawczą pomocnika za pomoc w wyrządzeniu szkody, niezależnie od źródła jej powstania[18].

W związku z powyższym istotne znaczenie ma kwestia możliwości i sposobu stosowania art. 422 k.c. do przypadków pomocy w naruszeniu prawa własności intelektualnej. W doktrynie zagadnienie to jest przedmiotem żywej dyskusji, w szczególności w dziedzinie prawa autorskiego. Najdalej idące (odosobnione) stanowisko zakłada całkowitą autonomiczność regulacji prawnoautorskiej dotyczącej odpowiedzialności, wykluczając możliwość sięgnięcia do

---

[15] K. Szczepanowska-Kozłowska, [w:] E. Nowińska, K. Szczepanowska-Kozłowska (red.), *Prawo własności przemysłowej*, seria: System Prawa Handlowego, t. 3, Warszawa 2015, s. 667. Ujęcie relacji jako „wkład" w naruszenie widoczne jest szczególnie w amerykańskim odpowiedniku pojęcia naruszenia pośredniego, jakim jest: *contributory infringement*.

[16] Np. w odniesieniu do patentu: § 10 niem. Patentgesetz; także art. 26 porozumienia w sprawie Jednolitego Sądu Patentowego z dnia 20 czerwca 2013 r. (Dz.U. UE C 2013.175.1).

[17] Chodzi o przepisy dotyczące ochrony znaków towarowych, wprowadzone ustawą z dnia 20 lutego 2019 r. o zmianie ustawy Prawo własności przemysłowej (Dz.U. z 2019 r., poz. 501): art. 296 ust. 3 p.w.p., pozwalający wystąpić z roszczeniami przewidzianymi w stosunku do naruszyciela także w stosunku do osoby, z której usług naruszyciel korzystał, oraz art. 296 ust. 1^2 pkt 1 i 2 p.w.p., odnoszący się do czynności związanych z opakowaniami, etykietami, metkami, zabezpieczeniami, elementami lub urządzeniami służącymi weryfikacji autentyczności lub wszelkimi innymi środkami, na których umieszczony jest znak towarowy, jeśli istnieje ryzyko takiego ich użycia, które stanowiłoby naruszenie prawa ochronnego na znak towarowy. Szerzej: T. Targosz, *Pośrednie naruszenie prawa ochronnego na znak towarowy przez czynności przygotowawcze*, [w:] R. Skubisz (red.), *Znaki towarowe i ich ochrona*, Warszawa 2019, s. 306–307.

[18] P. Stec, *Zasady i funkcje odpowiedzialności z tytułu naruszenia własności intelektualnej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2007, nr 2, s. 439.

art. 422 k.c.[19] Pogląd mniej radykalny nie wyklucza stosowania art. 422 k.c. do przypadków pomocnictwa w naruszeniu autorskich praw, wskazuje jednak, że nie jest to konieczne, gdyż ustawodawca w art. 79 pr. aut. nie ogranicza kręgu osób biernie legitymowanych jedynie do naruszycieli bezpośrednich[20].

Według przeważającego w doktrynie stanowiska art. 422 k.c. stanowi właściwą podstawę odpowiedzialności pomocników ułatwiających naruszanie praw autorskich[21]. Janusz Barta i Ryszard Markiewicz wskazują, że skoro w prawie autorskim brak jest szczególnej regulacji, uzasadnione jest stosowanie bezpośrednio przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących czynów niedozwolonych[22]. Autorzy zaznaczają, że chodzi o stosowanie art. 422 k.c. na gruncie prawa autorskiego, odróżniając od tego sytuację, w której art. 422 k.c. miałby być stosowany samodzielnie – w oderwaniu od szczególnego reżimu odpowiedzialności bezpośredniego sprawcy[23]. Pogląd o możliwym stosowaniu art. 422 k.c. jest przyjmowany w literaturze i orzecznictwie także w odniesieniu do pomocy przy naruszeniach wyłącznych praw własności przemysłowej[24]. Jednak należy zauważyć, że regulacje dotyczące naruszeń praw własności przemysłowej określają od strony negatywnej treść prawa wyłącznego, stąd trudniej jest wpisać w nie akt pomocnictwa[25]. W ramach tego stanowiska występują różnice poglądów względem tego, czy podstawą odpowiedzialności pomocnika jest art. 422 k.c. stosowany wprost czy odpowiednio, w powiązaniu z reżimem prawa autorskiego albo prawa własności przemysłowej[26].

---

[19] Tak: W. Machała, *Specyfika roszczenia odszkodowawczego z art. 79 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, „Studia Iuridica" 2007, t. XLVII, s. 191 i nast.

[20] A. Niewęgłowski, *Prawo autorskie. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 851.

[21] Zob. P. Podrecki, [w:] D. Flisak (red.), *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1052–1053.

[22] J. Barta, R. Markiewicz, *Prawo autorskie*, Warszawa 2016, s. 378–380; podobnie: ibidem, s. 1052.

[23] Autorzy wskazują, że takie podejście przyjął SO w Krakowie w wyroku z 27 maja 2015 r., sygn. akt I GC 791/12. Orzeczenie to uległo zmianie wyrokiem SA w Krakowie z 18 września 2017 r., sygn. akt I ACa 1494/15 r., w którym uznano, że zachowanie pozwanej stanowi bezpośrednie naruszenie, a nie akt pomocnictwa, stąd nie istnieje potrzeba opierania jej odpowiedzialności o art. 422 k.c.

[24] M. du Vall, *Prawo patentowe*, Warszawa 2008, s. 406; K. Szczepanowska-Kozłowska, [w:] E. Nowińska, K. Szczepanowska-Kozłowska (red.), op. cit., s. 677–680; E. Traple, [w:] R. Skubisz (red.), *Prawo własności przemysłowej*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 14A, Warszawa 2017, s. 943–944; Ł. Żelechowski, [w:] Ł. Żelechowski (red.), *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 1180; G. Tylec, [w:] T. Demendecki, A. Niewęgłowski, J. Sitko, J. Szczotka, G. Tylec, *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1161; A. Michalak, [w:] A. Michalak (red.) *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 180; wyrok SN z 30 kwietnia 1974 r., sygn. akt II CR 161/74.

[25] Np. art. 66 p.w.p.

[26] Za stosowaniem wprost opowiada się: P. Podrecki, *Środki ochrony praw własności intelektualnej*, Warszawa 2010, s. 167–168; przeciwko: E. Laskowska, op. cit., s. 165–166. Tak też: SN w wyroku z 27 czerwca 2014 r., sygn. akt I CSK 540/13, który zawiera jednocześnie kontrowersyjną tezę, że art. 422 k.c. można odnieść także do roszczenia o wydanie bezpodstawnie uzyskanych korzyści z art. 296 ust. 1 p.w.p.

Zaprezentowany większościowy pogląd o możliwości stosowania art. 422 k.c. w odniesieniu do zachowań stanowiących pomoc w naruszeniu praw własności intelektualnej zasługuje na aprobatę. Przekonujące są w tym względzie argumenty systemowe odwołujące się do zasady jedności prawa cywilnego i uniwersalnym charakterze art. 422 k.c. Nie istnieje jednak uzasadnienie stosowania art. 422 k.c. odpowiednio, co wiązałoby się z przenoszeniem jego stosowania na grunt określonego reżimu prawnego chroniącego dobra własności intelektualnej. Norma ta, wraz z art. 415 k.c., zawiera w sobie wszystkie przesłanki odpowiedzialności pomocnika[27]. Powinna być zatem stosowana wprost. Nie wydaje się także właściwe przyjmowanie, że podstawą odpowiedzialności pomocnika jest art. 422 k.c. „w związku" z normą prawną stanowiącą podstawę odpowiedzialności bezpośredniego naruszyciela prawa własności intelektualnej. Normy tej pomocnik nie narusza (w innym wypadku byłby on sprawcą).

Odpowiedzialność odszkodowawcza pomocnika za pomoc w naruszeniu praw własności intelektualnej prowadzi do pytań o zakres jego odpowiedzialności odszkodowawczej i sposób naprawienia szkody. Znaczenia nabiera przyjęta koncepcja względem tego, gdzie ulokowana jest odpowiedzialność pomocnika za naruszenie pośrednie, czy w ramach norm stanowiących podstawę odpowiedzialności dla naruszycieli bezpośrednich, czy też w art. 422 k.c. Przyjęcie pierwszego zapatrywania zredukowałoby stawiane problemy, gdyż do pomocnika zastosowanie miałyby te same reguły jak w przypadku naruszyciela bezpośredniego[28]. Skoro jednak *de lege lata* to art. 422 k.c. stanowi podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej pomocnika, postawione pytania wymagają odpowiedzi z uwzględnieniem właściwego reżimu odpowiedzialności i umiejscowienia przepisu.

Zakres obowiązku odszkodowawczego pomocnika w relacji do działania sprawcy

Przyjmuje się, że pomocnik odpowiada za całą szkodę, jaka została wyrządzona działaniem sprawcy, któremu udzielił on pomocy[29]. Odpowiedzialność odszkodowawcza istnieje w granicy adekwatnego związku przyczynowego ze szkodą, którego ustalenie w odniesieniu do pomocnictwa może być utrudnione z uwagi na brak bezpośredniości.

---

[27] Por. Ł. Żelechowski, [w:] Ł. Żelechowski (red.), op. cit., s. 1180.

[28] Odpada problem żądania sposobu naprawienia szkody, ale aktualna jest kwestia zakresu odpowiedzialności w kontekście związku przyczynowego.

[29] Jak wskazał SN w uzasadnieniu wyroku z 12 czerwca 2019 r., sygn. akt II CSK 211/18: „Rozmiar tej odpowiedzialności [tj. pomocnika – przyp. M.B.] wyznaczany jest związkiem przyczynowym między działaniem pomocnika, a szkodą wyrządzoną naruszeniem, do którego doszło przy jego pomocy". Patrz także: P. Machnikowski, [w:] A. Olejniczak (red.), op. cit., s. 422.

Choć brzmienie art. 422 k.c. nie zawiera wyraźnego ograniczenia odpowiedzialności, to w doktrynie wskazuje się, że pomocnik odpowiada w zakresie powziętego zamiaru, co jest konsekwencją wymagania istnienia po jego stronie winy w postaci umyślnej[30]. Już samo wykazanie umyślności po stronie pomocnika stanowić może znaczne utrudnienie w dochodzeniu przeciwko niemu roszczeń, szczególnie gdy szkoda wynika z naruszenia dóbr własności intelektualnej. Przesłanką naruszenia prawa wyłącznego jest bezprawność, znajdująca odbicie w sytuacji prawnej naruszyciela, w którą pomocnik nie ma wglądu. W tej sytuacji pomocnik może podnosić, że nie miał wiedzy o tym, że sprawca szkody działał w warunkach bezprawności (np. nie miał upoważnienia do korzystania z chronionego dobra niematerialnego).

Ponadto pomocnik nie odpowiada za tę szkodę, która wynika z wykroczenia przez bezpośredniego sprawcę poza zakres zachowania, przy którym uzyskał pomoc (czyli za eksces). Wedle dominującego poglądu zamiar pomocnika obejmować musi samo zachowanie sprawcy, natomiast bez znaczenia jest świadomość względem tego, czy zachowanie to wyrządzi szkodę oraz jaki będzie jej rozmiar[31]. Wskazane elementy świadomości pozostają jednak ze sobą w związku, gdyż właściwości działania sprawcy decydują o rozmiarze szkody. Stąd należy postawić pytanie, czy brak wiedzy pomocnika względem przyszłych działań bezpośredniego naruszyciela powinien wpływać na zakres jego odpowiedzialności? Odpowiedź nie wydaje się oczywista. Odnosząc rozważania do dziedziny własności intelektualnej, należy wskazać, że naruszenie bezpośrednie może mieć charakter jednorazowy albo też ciągły oraz zróżnicowany względem intensywności korzystania z cudzego dobra niematerialnego. Wskazane właściwości naruszenia mogą wywierać wpływ na rozmiar wyrządzonej szkody. Wypada jednak zgodzić się z poglądem, że świadomość pomocnika, iż swym działaniem ułatwia naruszenie cudzego prawa własności intelektualnej, uzasadnia jego odpowiedzialność za całą szkodę wywołaną naruszeniem, w którym dopomógł. Skoro przesłanką uzasadniającą odpowiedzialność pomocnika może być wina umyślna z zamiarem ewentualnym, należy przyjąć, że pomocnik powinien sobie zdawać sprawę, iż jego pomoc może zostać wykorzystana do wyrządzenia możliwie dużej szkody – w odniesieniu do czasu trwania naruszenia i jego skali. W dalszym ciągu trzeba jednak wyłączyć odpowiedzialność pomocnika za szkody wynikające z takich naruszeń bezpośredniego sprawcy, które leżały poza sferą jego świadomości.

Z powyższego wynika, że gdy wiedza pomocnika dotycząca działań bezpośredniego naruszyciela jest skonkretyzowana, większa jest możliwość unik-

---

[30] M. Zelek, [w:] M. Gutowski (red.), op. cit., s. 662–663; J.M. Kondek, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. IIIa, Warszawa 2017, s. 604.

[31] J.M. Kondek, [w:] K. Osajda (red.), op. cit.; przykłady podawane przez autora: udzielenie pomocy w kradzieży, podczas której sprawca dokonuje uszkodzenia ciała właściciela rzeczy, poza objętym zamiarem.

nięcia przez niego odpowiedzialności w związku z ewentualnym ekscesem sprawcy. Pomocnik, który działa ze świadomością, że jego zachowanie ułatwi jedynie naruszenie prawa wyłącznego A, może argumentować, iż nie spodziewał się, że sprawca jednocześnie, niejako „przy okazji", naruszy prawa B i C (eksces). Jeśli jednak stan świadomości pomocnika obejmuje tylko to, że ułatwia on naruszanie praw własności intelektualnej, przy czym nie zdaje sobie sprawy z tego, jakie konkretnie prawa ulec mogą naruszeniu, to powinien on ponosić odpowiedzialność za szkodę wywołaną wszelkimi naruszeniami pozostającymi w związku z zachowaniami, przy których udzielił pomocy.

Sposób naprawienia szkody

Problemem wywołującym poważne wątpliwości jest to, w jaki sposób pomocnik ma naprawić szkodę wyrządzoną przez bezpośredniego naruszyciela. Ogólne reguły odpowiedzialności za zobowiązania przewidują, że szkoda powinna zostać naprawiona poprzez przywrócenie stanu poprzedniego lub zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej z uwzględnieniem zasady pełnego odszkodowania[32]. W procesie ciężar dowodu wykazania wysokości szkody spoczywa naturalnie na powodzie[33]. W przypadku naruszeń praw własności intelektualnej (co związane jest ze specyfiką dóbr niematerialnych) ścisłe wykazanie poniesionej szkody najczęściej bywa trudne albo wręcz niemożliwe. Z tego też względu regulacje z zakresu własności intelektualnej przewidują możliwość żądania naprawienia szkody poprzez zapłatę odszkodowania w formie ryczałtowej, z odwołaniem do mierników. Przykładem może być art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. a i b pr. aut., w którym mowa jest o dwóch sposobach naprawienia szkody: na zasadach ogólnych i poprzez zapłatę sumy pieniężnej w wysokości odpowiadającej dwukrotności stosownego wynagrodzenia, które w chwili jego dochodzenia byłoby należne z tytułu udzielenia zgody na korzystanie z utworu[34]. Drugi ze wskazywanych sposobów prowadzi do zryczałtowania odszkodowania, a zatem oderwania jego wysokości poniesionej szkody.

Stanowisko, wedle którego wobec pomocnika odpowiadającego na podstawie art. 422 k.c. można wystąpić z żądaniem zapłaty zryczałtowanego odszkodowania, zyskało w ostatnich latach zwolenników[35]. Jak wskazuje Tomasz Targosz, art. 422 k.c. „nie określa wymiaru odszkodowania, w tym szczególnych zasad jego ustalania. Z przepisu tego nie da się wywieść, jaki rodzaj odszko-

[32] Art. 363 § 1 k.c. oraz art. 361 § 2 k.c.

[33] Art. 6 k.c.

[34] J. Błeszyński, [w:] J. Barta (red.), *Prawo autorskie*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 13, Warszawa 2017, s. 928.

[35] Tak m.in.: Ł. Maryniak, *Ustalanie kwoty stosownego wynagrodzenia za naruszenie autorskich praw majątkowych*, Warszawa 2020, s. 69; A. Drzewiecki, [w:] E. Ferenc-Szydełko (red.), *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 472.

dowania ma być zastosowany. Celem ustawodawcy jest wyłącznie to, by osoby wskazane w art. 422 k.c. odpowiadały tak jak sprawca główny w zakresie, w jakim chodzi o odpowiedzialność deliktową odszkodowawczą, a omawiana norma ma to jedynie zadanie, że wskazuje na krąg osób odpowiedzialnych (i wyłącza związek przyczynowy). W konsekwencji należy przyjąć, że może także chodzić o odszkodowanie w wysokości podwójnego stosownego wynagrodzenia, taką bowiem szkodę (a ściślej: szkodę kompensowaną tak określonym odszkodowaniem) wyrządza główny sprawca naruszenia autorskiego prawa majątkowego"[36]. Przedstawiony pogląd koresponduje z zapatrywaniem, wedle którego do podstawy odpowiedzialności pomocnika włączyć należy normę prawną będącą podstawą odpowiedzialności bezpośredniego sprawcy[37]. Trudno wskazać na przykłady orzeczeń przychylających się do takiego stanowiska i zawierających pogłębione uzasadnienie[38].

Przeciwko zaprezentowanemu stanowisku przemawiają argumenty o charakterze systemowym, będące konsekwencją przyjęcia zapatrywania o bezpośrednim stosowaniu art. 422 k.c. bez związku z normą prawną będącą podstawą odpowiedzialności bezpośredniego naruszyciela. Jak już wskazano, przy rozstrzyganiu prawnych konsekwencji zachowania stanowiącego pomoc w naruszeniu prawa własności intelektualnej nie istnieje potrzeba poszukiwania podstaw odpowiedzialności w przepisach szczególnych reżimów dotyczących dóbr własności intelektualnej, skoro przesłanki odpowiedzialności pomocnika i jej reguły wyczerpująco ujęte są w Kodeksie cywilnym. Dla stosowania art. 422 k.c. nie ma znaczenia charakter praw, które naruszono przy wyrządzaniu szkody. Nie ulega także wątpliwości, że za tę samą szkodę odpowiadać może wiele podmiotów, choćby dla każdego zasada odpowiedzialności

---

[36] T. Targosz, [w:] R. Markiewicz (red.), *Ustawy autorskie. Komentarze*, t. 2, Warszawa 2021, s. 1738.

[37] E. Laskowska, op. cit. Zdaniem autorki prawidłową konstrukcją dogmatyczną przy naruszeniu autorskich praw osobistych będzie zestawienie art. 78 pr. aut. w zw. z art. 422 k.c. Tak też: wyrok SN z 27 czerwca 2014 r., sygn. akt I CSK 540/13.

[38] Przywoływany w tym kontekście bywa wyrok SN z 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt I CSK 633/10, ale wydaje się, że płynące z niego wnioski są co najmniej niejednoznaczne (można wręcz argumentować, że orzeczenie to wspiera przeciwną wykładnię). Sąd Najwyższy stwierdził w nim, że odesłanie do reguł ogólnych zawarte w art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. a pr. aut. odnosi się do reguł odpowiedzialności wyznaczonych przez art. 415 k.c. Z kolei alternatywa w postaci szczegółowego uregulowania z art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b pr. aut. stanowi regułę szczególną do art. 415 k.c. m.in. poprzez odstępstwo od zasady restytucji na rzecz ryczałtu. Po rozważaniach tych Sąd Najwyższy stwierdza: „Z tych właśnie względów zarówno judykaturze, jak i w literaturze został przyjęty pogląd, że z tytułu naruszenia autorskich praw majątkowych odpowiada także pomocnik i podżegacz sprawcy". Zdanie to nie jest czytelne i wydaje się, że może sprowadzać się do skrótu myślowego, wedle którego art. 422 k.c. stosuje się także do przypadków pomocy i podżegania do naruszeń autorskich praw majątkowych. Skoro jednak uzasadnieniem tego stanu rzeczy ma być istniejące odwołanie do reguł ogólnych w art. 79 ust. 1 pkt 3 a pr. aut., to wydaje się, że właśnie do tych samych reguł sprowadza się odpowiedzialność podmiotów, o których mowa w art. 422 k.c. Nie wiadomo bowiem, czemu odpowiedzialność na zasadach odstępstwa od reguł ogólnych (art. 79 ust. 1 pkt 3 b pr. aut.) miałaby uzasadniać sięgnięcie do art. 422 k.c.

i sposób naprawienia szkody kształtowały się odmiennie[39]. Pomocnik ponosi natomiast odpowiedzialność w związku z własnym czynem (pomocą) i nie zmienia tego fakt, że do zaistnienia odpowiedzialności wystąpić musi także czyn niedozwolony osoby trzeciej.

Analizując treść art. 422 k.c., należy przyjąć, że ustawodawcy chodziło o wskazanie tego, kto ponosi odpowiedzialność za tę samą szkodę, a nie o to, kto ponosi tę samą odpowiedzialność za szkodę jak sprawca[40]. Ustawodawca nie wskazuje w art. 422 k.c. sposobu naprawienia szkody przez pomocnika. Milczenie ustawodawcy prowadzi do wniosku, że zastosowanie mają zasady ogólne, m.in. zasada pełnego odszkodowania z art. 361 § 2 k.c.[41] Pomocnik powinien zatem przywrócić stan poprzedni albo zapłacić stosowną sumę pieniężną, odpowiednią do rozmiaru szkody wywołanej zachowaniem bezpośredniego sprawcy.

Przy takim zapatrywaniu nie znajduje uzasadnienia rozciąganie reguł kształtujących odpowiedzialność bezpośredniego sprawcy na sferę odpowiedzialności pomocnika, a tym samym traktowanie art. 422 k.c. jako podmiotowego rozszerzenia odziaływania normy będącej podstawą odpowiedzialności bezpośredniego sprawcy szkody. Od strony formalnej stanowi to próbę przenoszenia zasad stworzonych wobec określonych adresatów normy prawnej na podmioty, których odpowiedzialność uzasadniona jest zachowaniem o innym charakterze. Jeśli przyjąć, że przeniesienie z podstawy prawnej wyznaczającej odpowiedzialność naruszyciela miałoby dotyczyć wyłącznie reguł określających sposób naprawienia szkody, to rodzi się także pytanie, dlaczego wybiórczo przenosi się elementy kształtujące odpowiedzialność bezpośredniego naruszyciela?[42]

Wskazać można na dwa dodatkowe argumenty przemawiające za przedstawionym wyżej stanowiskiem[43]. Po pierwsze, jeśli przyjąć, że roszczenie o zapłatę ryczałtu nie wymaga konieczności wykazania jakiejkolwiek szkody i tym samym przewiduje odpowiedzialność za samo naruszenie, to przemawia

---

[39] Np. odpowiedzialność sprawcy celowego zniszczenia rzeczy i odpowiedzialność zakładu ubezpieczeń, który w ogólnych warunkach ubezpieczenia określa sposób wyliczenia wartości odszkodowania.

[40] Domniemywać można, że gdyby ustawodawca chciał w zrównać sytuację pomocnika i bezpośredniego sprawcy względem sposobu naprawienia szkody, wskazałby to wyraźnie, używając sformułowania: „tej samej odpowiedzialności, co sprawca szkody, podlega (…)". Takie sformułowanie odnosiłoby się do sfery odpowiedzialności bezpośredniego sprawcy, a nie wyłącznie do wyrządzonej szkody.

[41] Można posłużyć się analogią do norm przewidujących odpowiedzialność za inne czyny niedozwolone przewidziane tytule VI Kodeksu cywilnego, począwszy od art. 415 k.c., w którym przecież też nie jest wskazane to, w jaki sposób szkoda ma być naprawiona.

[42] Można jednak wskazywać, że wybiórcze przejmowanie elementów wynika ze stosowania art. 422 k.c. w sposób odpowiedni.

[43] Zastrzec należy, że bazują one na założeniach, które – choć występują w doktrynie i orzecznictwie – są jednak dyskusyjne.

to za niemożnością stosowania tego sposobu wobec pomocnika[44]. Okazałoby się bowiem, że pomocnik ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za samo naruszenie. I o ile takie rozwiązanie zostało przyjęte jako konsekwencja bezpośredniego naruszenia praw własności intelektualnej, to wątpliwości wywołuje to, by pomocnik ponosił odpowiedzialność odszkodowawczą także gdy szkody nie ma[45]. Po drugie, należy zwrócić uwagę na przywoływany już pogląd, wedle którego pomocnictwo stanowi zachowanie, które swą doniosłością ustępuje bezpośredniemu naruszeniu[46]. Zgodnie z nim działania równoważne (względem istotności wkładu w zaistnienie naruszenia) powinno być kwalifikowane jako współsprawstwo. Brak równoważności działań pomocnika i bezpośredniego naruszyciela stoi na przeszkodzie przenoszenia tych instrumentów, z którymi wiąże się element represji, którego upatruje się w żądaniu zapłaty dwukrotności stosownego wynagrodzenia na gruncie prawa autorskiego (art. 79 ust. 1 pkt. 3 b pr. aut.).

Stanowisko sprzeciwiające się możliwości żądania od pomocnika zryczałtowanego odszkodowania, o którym mowa w art. art. 79 ust. 1 pkt 3 b pr. aut., wyraził Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z 12 czerwca 2019 r., sygn. akt II CSK 211/18, odzwierciedlającym część z przedstawianych wyżej argumentów[47]. Orzeczenie to zapadło na kanwie szczególnie kontrowersyjnej formy zryczałtowanego odszkodowania, odwołującego się do miernika w postaci podwójnego stosownego wynagrodzenia. Podkreśla się w nim rygoryzm i prewencyjny charakter roszczeń skierowanych wobec bezpośredniego naruszyciela.

---

[44] Tak np. SA w Łodzi w uzasadnieniu wyroku z 8 września 2017 r., sygn. akt I ACa 150/17.

[45] Por. Ł. Żelechowski (red.), op. cit., s. 1180.

[46] M. Zelek, [w:] M. Gutowski (red.), op. cit., s. 660.

[47] Z uzasadnienia: „Jest to zatem odmienny reżim odpowiedzialności, niezapewniający uprawnionemu tak daleko idącej ochrony jak wynikający z art. 79 PrAut, który to przepis, z zastrzeżeniem roszczenia o naprawienie szkody na zasadach ogólnych (art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. a PrAut), wykracza poza tradycyjne ramy odpowiedzialności deliktowej. Odmienność ta dotyczy nie tylko konieczności wykazania winy i braku roszczeń zakazowych, lecz implikuje również niemożność występowania z żądaniem zapłaty wielokrotności stosownego wynagrodzenia (*de lege lata* art. 79 ust. 1 pkt 3 lit. b PrAut), którego specyfikę – bez względu na dyskusyjny charakter tej konstrukcji (…) – wiązać należy z rygoryzmem i prewencyjnymi funkcjami ochrony prawnoautorskiej ukierunkowanej wobec sprawców naruszeń. Roszczenie to, upraszczające kompensację uszczerbku majątkowego i odrywające żądaną kwotę od wielkości wyrządzonej szkody, w braku wyraźnej przeciwnej decyzji ustawodawcy powinno pozostać zarezerwowane dla przypadków bezpośredniego naruszenia praw autorskich. Odrębne potraktowanie rozważanych sytuacji ma uzasadnienie nie tylko w wyjątkowym charakterze roszczenia o zapłatę wielokrotności wynagrodzenia autorskiego, lecz także w jakościowej odmienności zachowania sprawcy, jako podmiotu ingerującego w sferę wyłączności autora, oraz pomocnika, jako osoby, która samodzielnie działania takiego nie podejmuje i nie godzi w monopol autorski, a jedynie pośrednio przyczynia się do naruszenia".

Uwagi końcowe

Przytoczone rozważania prowadzą do następujących wniosków. Ulokowanie pośredniego naruszenia w siatce obowiązujących przepisów Kodeksu cywilnego i poszczególnych reżimów chroniących dobra własności intelektualnej jest przedmiotem sporu w doktrynie i judykaturze. Sytuację komplikuje fakt niejasnych kryteriów rozróżnienia pomocnictwa i sprawstwa (który to problem zasługuje na odrębne, pogłębione opracowanie, zwłaszcza w kontekście znacznej roli orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w ustalaniu granic praw bezwzględnych chroniących prawa własności intelektualnej). Obie wskazane kwestie mają niebagatelne przełożenie na sytuację uprawnionego z praw własności intelektualnej. Dotyczy to zwłaszcza przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pomocnika oraz katalogu dostępnych wobec niego roszczeń[48].

Przeprowadzona analiza uwidacznia te cechy odpowiedzialności odszkodowawczej pomocnika, które stanowią utrudnienia dla uprawnionego w dochodzeniu naprawienia szkody. Zarówno konieczność wykazania winy w postaci umyślnej (według przeważającego stanowiska), odpowiedzialność w granicach zamiaru, jak i niemożność żądania naprawienia szkody w formie ryczałtowej osłabiają potencjał tego kierunku ochrony. Powyższe sprawia, że ustawodawca powinien rozważyć wprowadzenie szczególnych regulacji naruszenia pośredniego także dla innych obszarów prawa własności intelektualnej niż tylko reżim prawa znaków towarowych. Jednym z założeń powinno być rozszerzenie możliwości dochodzenia odszkodowania w formie ryczałtowej od pomocników, za czym przemawia potrzeba realnej ochrony wierzyciela w związku z charakterem naruszanego dobra[49]. W przypadku naruszeń dóbr niematerialnych wykazanie wysokości szkody jest utrudnione. Ustawodawca powinien dążyć do zapewniania faktycznej możliwości naprawienia szkody, która w przypadku zastosowania reguł ogólnych mogłaby okazać się iluzoryczna. Ograniczanie przez ustawodawcę oddziaływania funkcji prewencyjnej i (ewentualnie) represyjnej, związanej z ryczałtowym sposobem naprawienia szkody, jedynie do naruszyciela bezpośredniego, nie jawi się także jako uzasadnione. Działanie pomocnika świadomie ułatwiającego popełnienie deliktu zasługuje tak samo na negatywną ocenę w świetle zasad współżycia społecznego, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę przesłankę jego odpowiedzialności, jaką jest wina umyślna.

[48] Kwestia katalogu roszczeń, niebędąca w niniejszym artykule przedmiotem analizy, jest również istotna z punktu widzenia zgodności polskiego porządku prawnego z dyrektywą 2004/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej, która w art. 11 zd. 3 nakazuje państwom członkowskim zapewnienie możliwość składania wniosku o zakazanie świadczenia przez pośredników usług, z których korzysta naruszyciel przy naruszaniu praw własności intelektualnej.

[49] Przeciwnie: M. Bohaczewski, [w:] Ł. Żelechowski (red.), op. cit., s. 1318–1319.

Wykaz literatury

Barta J. (red.), *Prawo autorskie*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 13, C.H. Beck, Warszawa 2017.

Barta J., Markiewicz R., *Prawo autorskie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Barta J., Markiewicz R., *Prawo autorskie i prawa pokrewne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Ferenc-Szydełko E. (red.), *Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021.

Flisak D. (red.), *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Demendecki T., Niewęgłowski A., Sitko J., Szczotka J., Tylec G., *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Gudowski J. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Gutowski M. (red.), *Kodeks cywilny, Komentarz*, t. 2, C.H. Beck, Warszawa 2019.

Kidyba A. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Laskowska E., *Konstrukcja ochrony prawnoautorskiej na tle procesu europeizacji prawa prywatnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Lewaszkiewicz-Petrykowska B.*, Wyrządzenie szkody przez kilka osób*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1978.

Machała W., *Specyfika roszczenia odszkodowawczego z art. 79 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*, „Studia Iuridica" 2007, t. XLVII.

Maryniak Ł., *Ustalanie kwoty stosownego wynagrodzenia za naruszenie autorskich praw majątkowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Markiewicz R. (red.), *Ustawy autorskie. Komentarze*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Michalak A. (red.), *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

Niewęgłowski A., *Prawo autorskie. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Nowińska E., Szczepanowska-Kozłowska K., (red.), *Prawo własności przemysłowej*, seria: System Prawa Handlowego, t. 3, C.H. Beck, Warszawa 2015.

Olejniczak A. (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 6, C.H. Beck, Warszawa 2018.

Osajda K. (red.) *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. IIIa, C.H. Beck, Warszawa 2017.

Podrecki P., *Środki ochrony praw własności intelektualnej*, LexisNexis, Warszawa 2010.

Skubisz R. (red.), *Prawo własności przemysłowej*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 14A, C.H. Beck, Warszawa 2017.

Skubisz R. (red.), *Znaki towarowe i ich ochrona*, C.H. Beck, Warszawa 2019.

Sołtysiński S., *Prawo wynalazcze. Komentarz*, Inst. Wydawniczy CRZZ, Warszawa 1975.

Stec P., *Zasady i funkcje odpowiedzialności z tytułu naruszenia własności intelektualnej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego" 2007, nr 2.

Szwaja J., Szajkowski A. (red.), *System prawa własności intelektualnej*, t. 2: *Prawo wynalazcze*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1990.

Szpunar A., *Wyrządzenie szkody przez kilka osób*, „Państwo i Prawo" 1958, nr 2.

du Vall M., *Prawo patentowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

Żelechowski Ł. (red.), *Prawo własności przemysłowej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021.

Summary

Liability of the assistant aiding in the infringement of intellectual property rights – the scope of the obligation to compensate and the method of remedying the damage

Keywords: civil law, assistance, contributory infringement, intellectual property.

The article raises the problem of the application of Art. 422 of the Civil Code to cases of assistance in infringing intellectual property rights.

The considerations aim to analyze selected aspects of the assistant's liability for damages – the scope of his liability and how he should repair the damage. To this end, the general characteristic of aiding is presented, as well as the views expressed in doctrine and case law regarding the relationship of Art. 422 of the Civil Code to the norms constituting the basis for the liability of direct infringers of intellectual property rights. In the author's opinion, the location of the Art. 422 of the Civil Code leads to the conclusion that, together with Art. 415 of the Civil Code, it constitutes a complete regulation of any form of aiding, regardless of the nature of the rights violated by the direct perpetrator of the damage.

As a result, the assistant is liable only for the damage to which he contributed, within the limits of his intention. A contextual interpretation supports the impossibility of requiring the assistant to compensate for the damage in a flat-rate manner. The legislature provides such a possibility in intellectual property law only against direct infringers.

DOI: 10.31648/sp.7974

Leszek Bielecki
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0008-1553-1141
lbielecki@ujk.edu.pl

Instytucja pełnomocnictwa procesowego w świetle wykonywania przez administrację podatkową zadań orzeczniczych. Najważniejsze problemy

Wstęp

W sferze funkcjonowania instytucji pełnomocnictwa w postępowaniu podatkowym i celnym poszczególne organy podatkowe wykonują przewidziane dla nich zadania wskazane przepisami art. 14, art. 22, art. 25 i art. 28 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej[1]. W tym zakresie zadania wykonuje szef Krajowej Administracji Skarbowej, dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej, naczelnik urzędu skarbowego oraz naczelnik urzędu celno-skarbowego.

Instytucja pełnomocnictwa jest obecna od dawna w przepisach podatkowych dotyczących sfery postępowania podatkowego. W obowiązującym stanie prawnym regulacje w tym zakresie zawierają przepisy art. 138a–143 ustawy Ordynacja podatkowa[2]. Stosownie do przepisów tejże ustawy można wyróżnić pełnomocnictwo ogólne, szczególne oraz do doręczeń. Poza pełnomocnictwami związanymi z postępowaniem podatkowym pozostaje pełnomocnictwo do podpisywania deklaracji podatkowej (art. 80a–80b Ordynacji podatkowej).

Pełnomocnictwo procesowe stanowi zasadniczo fakultatywny czynnik postępowania podatkowego, jednakże wykorzystane przez stronę takiego postępowania niejednokrotnie stanowi problem w prawidłowym stosowaniu w tym względzie prawa podatkowego i celnego przez organy podatkowe.

---

[1] Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 422 ze zm.), dalej jako ustawa o KAS.

[2] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.).

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę przedstawienia instytucji pełnomocnictwa procesowego w postępowaniu organów podatkowych w toku wykonywania ustawowych zadań orzeczniczych przez terenową administrację podatkową oraz przedstawię najistotniejsze problemy prawne z tym związane.

Zadania orzecznicze terenowych organów Krajowej Administracji Skarbowej

W pierwszej kolejności w zakresie działania terenowych organów Krajowej Administracji Skarbowej[3] należy omówić zadania orzecznicze występujące w sferze działalności dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej. Trzeba przy tym zaznaczyć, że organ ten wykonuje specyficzne zadania w sferze terenowej administracji skarbowej. Zajmuje się bowiem – na podstawie art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o KAS – zadaniami orzeczniczymi w zakresie prowadzenia spraw dotyczących interpretacji indywidualnych przepisów prawa podatkowego. Dotyczy to spraw niezastrzeżonych do rozpatrzenia przez samorządowe organy podatkowe. W tym zakresie dyrektor posiada status organu podatkowego na mocy art. 13 § 2a ustawy Ordynacja podatkowa. Działa na wniosek podmiotu w jego indywidualnej sprawie, zainteresowanego otrzymaniem urzędowej interpretacji przepisów prawa podatkowego na podstawie art. 14b § 1 Ordynacji podatkowej. Trzeba przy tym wyraźnie podkreślić, że indywidualna interpretacja podatkowa nie jest przejawem stosowania prawa[4]. Zatem nie jest przejawem niejako „klasycznego" postępowania podatkowego. Interpretacja indywidualna nie zmienia, nie uzupełnia obowiązującego prawa, nie może doprowadzić ani do wykreowania bądź skonkretyzowania obowiązku podatkowego, ani do jego zniesienia lub ograniczenia[5]. Interpretacja jest formą zewnętrznego, jednostronnego działania, która nie ma charakteru władczego rozstrzygnięcia i nie stanowi załatwienia sprawy w zakresie realizacji praw i obowiązków podatkowych zainteresowanego wnioskodawcy. Dlatego też trudno w tym zakresie twierdzić, że interpretacja stanowi akt administracyjny, a procedura jej wydawania nie jest postępowaniem podatkowym. Jest to bowiem określony wzorzec wykładni prawa, wydawany na wniosek zainteresowanego podmiotu, który zawiera reguły wykładni oraz rozumienia pojęć i zwrotów obowiązującego prawa w sytuacji faktycznej istniejącej lub przyszłej.

---

[3] Dalej jako organy KAS.

[4] H. Dzwonkowski, *Charakter prawny indywidualnych interpretacji podatkowych – wybrane zagadnienia*, [w:] W. Miemiec (red.), *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego. Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego*, Wrocław 2009, s. 144.

[5] J. Brolik, *Ogólne oraz indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego*, Warszawa 2012, s. 86–87.

Przykładem bardziej klasycznego ujęcia zastosowania procedury podatkowej jest działalność dyrektora izby administracji skarbowej. W gestii jego zadań, jako organu podatkowego (art. 13 § 1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa), na mocy art. 25 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy o KAS, należy rozstrzyganie w II instancji w sprawach należących w I instancji do naczelników urzędów skarbowych lub naczelników urzędów celno-skarbowych, z wyjątkiem spraw, o których mowa w art. 83 ust. 1 ustawy o KAS. Ponadto do zadań dyrektora izby administracji skarbowej należy rozstrzyganie w I instancji w sprawach określonych w odrębnych dla ustawy o KAS przepisach[6]. Dyrektor izby jest zatem organem odwoławczym oraz – na mocy art. 14 ust. 2 Ordynacji podatkowej – organem wyższego stopnia. Właściwość dyrektora nie obejmuje spraw związanych z nieprawidłowościami ustalonymi w toku zakończonej kontroli celno-skarbowej, która przekształciła się w zobowiązanie podatkowe, gdyż kontrolowany nie złożył korekty deklaracji lub organ podatkowy jej nie uwzględnił. Trzeba podkreślić, że dyrektor izby administracji skarbowej rozpatruje ponownie całą sprawę w postępowaniu odwoławczym, jak i zwyczajne środki zaskarżenia poszczególnych czynności proceduralnych w postępowaniu zażaleniowym[7].

Podstawowe zadania orzecznicze organu podatkowego (art. 13 § 1 pkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa) realizuje naczelnik urzędu skarbowego na mocy art. 28 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 ustawy o KAS. W tym zakresie jego zadania obejmują ustalanie, określanie, pobór podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych oraz innych należności na podstawie odrębnych przepisów[8]. Ponadto naczelnik urzędu skarbowego wykonuje egzekucję administracyjną należności pieniężnych oraz wykonuje zabezpieczenia należności pieniężnych. Ustalanie lub określanie wysokości zobowiązań podatkowych przez naczelni-

---

[6] W tym względzie będą to przepisy dotyczące: postępowania egzekucyjnego w administracji, podatku akcyzowego, prawa ochrony środowiska, systemu monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi, prawa celnego, gier hazardowych oraz podatku od wydobycia niektórych kopalin.

[7] A. Gorgol, *Komentarz do art. 25 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej*, [w:] L. Bielecki, A. Gorgol (red.), *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 112.

[8] W tym zakresie trzeba wyróżnić: podatek akcyzowy, podatek od czynności cywilnoprawnych, zryczałtowany podatek dochodowy od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, prawo ochrony środowiska, podatek dochodowy od osób prawnych, podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek od spadków i darowizn, podatek tonażowy, podatek od towarów i usług, autostrady płatne oraz Krajowy Fundusz Drogowy, gry hazardowe, wspieranie nowych inwestycji, specjalne strefy ekonomiczne, podatek od sprzedaży detalicznej, podatek od wydobycia niektórych kopalin, podatek od niektórych instytucji finansowych, szczególne zasady rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizacje projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego, szczególne rozwiązania dla podatników uzyskujących niektóre przychody poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz nadmierne zapasy produktów rolnych i produktów cukrowych.

ka odbywa się w postępowaniu wymiarowym w zależności od tego, czy to zobowiązanie powstaje z mocy samej ustawy podatkowej z chwilą zaistnienia zdarzenia w niej opisanego (określenie), czy w wyniku doręczenia decyzji ustalającej jego wysokość[9]. Natomiast w zakresie egzekucji administracyjnej naczelnik urzędu skarbowego posiada status administracyjnego organu egzekucyjnego, a zatem jest wyposażony w uprawnienie do stosowania w całości lub w części określonych w stosownej ustawie[10] środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym oraz zabezpieczenia wykonania tych obowiązków. Naczelnik urzędu skarbowego z jednej strony jest wierzycielem należności pieniężnych i stąd pełni funkcję organu wierzycielskiego wraz z przymiotem organu egzekucyjnego, a z drugiej strony jest organem rekwizycyjnym, gdyż może wykonywać niektóre czynności egzekucyjne zlecone przez inny organ egzekucyjny tej samej właściwości rzeczowej[11].

Stosunkowo nowym organem podatkowym (na mocy art. 13 § 1 pkt 1a ustawy Ordynacja podatkowa) jest naczelnik urzędu celno-skarbowego. W swojej właściwości rzeczowej jest organem odwoławczym w zakresie decyzji, o których mowa w art. 83 ust. 4 i ust. 5 w związku z art. 33 ust. 1 pkt 3 ustawy o KAS. Dotyczy to sytuacji, kiedy kontrola celno-skarbowa przekształca się w postępowanie podatkowe. Natomiast na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy o KAS naczelnik urzędu celno-skarbowego jest organem wykonującym zadania w zakresie ustalania i określania podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych oraz innych należności na podstawie odrębnych przepisów[12]. Ponadto na mocy art. 33 ust. 1 pkt 7 ustawy o KAS naczelnik urzędu celno-skarbowego prowadzi w I instancji postępowania w sprawach celnych przewidzianych przepisami prawa celnego oraz w sprawach podatkowych związanych z przywozem lub wywozem towarów, zaś na mocy pkt 6 tegoż artykułu ustawy o KAS naczelnik ma zadania w zakresie wymiaru należności celnych i podatkowych oraz innych opłat, związanych z przywozem i wywozem towarów. Trzeba zauważyć, że naczelnik urzędu celno-skarbowego jest wymieniony wśród organów podatkowych zarówno I instancji, jak i odwoławczych. Uznanie takiego organu za organ odwoławczy stanowi wyjątek od zasady, że odwołania mają charakter dewolutywny i podlegają rozpatrzeniu przez dyrektora izby administracji skarbowej, gdy zostały wniesione od decyzji naczelnika urzędu

---

[9] A. Gorgol, *Decyzja określająca wysokość zobowiązania podatkowego, jako instrument wymiaru podatkowego*, „Monitor Podatkowy" 1995, nr 11, s. 328–333.

[10] Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 479 ze zm.).

[11] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 76.

[12] W tym zakresie trzeba wyróżnić: podatek akcyzowy, system monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi, lasy, podatek od towarów i usług, prawo o ruchu drogowym, autostrady płatne i Krajowy Fundusz Drogowy oraz gry hazardowe.

skarbowego lub naczelnika urzędu celno-skarbowego (przekształcenie procedury kontrolnej w procedurę podatkową). W zakresie wymiaru należności celnych trzeba podkreślić, że istotą wymiaru jest zastosowanie techniki obliczenia wysokości świadczenia pieniężnego przez organ. Odbywa się to w postępowaniu jurysdykcyjnym, które kończy się wydaniem decyzji ustalającej lub określającej wysokość zobowiązania publicznoprawnego (wysokość długu celnego lub opłat celnych) na podstawie przepisów stosownej ustawy[13]. W przypadku zaś prowadzenia w I instancji postępowań w sprawach celnych i podatkowych związanych z przywozem lub wywozem towarów, to trzeba podkreślić, że podstawą dla spraw podatkowych jest Ordynacja podatkowa, zaś podstawą dla spraw celnych jest ustawa Prawo celne. Można również zauważyć, że – biorąc pod uwagę art. 73 Prawa celnego – postępowanie podatkowe i postępowanie celne wykazują szereg podobieństw i dlatego też niektórzy twierdzą, że postępowanie w sprawach celnych jest w gruncie rzeczy odrębnym postępowaniem podatkowym[14].

Niewątpliwie wskazana aktywność poszczególnych organów podatkowych i celnych zawiera się w wykonywaniu szeroko pojętych zadań ustawowych w obrębie stosowania prawa podatkowego i celnego przy wykorzystaniu ustawowych wzorców postępowań w tym zakresie. W każdym z tych obszarów aktywności będzie występował, obok organu administracji skarbowej lub celno-skarbowej, w określonej roli konkretny podmiot, który przyjmie miano wnioskodawcy, zainteresowanego lub strony postępowania. We wszystkich zaś przypadkach tychże postępowań tenże podmiot może występować poprzez pełnomocnika, wykorzystując w tym zakresie dostępne możliwości wynikające z niżej przedstawionych regulacji prawnych.

Pełnomocnictwo procesowe jako czynnik przy działalności orzeczniczej terenowych organów Krajowej Administracji Skarbowej

Instytucja pełnomocnictwa procesowego została uregulowana w przepisach art. 138a–138o ustawy Ordynacja podatkowa oraz art. 73 ust. 1 pkt 1 (przepis odsyłający do Ordynacji podatkowej) i art. 84 ustawy Prawo celne.

Stosownie do przywołanych przepisów ustawy Ordynacja podatkowa należy stwierdzić, że strona może działać przez pełnomocnika, chyba że charakter czynności wymaga jej osobistego działania.

---

[13] Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1856).

[14] A. Gorgol, *Postępowanie podatkowe jako szczególny rodzaj postępowania administracyjnego*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych*, Warszawa 2017, s. 233–236.

Od 1 stycznia 2016 r.[15] istnieją, co zostało już zasygnalizowane, trzy kategorie pełnomocnictw: pełnomocnictwo ogólne, pełnomocnictwo szczególne oraz pełnomocnictwo do doręczeń. Pełnomocnika może ustanowić strona lub podmiot na prawach strony[16]. Strona określa zakres pełnomocnictwa, jaki jest udzielany pełnomocnikowi. Wynika to stąd, że podstawowym uprawnieniem strony w postępowaniu podatkowym (zarówno we właściwym postępowaniu, jak i w innych postępowaniach, w tym w czynnościach sprawdzających i w kontroli podatkowej) jest prawo do ustanowienia pełnomocnika, który będzie działał w jego imieniu i na jego rzecz. Ustawodawca zastrzega tylko jeden wyjątek – jeśli charakter czynności wymaga osobistego działania. Przykładem tego będzie np. przesłuchanie podatnika w charakterze świadka. Obowiązujące od 1 lipca 2016 r. pełnomocnictwo ogólne upoważnia do działania we wszystkich sprawach podatkowych oraz w innych sprawach należących do właściwości organów podatkowych lub organów kontroli skarbowej. Minister Finansów stworzy rejestr pełnomocnictw, dzięki czemu wszystkie organy będą wiedziały, że strona będzie miała takiego pełnomocnika. Jeśli strona nie ustanowiła pełnomocnika ogólnego lub szczególnego lub nie wybrała elektronicznej formy korespondencji z organami podatkowymi, to ma obowiązek ustanowienia pełnomocnika do doręczeń, w przypadku gdy wyjeżdża poza Unię Europejską z zamiarem pobytu lub zamieszkania albo nie mieszka w Unii Europejskiej i wszczyna lub wszczęto wobec niej postępowanie podatkowe. Właściwe wzory w tym zakresie zawiera rozporządzenie Ministra Finansów[17].

Natomiast pełnomocnictwo szczególne upoważnia do działania konkretnej sprawie podatkowej lub innej wskazanej sprawie należącej do właściwości organu podatkowego lub organu kontroli skarbowej. Składa się je do akt sprawy. Dotyczy to także zmian i wypowiedzenia. W szczególnych przypadkach niecierpiących zwłoki lub braku możliwości wszczęcia postępowania organ podatkowy wyznacza tymczasowego pełnomocnika dla osoby nieobecnej lub osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej z powodu braku organów bądź osób ją reprezentujących, braku siedziby lub miejsca prowadzenia działalności – do czasu ustanowienia jej kuratora. Udzielenie pełnomocnictwa dla celów procedury podatkowej wymaga konkretnej formy. Pełnomocnikiem może być wyłącznie osoba fizyczna, mająca pełną zdolność do czynności prawnych. Oznacza to prawną możliwość nabywania praw i zaciągania zobowiązań, przysługującą osobom pełnoletnim (jeśli nie są ubez-

[15] Zmiany wprowadzone art. 1 pkt 98 ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1649).

[16] W tym względzie trzeba pamiętać, że oprócz bycia jednym z upragnionych podmiotów prawa, strona postępowania musi mieć interes prawny – wyrok WSA w Łodzi z 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I SA/Łd 1019/12, Lex nr 1310417.

[17] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie wzorów pełnomocnictwa szczególnego i pełnomocnictwa do doręczeń oraz wzorów zawiadomienia o zmianie, odwołaniu lub wypowiedzeniu tych pełnomocnictw (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 974).

własnowolnieni i nie ustanowiono im doradcy tymczasowego). Ponadto agent celny jest uważany za pełnomocnika w sprawach dotyczących podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego z tytułu importu tych towarów. W sprawach podatkowych pełnomocnikami zawodowymi (profesjonalnymi) są doradcy podatkowi, radcowie prawni i adwokaci. Wykonując zawody zaufania publicznego, mają dodatkowe uprawnienia (np. w zakresie uwierzytelniania pism, tajemnicy zawodowej) i obowiązki (przestrzeganie zasad etyki zawodowej, obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej). W sprawach mniejszej wagi pełnomocnikiem może być małżonek strony. Należy jednak zauważyć, że reguła ta jest wewnętrznie sprzeczna, gdyż z jednej strony wskazuje się na brak żądania od małżonka strony okazania pełnomocnictwa, a z drugiej określa, że małżonek ten musi być pełnomocnikiem strony i nie ma wątpliwości co do istnienia i zakresu jego upoważnienia. W przypadku gdy strona nie może się podpisać ani udzielić ustnego pełnomocnictwa do protokołu, pełnomocnictwa udziela osoba sprawująca nad stroną opiekę (opiekun prawny). Pełnomocnikiem przed organami podatkowymi może być także inna osoba niż pełnomocnik profesjonalny (doradca podatkowy, radca prawny lub adwokat), a także inna niż małżonek czy opiekun prawny, np. inny członek rodziny. Forma udzielonego pełnomocnictwa może mieć znaczenie dla nabycia praw i obowiązków przez pełnomocnika w procedurze podatkowej[18]. Udzielenie pełnomocnictwa szczególnego lub do doręczeń w formie pisemnej wymaga wypełnienia i podpisania odpowiedniego urzędowego druku pełnomocnictwa w zależności od rodzaju udzielanego pełnomocnictwa (szczególne do doręczeń). Pełnomocnictwo w formie pisemnej jest składane właściwemu w sprawie organowi podatkowemu[19]. Udzielenie pełnomocnictwa szczególnego lub do doręczeń w formie dokumentu elektronicznego wymaga wypełnienia odpowiedniego urzędowego druku pełnomocnictwa w zależności od rodzaju udzielanego pełnomocnictwa (szczególne lub do doręczeń) i uwierzytelnienia bezpiecznym podpisem elektronicznym lub poprzez profil ePUAP. Pełnomocnictwo szczególne lub do doręczeń w formie elektronicznej jest przesyłane na skrzynkę podawczą (na platformie ePUAP) właściwemu w sprawie organowi podatkowemu. W przypadku pełnomocnictwa ogólnego (obowiązującego od 1 lipca 2016 r.) forma elektroniczna jest jedynym sposobem jego udzielenia, chyba że wystąpią problemy techniczne uniemożliwiające złożenie go w formie elektro-

[18] W sprawach nieuregulowanych w ustawie Ordynacja podatkowa zastosowanie znajdują przepisy o pełnomocnictwie w art. 86–97 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1805 ze zm.) oraz w art. 95–109 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.).

[19] Druki urzędowe dla tej formy udzielenia pełnomocnictwa zawiera rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie wzorów pełnomocnictwa szczególnego i pełnomocnictwa do doręczeń oraz wzorów zawiadomienia o zmianie, odwołaniu lub wypowiedzeniu tych pełnomocnictw (Dz.U. z 2018 r., poz. 974).

nicznej[20]. Natomiast udzielenie pełnomocnictwa w formie ustnej do protokołu wymaga wskazania osoby pełnomocnika, rodzaju oraz zakresu udzielanego pełnomocnictwa. Po odczytaniu protokołu podatnik powinien go podpisać. Obecność osoby, której będzie udzielone pełnomocnictwo, nie jest wymagana, choć w praktyce często osoba taka jest obecna. Z reguły pełnomocnictwo w tej formie udzielane jest przez osoby fizyczne, rzadziej przez spółki czy inne podmioty. Pełnomocnictwo udzielone w tej formie może być szczególne (do konkretnej czynności) lub do doręczeń. Pełnomocnictwa udziela się, jeśli osoba go udzielająca nie może się podpisać. Udzielenie pełnomocnictwa w tej formie nie podlega opłacie skarbowej. Z punktu widzenia praktyki zaleca się pobranie odpisu, kopii takiego pełnomocnictwa, by się na nie powoływać w trakcie jego wykonywania. Udzielenie pełnomocnictwa w formie ustnej wymaga dla nabycia uprawnień procesowych w postępowaniu podatkowym formy pisemnej, elektronicznej lub zaprotokołowania. Przy udzielaniu pełnomocnictwa należy podać (zgodnie ze wzorami): dane mocodawcy (identyfikator podatkowy – NIP lub PESEL), imię, nazwisko, datę urodzenia, adres zamieszkania/siedziby oraz dane pełnomocnika (identyfikator podatkowy – NIP lub PESEL), imię, nazwisko, nr dowodu tożsamości, adres do doręczeń). Przy ustanowieniu kilku pełnomocników (ogólnych lub szczególnych) należy wskazać pełnomocnika do doręczeń. Strona ma obowiązek ustanowienia pełnomocnika do doręczeń, jeśli nie ustaliła pełnomocnika ogólnego lub szczególnego i wyjeżdża mieszkać poza Unią Europejską lub nie ma zamieszkania na terenie Unii, a w kraju wszczęto wobec niej bądź chce wszcząć postępowanie podatkowe. W przypadku doradców podatkowych, radców prawnych i adwokatów należy wskazać adres elektroniczny (ePUAP). Wobec nierezydentów okazuje się paszport lub inny dokument tożsamość lub inny numer identyfikacyjny, ewentualnie adres do doręczeń w kraju (jeśli nie posiada identyfikatora podatkowego), a w przypadku nierezydentów w procedurach szczególnych rozliczania podatku od towarów i usług – identyfikator nadany w państwie, w którym jest rezydentem lub paszport/inny dokument tożsamości (przy braku identyfikatora podatkowego w jego państwie rezydencji) oraz adres elektroniczny (ePUAP). W przypadku osoby, która nie może się podpisać, pełnomocnictwo podpisuje opiekun, dokonując wzmianki obok podpisu.

W momencie skutecznego, z punktu widzenia procedury podatkowej, udzielenia pełnomocnictwa, tj. w formie pisemnej, elektronicznej na odpowiednich formularzach lub ustnej do protokołu, strona lub jej pełnomocnik mają prawo do zastosowania udzielonego pełnomocnictwa w procedurze podatkowej. Istotnym elementem jest dokładne ustalenie zakresu pełnomocnictwa – przy pełnomocnictwie szczególnym trzeba wskazać jakiej sprawy dotyczy (np. VAT) czy reprezentowania przed konkretnym urzędem. W przypadku udzielenia

[20] Pełnomocnictwo ogólne przesyłane (składane) jest Ministrowi Finansów poprzez portal podatkowy (www.e-deklaracje.gov.pl) lub poprzez CEIDG.

pełnomocnictwa w formie pisemnej regułą jest, że pełnomocnik otrzymuje oryginał dokumentu pełnomocnictwa według właściwego wzoru (szczególne i do doręczeń) w formie pisemnej lub elektronicznej. Praktyka wymaga potwierdzenia przez organ podatkowy faktu wniesienia pełnomocnictwa (dla składanego osobiście lub drogą elektroniczną) bądź potwierdzenia nadania listem poleconym. Pełnomocnik powinien zadbać o komplet dokumentów wymaganych przy pełnomocnictwie (np. podpisy wszystkich wspólników spółki cywilnej bądź aktualny odpis z Krajowego Rejestru Sądowego wskazujący na osoby uprawnione do reprezentowania spółki prawa handlowego, a w przypadku podatników zagranicznych wyciągi ze stosownych rejestrów opatrzone *apostille* i dołączonym tłumaczeniem przysięgłym). W przypadku udzielenia pełnomocnictwa do protokołu z reguły pełnomocnik jest obecny przy tej czynności. Jeśli nie jest obecny, należy założyć, że podatnik informuje go o tym fakcie (przekazując szczegóły dotyczące protokołu, np. kopię protokołu, dane pracownika urzędu odbierającego oświadczenie i sporządzającego protokół). Podobnie przy otrzymaniu pełnomocnictwa w formie dokumentu elektronicznego pełnomocnik może się dowiedzieć, że takowe pełnomocnictwo strona złożyła sama organowi. Przygotowane pismo procesowe (np. odwołanie) składa się wraz z pełnomocnictwem, chyba że pełnomocnictwo zostało udzielone do protokołu. Złożenie pełnomocnictwa może nastąpić poprzez złożenie go osobiście w siedzibie organu podatkowego, wysłanie drogą elektroniczną na skrzynkę podawczą organu na platformie ePUAP lub przez portal podatkowy albo poprzez wysłanie go pocztą (zalecany będzie list polecony lub z potwierdzeniem odbioru). Różnica między wskazanymi sposobami będzie taka, że pełnomocnictwo wysłane pocztą wywrze skutki procesowe w momencie jego otrzymania przez organ podatkowy, a nie w dacie nadania. Złożenie osobiste lub drogą elektroniczną daje skutek ustanowienia pełnomocnika niemal natychmiast. Otrzymane pełnomocnictwo będzie wywierało stosowne skutki w postaci uprawnień pełnomocnika i obowiązków organu. Nowe przepisy o pełnomocnictwach (obowiązujące od 1 stycznia 2016 r.) nie wskazują już obowiązku złożenia pełnomocnictwa do akt (sprawy). Obecnie wskazuje się, że pełnomocnik może okazać oryginał lub notarialnie poświadczony odpis pełnomocnictwa szczególnego w celu sporządzenia przez organ podatkowy jego urzędowego odpisu i dołączenia do akt sprawy, natomiast organ podatkowy w razie potrzeby dołącza do akt sprawy wydruk pełnomocnictwa ogólnego lub szczególnego udzielonego w formie dokumentu elektronicznego. Zakłada się zatem, że organy podatkowe co do zasady będą miały wiedzę o pełnomocniku z systemu informatycznego.

Po zgłoszeniu pełnomocnika organ z reguły nie może go pominąć. Po powzięciu informacji, że strona działa poprzez pełnomocnika, organ musi respektować reguły postępowania go uwzględniające. Organ jest zobowiązany do wezwania pełnomocnika do złożenia pełnomocnictwa, jeśli przy pierwszej

czynności pełnomocnik tego nie dokonał, oraz do doręczania mu pism kierowanych do mocodawcy (145 § 2 Ordynacji podatkowej). Ponadto organ podatkowy jest zobowiązany do doręczenia pisma pod dotychczasowym adresem pełnomocnika, jeśli ten nie zawiadomił o zmianie adresu (art. 146 § 2 Ordynacji podatkowej), doręczenia pisma, jeśli profesjonalny pełnomocnik (doradca podatkowy, radca prawny, adwokat) zawiadomił organ o wygaśnięciu pełnomocnictwa, a mocodawca nie zwolnił go z okresu dwóch tygodni obowiązkowego działania (art. 138i § 3 Ordynacji podatkowej), dołączenia (w razie potrzeby) do akt sprawy wydruku pełnomocnictwa (art. 138h Ordynacji podatkowej) oraz do zapoznania pełnomocnika tymczasowego ze sprawą, a przede wszystkim z czynnikiem „niecierpiącym zwłoki" (o którym mowa w art. 138l § 1 Ordynacji podatkowej), jak również wypowiedzieć pełnomocnictwo tymczasowe po otrzymaniu informacji o ustanowieniu kuratora w sprawie, co odbywa się na wniosek organu (art. 138l § 1 Ordynacji podatkowej)[21].

Ponadto organ podatkowy ma uprawnienie do badania poprawności wypełnienia druku urzędowego pełnomocnictwa lub podania wszystkich niezbędnych danych przy protokołowaniu ustnego pełnomocnictwa, do badania kompletności (zupełności) umocowania (dotyczy to przede wszystkim spółek rejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym lub w zagranicznych odpowiednikach), do żądania urzędowego poświadczenia podpisu strony w razie wątpliwości (art. 138a § 4 Ordynacji podatkowej) oraz do pominięcia reprezentowania mocodawcy przez pełnomocnika, jeśli czynność wymaga jego osobistego działania (art. 136 Ordynacji podatkowej), przy czym pełnomocnik ma obowiązek być informowany i obecny. Organ podatkowy nie ma wpływu na zakres pełnomocnictwa, moment jego wystawienia oraz wybór osoby umocowanej do reprezentowania strony. Jedyną kompetencją organów podatkowych w tym zakresie jest ocena, czy pełnomocnik odpowiada wymogom wyrażonym przez ustawodawcę (w art. 138b § 1 Ordynacji podatkowej) pod względem zdolności do czynności prawnych[22].

Rola i znaczenie pełnomocnictwa procesowego była dostrzegana i opisywana od dawna w doktrynie prawa[23] o postępowaniu administracyjnym i podatkowym, przy czym zauważa się, że w miarę upływu czasu przepisy w tym zakresie ulegają zmianom, w tym rozbudowaniu, niekoniecznie uła-

[21] M. Wojtas, *Pełnomocnictwo w postępowaniu podatkowym*, 2016, Lex.

[22] Wyrok NSA z 22 lutego 2011 r., sygn. akt II FSK 223/10, Lex nr 1071019.

[23] Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992, s. 128–130. Warto jednak w tym miejscu odnotować, że niektórzy przedstawiali instytucję pełnomocnictwa wzmiankująco, np. W. Taras, *Weryfikacja rozstrzygnięć nieostatecznych w postępowaniu administracyjnym*, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Kraków 2004, s. 116 lub W. Taras, *Weryfikacja rozstrzygnięć nieostatecznych w postępowaniu administracyjnym*, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Kraków 2005, s. 129 albo H. Dzwonkowski (red.), *Prawo podatkowe*, Warszawa 2011.

twiając stosowanie omawianej instytucji procesowo-prawnej w wykonywaniu zadań orzeczniczych przez administrację podatkową. W literaturze podnosi się, że udzielenie pełnomocnictwa to termin techniczno-prawny, oznaczający jednostronną czynność prawną upoważniającą, w skład której wchodzi oświadczenie woli mocodawcy zmierzające do wywołania skutku prawnego w postaci powstania pełnomocnictwa. Pełnomocnictwo jest stosunkiem prawnym, nawiązanym z woli mocodawcy, którego treścią jest umocowanie pełnomocnika do działania w cudzym imieniu i skorelowany z nim obowiązek reprezentowanego znoszenia skutków tego działania[24]. Niegdyś wskazywało się, że pełnomocnictwo procesowe jest w postępowaniu administracyjnym wyraźnie odformalizowane, w porównaniu np. z rozwiązaniami przyjętymi w postępowaniu cywilnym[25]. Od dawna także podkreślano doniosłość prawną instytucji pełnomocnictwa w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, wskazując na poważne konsekwencje naruszenia przepisów w tym zakresie[26]. Należy więc pamiętać, że strona procesu podatkowego ustanawiająca pełnomocnika chroni się przed skutkami nieznajomości prawa, a jeżeli organ administracji publicznej pomija pełnomocnika w toku czynności postępowania administracyjnego, to niweczy skutki staranności strony w dążeniu do ochrony swoich praw i interesów oraz otrzymania takiej ochrony prawnej, jaką powinna ona uzyskać w demokratycznym państwie prawa[27]. Istotne jest, że także od dawna podkreśla się pierwszeństwo osobistego udziału strony w czynnościach postępowania, zaś instytucja pełnomocnictwa jest wyjątkiem od takiej zasady, a także podkreśla się walor posiadania przez pełnomocnika – jako tylko i wyłącznie osoby fizycznej – posiadania zdolności do czynności prawnych[28]. W tym względzie doktryna prawa podatkowego zwraca uwagę, że ustawa Ordynacja podatkowa posługuje się w przepisie art. 138b § 1 określeniem zdolności „pełnej" w odróżnieniu w tym zakresie od klasycznego postępowania administracyj-

---

[24] M. Smyk, *Udzielenie pełnomocnictwa przez osobę fizyczną (ze szczególnym uwzględnieniem charakteru prawnego tej czynności*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Ekonomii Wyższej Szkoły Humanistyczno-Przyrodniczej w Sandomierzu" 2006, z. 3, s. 67.

[25] J. Borkowski, *Strona postępowania*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 1992, s. 79.

[26] Zgodnie z wyrokiem NSA z 10 lutego 1987 r., sygn. akt SA/Wr 875/86, ONSA 1987, z. 1, poz. 13 pominięcie przez organ administracji pełnomocnika strony jest równoznaczne z pominięciem strony w postępowaniu administracyjnym i uzasadnia wznowienie postępowania na zasadzie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. Ponadto, zgodnie z wyrokiem NSA z 1 marca 1999 r., sygn. akt II SA 1533/98, Lex nr 46787, od chwili doręczenia organowi pełnomocnictwa pełnomocnik powinien być zawiadomiony o wszystkich czynnościach i wzywany do udziału w nich na równi ze stroną.

[27] Postanowienie SN z 9 września 1993 r., sygn. akt III ARN 45/93, OSNIC 1994, Nr 5, poz. 112, za: I. Nowak, *Skutki pominięcia pełnomocnika w sprawie podatkowej*, [w:] R. Frey (red.), *Przemiany prawa publicznego i prywatnego na początku XXI wieku*, Kielce 2012, s. 205.

[28] M. Szubiakowski, *Strona i podmioty na prawach strony*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 57. Podobnie twierdzi R. Kędziora, *Uczestnicy postępowania administracyjnego*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2011, s. 92.

nego[29]. Zatem w klasycznym postępowaniu administracyjnym, w przeciwieństwie do postępowania podatkowego, pełnomocnikiem strony może być każda osoba fizyczna mająca zdolność procesową, a więc nawet zdolność ograniczoną[30]. Doktryna podkreśla również, że pełnomocnikiem strony nie może być osoba prawna ani inna nie posiadająca osobowości prawnej[31]. Rozstrzygnięto również, na korzyść tego rozwiązania, co znalazło potwierdzenie w przepisach, że w postępowaniu podatkowym strona może posiadać kilku pełnomocników[32]. Doktryna podnosi również inne istotne kwestie związane z pełnomocnictwem – m.in. to, że strona niemająca pełnej zdolności do czynności prawnych nie może ustanowić pełnomocnika oraz że pełnomocnik ustanowiony przez stronę nie staje się stroną postępowania, wobec czego skierowanie przez organ decyzji do pełnomocnika, a nie do strony, jest równoznaczne ze skierowaniem decyzji do osoby niebędącej stroną w sprawie i uzasadnia stwierdzenie nieważności takiej decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego[33]. Ponadto zwracano uwagę, że sposób reprezentacji strony przez pełnomocnika należy do stosunku prawnego łączącego zleceniodawcę ze zleceniobiorcą i wykracza poza granice oceny organu administracji w ramach prowadzonego postępowania, jak również że skutki działań i zaniechań pełnomocnika obciążają reprezentowaną stronę oraz że pełnomocnik może posłużyć się osobą trzecią do dokonania określonych czynności i wówczas ponosi pełną odpowiedzialność za poczynania tej osoby. Zwracano również uwagę, że pełnomocnictwo w postępowaniu administracyjnym musi być udzielone wprost, a nie może być dorozumiane oraz że niezłożenie pełnomocnictwa do akt sprawy lub niezgłoszenie go do protokołu pociąga za sobą niemożność uznania czynności pełnomocnika za dokonaną skutecznie w imieniu reprezentowanej strony[34]. Istotne również jest to, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony został pogląd, iż ustanowienie pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym do zastępstwa mocodawcy w sprawie administracyjnej daje temu pełnomocnikowi również umocowanie do działania w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym[35]. Jednakże należy pamiętać, że na poziomie organów administracji pełnomocnictwo wiąże tylko przed tym orga-

[29] W. Chróścielewski, W. Nykiel, *Postępowanie podatkowe*, [w:] K. Koperkiewicz-Mordel, W. Chróścielewski, W. Nykiel, *Polskie prawo podatkowe*, Warszawa 2006, s. 89.

[30] J. Borkowski, *Strona postępowania administracyjnego*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2010, s. 150.

[31] M. Szustek-Janowska, *Postępowanie podatkowe*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Prawo podatkowe – część ogólna i szczegółowa*, Warszawa 2009, s. 137.

[32] M. Szubiakowski, *Postępowanie podatkowe*, [w:] W. Wójtowicz (red.), op. cit., s. 273.

[33] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021, poz. 735 ze zm.), dalej jako k.p.a.

[34] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 121–124 oraz przywołane tam orzecznictwo.

[35] Postanowienie SN z 27 września 1989 r., sygn. akt II ARN 29/89, OSP 1990, z. 11–12, poz. 375.

nem podatkowym, przed którym zostało złożone[36]. Z drugiej strony organ podatkowy nie powinien dopuścić do udziału w postępowaniu pełnomocnika, jeśli zamierza on podjąć czynności, do których nie jest umocowany[37]. Pełnomocnik, reprezentując podatnika przed organami podatkowymi, zobowiązany jest do starannego działania nakierowanego co do zasady na uzyskanie zgodnego z prawem, a zarazem, o ile to możliwe, korzystnego dla mocodawcy rozstrzygnięcia podatkowego. W tym celu pełnomocnik powinien właściwie wykorzystać swoja wiedzę prawniczo-podatkową, wszelkie „instrumenty" proceduralne, a przede wszystkim informować mocodawcę o podejmowanych czynnościach, ich skutkach prawnych oraz skutkach ewentualnych zaniechań[38].

Podobnie jak w klasycznym postępowaniu administracyjnym oraz podatkowym, omawiana instytucja kształtuje się w postępowaniu egzekucyjnym w administracji, aczkolwiek sposób regulacji zagadnienia pełnomocnika w tym postępowaniu jest zasadniczo odmienny. Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie zawiera przepisów dotyczących pełnomocników, a także rodzajów pełnomocnictw lub zakresu upoważnienia w przypadku udzielenia pełnomocnictwa procesowego. Wprowadza za to zasadę, że jeśli przepisy ustawy egzekucyjnej nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. W tym zakresie dochodzi jednak do różnych nieporozumień w procesie stosowania prawa, np. z uwagi na doniosłość skutków egzekucji w sferze praw i wolności obywatelskich należy uznać za niedopuszczalny udział w tymże postępowaniu pełnomocnika na podstawie tzw. pełnomocnictwa domniemanego (art. 33 § 4 k.p.a.). W sytuacji stosowania przymusu, celem realizacji obowiązków, próba selekcjonowania czynności czy praw „mniejszej wagi" mogłaby prowadzić do nadużyć[39].

Analiza dotycząca poszczególnych rodzajów pełnomocnictw procesowych skłania także do wniosku, że udział pełnomocników w określonych postępowaniach wiąże się ze zwiększonym stopniem informatyzacji działań organów podatkowych. Potwierdzeniem takiej tendencji jest obowiązek korzystania z elektronicznej skrzynki podawczej organu podatkowego, jeśli chodzi o przesyłanie w formie dokumentu elektronicznego pełnomocnictw szczegółowych i pełnomocnictw do doręczeń oraz obowiązek korzystania z portalu podatko-

[36] L. Bielecki, P. Malinowski, *Instytucja pełnomocnictwa w praktyce organu podatkowego*, „Casus" 2007, nr 1, s. 22.

[37] Wyrok WSA w Warszawie z 15 lutego 2005 r., sygn. akt IV SA 4360/03, Legalis nr 71930.

[38] B. Brzeziński, M. Kalinowski, A. Olesińska, M. Masternak, J. Orłowski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Toruń 2007, za: I. Nowak, *Pełnomocnik jako reprezentant strony w jurysdykcyjnym postępowaniu podatkowym – wybrane aspekty*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2013, nr 12, s. 55–56.

[39] K. Sobierajski, [w:] J. Dembczyńska, A. Pietrasz, K. Sobierajski, R. Suwaj, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Wrocław 2008, za: K. Księżyk, *Pełnomocnik w postępowaniu egzekucyjnym. Zagadnienia wybrane*, [w:] D. Fleszer, A. Rogacka-Łukasik (red.), *Studia administracyjne i cywilne*, Sosnowiec 2016, s. 481.

wego, jeśli chodzi o przesyłanie w formie dokumentu elektronicznego pełnomocnictw ogólnych[40] w oparciu o stosowne przepisy w tym zakresie[41].

Zakończenie

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że jednym z najistotniejszych zadań organów administracji podatkowej jest prowadzenie różnego rodzaju postępowań, a więc administracyjnego (w zakresie egzekucji administracyjnej), podatkowego (ustalanie lub określanie zobowiązań podatkowych) oraz celnego (dług celny i inne należności graniczne). Jednym z częstych czynników towarzyszących tymże czynnościom orzeczniczym jest instytucja pełnomocnictwa procesowego. Owa instytucja posiada trojakiego rodzaju główne źródło obowiązywania, a zatem w Kodeksie postępowania administracyjnego, w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawie Ordynacja podatkowa oraz w ustawie Prawo celne, pomocniczo również w Kodeksie cywilnym oraz w Kodeksie postępowania cywilnego. Powyższa analiza wskazuje, że pełnomocnictwo procesowe, jako instytucja towarzysząca określonym postępowaniom, czyli czynnościom orzeczniczym organów administracji podatkowej, jest dość rozbudowana. Świadczy o tym nie tylko natężenie przepisów obowiązujących w tym zakresie, ale również „narosła" w tym względzie doktryna oraz orzecznictwo, co wskazuje na nieustanną potrzebę interpretacji oraz wykładni przepisów o pełnomocnictwie w praktyce stosowania prawa, który to proces nieustannie napotyka trudności.

W praktyce obserwuje się trudności w tym zakresie, przejawiające się zasadniczo na dwóch płaszczyznach[42]. Pierwsza z nich pochodzi od ustawodawcy i przejawia się w częstej zmianie przepisów, którym również towarzyszą tzw. regulacje niekompletne, a druga jest działaniem stron postępowań, przejawiającym się częstą zmianą pełnomocników lub zmianą ich siedzib, niejasną treścią pełnomocnictw oraz wielością pełnomocnictw do jednej sprawy podatkowej, celnej lub egzekucyjnej (w tym drugim przypadku potencjalnie po to, by utrudnić prowadzenie postępowania).

Zmiany wprowadzone w 2016 r. wydają się sprostać oczekiwaniom wprowadzenia prawidłowej procedury, ale niosą ze sobą także nowe wątpliwości natury praktycznej, zgłaszane niemalże po wejściu w życie nowych przepisów, a wynikające np. z art. 138c § 1 oraz art. 144 § 5 ustawy Ordynacja podatko-

[40] J. Serwacki, *Pełnomocnik w postępowaniu podatkowym*, [w:] D. Fleszer, A. Rogacka-Łukasik (red.), op. cit., s. 503.

[41] Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 569 ze zm.).

[42] W większości przypadków są to doświadczenia autora niniejszego artykułu, wynikające z wieloletniej w pracy w administracji podatkowej, pogłębione również aktualnym wywiadem informacyjnym pochodzącym z tego środowiska jako administracji publicznej.

wa w zakresie obligatoryjnej treści pełnomocnictwa. Pierwszy z przepisów dotyczy danych identyfikujących mocodawcę oraz jego pełnomocnika poprzez m.in. podanie ich identyfikatorów podatkowych, a w przypadku profesjonalnego pełnomocnika, tj. adwokata, radcy prawnego czy doradcy podatkowego, także jego adresu elektronicznego. O ile podawanie identyfikatora podatkowego podatnika (mocodawcy) jest całkowicie zrozumiałe, o tyle już podawanie identyfikatora podatkowego pełnomocnika nie jest takie oczywiste. Uzasadnione staje się bowiem podejrzenie, że urzędnicy organów skarbowych będą mogli, po wprowadzeniu identyfikatora do bazy podatników, poznać dokładne dane podatkowe pełnomocnika, w tym rozliczenia podatkowe, a w odpowiednim i wygodnym dla siebie momencie wykorzystać je do wszczęcia u pełnomocnika kontroli i/lub postępowania podatkowego, np. gdy pełnomocnik nie będzie sprzyjał poleceniom organu. Podawanie adresu elektronicznego na pełnomocnictwie z kolei jest skorelowane z treścią drugiego, wskazanego wcześniej artykułu dotyczącego doręczania pism profesjonalnemu pełnomocnikowi, które obligatoryjnie następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej albo w siedzibie organu podatkowego. W myśl ustawy profesjonalny pełnomocnik powinien posiadać aktywne konto na platformie ePUAP oraz połączony z nią adres elektroniczny. Tymczasem stawianie takiego wymogu nie ma pokrycia w żadnym z przepisów ustawy Ordynacja podatkowa. Ustawa zwraca bowiem jedynie uwagę na obowiązek podania posiadanego przez pełnomocnika adresu elektronicznego, na który następować będzie doręczanie pism organu podatkowego. Takie żądanie organu należy więc zinterpretować jako działanie wymierzone nie tylko w samego pełnomocnika, ale także w stronę postępowania. Próbuje się tu zdyskredytować działania osoby, której powierzyła ona sprawę podatkową i wyeliminować ją z postępowania, np. na czas wydawania decyzji czy protokołu kontroli podatkowej. Ustawa odnosi się wprawdzie wprost do profilu ePUAP, ale jedynie w sytuacji, kiedy organ chce przesłać pismo wydane w formie dokumentu elektronicznego przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego ministra właściwego do spraw finansów publicznych, a które to pismo zostało podpisane bezpiecznym podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP. W takiej sytuacji organ podatkowy ma prawo doręczyć wydruk pisma uzyskanego z tego systemu i odzwierciedlającego treść tego pisma, jeżeli strona nie wnosiła o doręczenie pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub nie wyraziła zgody na doręczenie pism w taki sposób. Wydruk ten ma moc dokumentu urzędowego, co wynika z treści art. 144b § 4 ww. ustawy. Na szczęście mamy już za sobą pierwsze orzeczenia sądów administracyjnych, z których jasno wynika, że w sytuacji, kiedy pełnomocnik nie poda na druku pełnomocnictwa adresu elektronicznego (jaki by on nie był), ale poda tradycyjny adres do doręczeń, to organ musi doręczyć mu pismo w ten właśnie sposób. A to wszystko m.in. dlatego, że sądy przyjęły

w swych orzeczeniach tezę, zresztą całkowicie słusznie, iż brak adresu elektronicznego należy traktować jako problem techniczny, co powoduje konieczność wykorzystania procedury doręczania pism według treści art. 144 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa. A co z kwestią podawania adresu elektronicznego przez pełnomocników, którzy dołączyli pełnomocnictwo do akt sprawy jeszcze przed dniem 1 stycznia 2016 r., z czym problemy mieli zarówno pełnomocnicy, jak i organy podatkowe? Wyjaśnił ją swego czasu dyrektor Departamentu Polityki Podatkowej Ministerstwa Finansów, informując i wyjaśniając jednocześnie w piśmie z 30 grudnia 2015 r. kierowanym do dyrektorów izb skarbowych, twierdząc, iż pełnomocnictwa dołączone do akt sprawy przed 1 stycznia 2016 r., a także ich urzędowo poświadczone odpisy oraz uwierzytelnione odpisy uznaje się za pełnomocnictwa szczególne w rozumieniu art. 138e zmienionej ustawy Ordynacja podatkowa – na podstawie art. 24 ustawy nowelizującej z dnia 10 września 2015 r. W tym przypadku doręczenia pism pełnomocnikowi będącemu adwokatem, radcą prawnym lub doradcą podatkowym będą dokonywane za pomocą środków komunikacji elektronicznej, o ile pełnomocnik wniesie lub wyrazi zgodę na doręczenia w ten sposób. Doręczenie pism tym pełnomocnikom nastąpi także, gdy pełnomocnik ustanowiony przed 1 stycznia 2016 r. wskaże dodatkowo po tej dacie adres elektroniczny, składając pełnomocnictwo według wzoru określonego w rozporządzeniu[43].

Ponadto profesjonalni pełnomocnicy wskazują, że brakuje dziś pełnomocnictw, które pozwoliłyby doradcy zająć się chociażby wszystkimi sprawami z zakresu danego podatku, np. VAT bądź od nieruchomości. Pełnomocnictwo szczególne upoważnia do działania we wskazanej sprawie, należącej do właściwości organu podatkowego. Wymaga to złożenia pełnomocnictwa do akt konkretnej sprawy. Nie bez podstawy organy podatkowe interpretują je jako pełnomocnictwo tylko do konkretnej, szczególnej sprawy. Dlatego w praktyce urzędnicy kwestionują pełnomocnictwa szczególne, jeśli są one udzielone np. do wszystkich spraw VAT danego podatnika. Problemem są też formularze pełnomocnictw, zwłaszcza szczególnego. Jest on bardzo drobiazgowy i nie ułatwia stosowania, a wręcz przeciwnie. Przykładowo: skąd pacjent w szpitalu ma wziąć formularz, aby udzielić pełnomocnictwa swojemu prawnikowi? Inny problem wynika z konieczności wskazania właściwego organu. Sprawy dotyczące podatku u źródła czy podatków lokalnych toczą się często przed wieloma organami w kraju. Przygotowywanie kilkudziesięciu pełnomocnictw w takim przypadku byłoby niezwykle utrudnione. Formularze należy mocno uprościć lub wręcz zlikwidować, dopuszczając opcję udzielenia pełnomocnictwa adwokatowi, radcy prawnemu i doradcy podatkowemu bez formularza, a więc na zwykłej kartce. Profesjonalny pełnomocnik sam dobrze zadba o to, aby nie było

[43] *Problemy wskazane przez profesjonalnych pełnomocników*, https://kancelaria-skarbiec.pl/publikacje/pelnomocnictwo-w-postepowaniu-przed-organem-podatkowym.html (data dostępu: 15.03.2022).

wątpliwości co do zakresu umocowania i osoby mocodawcy. Rozwiązaniem problemów z pełnomocnictwem szczególnym nie jest pełnomocnictwo ogólne. Upoważnia ono do działania we wszystkich sprawach podatkowych oraz w innych należących do właściwości organów podatkowych. Wystawienie czy przyjęcie takiego pełnomocnictwa jest jednak bardzo poważną decyzją zarówno dla mocodawcy, jak i pełnomocnika. W obrocie profesjonalnym powierzenie z góry wszystkich spraw jednemu pełnomocnikowi należy do rzadkości. Przykładowo: jeśli doradca zgodzi się przyjąć pełnomocnictwo ogólne, to może dostawać pisma w sprawach, których się nie spodziewa. Pełnomocnictwo ogólne czyni z pełnomocnika dyżurnego odbiorcę wszelkiej korespondencji we wszelkich sprawach podatkowych, w tym np. w sprawie zaliczenia kilkudziesięciu złotych nadpłaty. Na dodatek nie ma jasnych przepisów, które pozwalałyby wyłączyć pełnomocnika ogólnego z danej sprawy w inny sposób niż przez wypowiedzenie pełnomocnictwa ogólnego. Trudno jest więc przekierować doręczenia w jakichś sprawach, przykładowo z zakresu podatku od nieruchomości, do rąk samego podatnika. Również z tego powodu doradcy raczej nie chcą być pełnomocnikami ogólnymi. W ocenie ekspertów pełnomocnictwo ogólne sprawdza się w biurach rachunkowych. Natomiast dla prawników i doradców podatkowych może być zbyt dużym ciężarem organizacyjnym. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy profesjonaliści pracują wyłącznie dla danej firmy (wewnętrzni prawnicy lub doradcy). Doradcy zgodnie twierdzą, że brakuje im rozwiązania między pełnomocnictwem ogólnym a szczególnym, czyli pełnomocnictwa rodzajowego. Byłoby ono udzielane nie do konkretnej, już wszczętej kontroli podatkowej czy postępowania, ale potencjalnie do wszystkich spraw, np. w zakresie VAT bądź dotyczących podatku dochodowego. Dzięki temu pisma z urzędu dotyczące VAT trafiałyby od razu do pełnomocnika. Okazją do wprowadzenia pełnomocnictw rodzajowych byłby projekt nowej ordynacji podatkowej. Komisja Kodyfikacyjna Ogólnego Prawa Podatkowego uznała jednak, że taki instrument nie jest potrzebny. W uzasadnieniu projektu ordynacji komisja podała, że na koniec sierpnia 2017 r. ustanowionych było około 55 tys. pełnomocników ogólnych. Stwierdziła więc, że upoważnienie tego typu przyjęło się i nie ma potrzeby wprowadzania pełnomocnictw rodzajowych. Projekt nowej ordynacji podatkowej zakłada więc pięć kategorii pełnomocnictw: ogólne, szczególne, do doręczeń w kraju, szczególne tymczasowe oraz do podpisywania deklaracji[44].

Codzienność pracy aparatu administracji podatkowej obfituje także we wskazane już wyżej sytuacje dotyczące działania strony w określonym postępowaniu. Częsta bowiem zmiana pełnomocników lub zmiana ich siedzib, niejasna treść pełnomocnictw oraz wielość pełnomocnictw do jednej sprawy podatkowej, celnej lub egzekucyjnej powodują trudności w prawidłowym co do

[44] *Kolejne problemy w stosowaniu przepisów o pełnomocnictwie*, https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1375802,pelnomocnictwa-w-ordynacji-podatkowej.html (data dostępu: 15.03.2022).

formy załatwieniu takiej sprawy. W tychże przypadkach organy podatkowe muszą na bieżąco aktualizować osobę pełnomocnika, żeby nie pominąć jej w postępowaniu, aktualizować zmianę jego siedziby, żeby dokonać skutecznego doręczenia korespondencji, zwracać uwagę na treść pełnomocnictwa, która niejednokrotnie nie wskazuje, do jakiej sprawy zostało wniesione i jaki jest zakres przedmiotowy pełnomocnictwa. Ponadto organy podatkowe muszą często borykać się ze zjawiskiem celowego mnożenia pełnomocnictw, wprowadzającym organ podatkowy w błąd i dezorientującym co do osoby pełnomocnika i jego reprezentacji w konkretnej sprawie. Organy podatkowe są zobligowane do czuwania we wskazanym zakresie, gdyż błąd w procedowaniu często prowadzi do określonych negatywnych konsekwencji procesowych[45]. W praktyce orzeczniczej pojawia się także sytuacja, w której organ podatkowy na skutek wskazanych działań strony może dążyć do podważenia skuteczności umocowania pełnomocnika. W tym zakresie pamiętać jednak trzeba, że organ administracji, kwestionując umocowanie danej osoby w sprawie do działania w imieniu innej, jest zobowiązany szczegółowo i wyczerpująco wyjaśnić swoje wątpliwości. Pozostawienie podania bez rozpoznania z powodu braku umocowania powinno być poprzedzone obaleniem twierdzenia osoby przedstawiającej pełnomocnictwo dla niej do działania w imieniu mocodawcy, że jest ona należycie umocowana[46].

Podsumowując powyższe, należy podkreślić, że przed organami administracji podatkowej nieustannie stoją potężne zadania orzecznicze wynikające z dużej liczby obowiązujących w Polsce tytułów podatkowych, co wiąże się z potrzebą prowadzenia w tym zakresie nieskończonej ilości postępowań po-

---

[45] Przykładowo: zgodnie z wyrokiem NSA z 27 listopada 2020 r., sygn. akt I FSK 435/18, Lex nr 3227827 skutki pełnomocnictwa złożonego do akt postępowania zwykłego, choćby było to pełnomocnictwo o charakterze ogólnym, nie rozciągają się na postępowania nadzwyczajne lub wyrok WSA w Gdańsku z 5 lutego 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 1582/19, Lex nr 2864982, zgodnie z którym brak pełnomocnictwa stanowi brak formalny wniosku. Stosownie do art. 169 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa organ prowadzący sprawę ma obowiązek wezwania strony do jego uzupełnienia i nadesłania, w ustawowym terminie, ze stosownym pouczeniem o skutkach niewykonania wymaganej czynności (pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia) albo wyrok WSA w Gdańsku z 31 stycznia 2018 r., sygn. akt I SA/Gd 669/17, Lex nr 2462955, w którym stwierdzono, że dopiero skuteczne złożenie do akt dokumentu pełnomocnictwa zobowiązuje organ do dokonywania doręczeń pełnomocnikowi. Posłużenie się przez organ pełnomocnictwem złożonym na potrzeby innego postępowania, choćby swym zakresem obejmowało ono przedmiot postępowania, do którego akt nie zostało dołączone i procedowanie z udziałem „rzekomego pełnomocnika", naraża organ na zarzut pozbawienia strony czynnego udziału w postępowaniu. Także: wyrok WSA w Łodzi z 18 października 2017 r., sygn. akt I SA/Łd 706/17, Lex nr 2387794, w którym napisano, że złożenie dokumentu pełnomocnictwa ogólnego przed organem podatkowym (na podstawie art. 138a § 2 i art. 138d § 2 ustawy Ordynacja podatkowa) nie może odnieść skutku w zakresie doręczenia upomnienia przedegzekucyjnego, gdyż nie następuje ono w procedurze postępowania podatkowego, jak również przepisy regulujące obowiązek doręczania upomnień w zakresie zapłaty zaległych zobowiązań pieniężnych nie zawierają odesłania do stosowania (odpowiedniego lub wprost) przepisów działu IV Ordynacji podatkowej.

[46] Wyrok NSA z 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt II FSK 3661/17, Lex nr 2493675.

datkowych, celnych i egzekucyjnych. Jest to również związane z funkcjonowaniem w toku tychże postępowań występującej instytucji pełnomocnictwa procesowego, która z powodu interwencji ustawodawcy oraz działań stron postępowań oraz w mniejszym zakresie samych organów podatkowych nastręcza wielu trudności w stosowaniu prawa w tym zakresie. Problemy biorą się z ciągłego poszukiwania przez ustawodawcę optymalnych rozwiązań prawnych w tym względzie, które nieustannie nie są w pełni zadawalające dla stosujących prawo, którzy dla swoich potrzeb wykorzystują owe niedoskonałości prawne w celu osiągnięcia własnych interesów podatkowych. Dotyczy to zarówno stron, jak i, niestety, organów podatkowych. Nie wydaje się ponadto, że taki stan rzeczy zostanie szybko zlikwidowany, a raczej będzie się utrzymywał z uwagi na nieustanną zmienność sytuacji podatkowo-prawnych w otaczającej rzeczywistości, pozostających w opozycji do nienadążającej za tymi zmianami rzeczywistości praktyki ustawodawczej. Remedium na taki stan rzeczy pozostaje jednolite orzecznictwo sądowoadministracyjne oraz jednolita interpretacja przepisów dokonywana przez Krajową Informację Skarbową, a w dalszej kolejności głęboko przemyślana i kompleksowa nowelizacja przepisów w omawianym zakresie.

Wykaz literatury

Bielecki L., Malinowski P., *Instytucja pełnomocnictwa w praktyce organu podatkowego*, „Casus" 2007, nr 1.

Borkowski J., *Strona postępowania*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, PWN, Warszawa 1992.

Borkowski J., *Strona postępowania administracyjnego*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2010.

Brolik J., *Ogólne oraz indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego*, LexisNexis, Warszawa 2012.

Brzeziński B., Kalinowski M., Olesińska A., Masternak M., Orłowski J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, TNOiK, Toruń 2007.

Chróścielewski W., Nykiel W., *Postępowanie podatkowe*, [w:] K. Koperkiewicz-Mordel, W. Chróścielewski, W. Nykiel, *Polskie prawo podatkowe*, Difin, Warszawa 2006.

Dzwonkowski H., *Charakter prawny indywidualnych interpretacji podatkowych – wybrane zagadnienia*, [w:] W. Miemiec (red.), *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego. Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego*, Unimex, Wrocław 2009.

Dzwonkowski H. (red.), *Prawo podatkowe*, C.H. Beck, Warszawa 2011.

Gorgol A., *Decyzja określająca wysokość zobowiązania podatkowego, jako instrument wymiaru podatkowego*, „Monitor Podatkowy" 1995, nr 11.

Gorgol A., *Postępowanie podatkowe jako szczególny rodzaj postępowania administracyjnego*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Gorgol A., *Komentarz do art. 25 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej*, [w:] L. Bielecki, A. Gorgol (red.), *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2018.

Hauser R., Skoczylas A. (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.

Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, PWN, Warszawa–Poznań 1992.

Kędziora R., *Uczestnicy postępowania administracyjnego*, [w:] L. Bielecki, P. Ruczkowski, (red.), *Postępowanie administracyjne*, Difin, Warszawa 2011.

Księżyk K., *Pełnomocnik w postępowaniu egzekucyjnym. Zagadnienia wybrane*, [w:] D. Fleszer, A. Rogacka-Łukasik (red.), *Studia administracyjne i cywilne*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec 2016.

Nowak I., *Skutki pominięcia pełnomocnika w sprawie podatkowej*, [w:] R. Frey (red.), *Przemiany prawa publicznego i prywatnego na początku XXI wieku*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa im. E. Lipińskiego, Kielce 2012.

Nowak I., *Pełnomocnik jako reprezentant strony w jurysdykcyjnym postępowaniu podatkowym – wybrane aspekty*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2013, nr 12.

Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2004.

Serwacki J., *Pełnomocnik w postępowaniu podatkowym*, [w:] D. Fleszer, A. Rogacka-Łukasik (red.), *Studia administracyjne i cywilne*, Wyższa Szkoła Humanitas, Sosnowiec 2016.

Smyk M., *Udzielenie pełnomocnictwa przez osobę fizyczną (ze szczególnym uwzględnieniem charakteru prawnego tej czynności*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Ekonomii Wyższej Szkoły Humanistyczno-Przyrodniczej w Sandomierzu" 2006, z. 3.

Sobierajski K., [w:] J. Dembczyńska, A. Pietrasz, K. Sobierajski, R. Suwaj, *Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, Presscom, Wrocław 2008.

Szubiakowski M., *Strona i podmioty na prawach strony*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, C.H. Beck, Warszawa 2004.

Szustek-Janowska M., *Postępowanie podatkowe*, [w:] W. Wójtowicz, (red.), *Prawo podatkowe – część ogólna i szczegółowa*, C.H. Beck, Warszawa 2009.

Taras W., *Weryfikacja rozstrzygnięć nieostatecznych w postępowaniu administracyjnym*, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Zakamycze, Kraków 2004.

Taras W., *Weryfikacja rozstrzygnięć nieostatecznych w postępowaniu administracyjnym*, [w:] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Zakamycze, Kraków 2005.

Wojtas M., *Pełnomocnictwo w postępowaniu podatkowym*, 2016, Lex.

Summary

Institution of a power of attorney in the light of the performance of judicial tasks by the tax administration. The most important problems

Keywords: the power of attorney, procedure, tax administration, tasks, jurisprudence, problems.

In the sphere of functioning of the institution of power of attorney in tax and customs proceedings, individual tax authorities carry out the judicial tasks stipulated for them by statutory provisions. The regulations distinguish general power of attorney, special power of attorney and power of attorney for service. A power of attorney is an optional factor in tax proceedings, however, when used by a party to such proceedings, it often poses a problem in terms of the correct application of tax and customs laws in this respect by tax authorities.

In the paper, I attempted to present the institution of the power of attorney in the proceedings of tax authorities during the performance of statutory tasks by the local tax administration and presented the most important legal problems related to it, i.e.: frequent changes in regulations, incomplete regulations, frequent change of attorneys or their seats, unclear content of powers of attorney and multiple powers of attorney for one tax, customs or enforcement case.

The main conclusion is that the factors stabilizing the power of attorney in the jurisprudence of the tax authorities are uniform judicial and administrative jurisprudence and uniform interpretation of regulations by the National Tax Information, and then a well-thought-out and comprehensive amendment to the provisions on the power of attorney.

DOI: 10.31648/sp.8008

Tomasz Bojar-Fijałkowski
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
ORCID: 0000-0001-6979-8207
tbojar@ukw.edu.pl

Wykonywanie zadań publicznych przez Państwową Inspekcję Sanitarną w czasie pandemii COVID-19. Refleksje i postulaty

Wstęp

Wykonywanie zadań publicznych jest podstawowym celem państwa i jego administracji. Okres pandemii COVID-19 w Polsce istotnie wpłynął na zakres, formę, jakość i dostępność usług publicznych. Państwowa Inspekcja Sanitarna, jako organ wyspecjalizowany w ochronie zdrowia publicznego, doświadczała tych zmian dwojako, będąc odpowiedzialną za działania pandemiczne oraz podobnie jak każda organizacja działająca w sytuacji ograniczeń. Hipoteza o reprezentatywności Państwowej Inspekcji Sanitarnej dla administracji publicznej i dla jednostek ochrony zdrowia pozwala wysuwać pewne refleksje i postulaty, które są celem niniejszego opracowania. Temu podporządkowana jest struktura pracy. Część pierwsza umiejscawia Państwową Inspekcję Sanitarną w systemie administracji publicznej oraz w systemie ochrony zdrowia w Polsce, wskazując także pewne procesy historyczne, kształtujące stan obecny. Część druga przedstawia zakres kompetencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej pośród zadań publicznych. Część trzecia charakteryzuje funkcjonowanie administracji sanitarnej u progu ogłoszenia w Polsce pandemii oraz w jej trakcie. Część czwarta podejmuje próbę wskazania wniosków *de lege lata* i *de lege ferenda*, mogących dotyczyć nie tylko Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ale wynikających z jej doświadczeń w okresie pandemii. Całość kończy podsumowanie oraz wykaz wykorzystanych źródeł.

Stan prawny aktualny na dzień 30 czerwca 2022 r.

Państwowa Inspekcja Sanitarna w systemie administracji publicznej i systemie ochrony zdrowia w Polsce

Administracja sanitarna posiada przeszło stuletnią tradycję w systemie polskiej administracji publicznej. Kwestie zdrowia publicznego zostały uregulowane już w 1919 r.[1], znacznie wcześniej niż wiele innych obszarów życia odradzającego się państwa. Zasadnicza ustawa sanitarna określała przede wszystkim zadania Ministra Zdrowia Publicznego oraz analogiczne zadania władz samorządowych w zakresie działalności sanitarnej.

Najstarsza polska doktryna określała administrację sanitarną jako odpowiedzialną za „administrację stosunków sanitarnych zdrowia publicznego"[2] i egzekucję „przepisów prawych z zakresu zdrowia publicznego"[3]. Jerzy Panejko wskazywał, że w skład obszaru, za jaki odpowiada administracja sanitarna, wchodzą przepisy związane z policją lekarską oraz policją sanitarną[4]. Pierwsza z nich dotyczy organizacji służby zdrowia, wykonywania zawodów medycznych i kształcenia kadr na potrzeby medyczne. Druga to ochrona przed chorobami zakaźnymi, przeciwdziałanie epidemiom oraz szeroka problematyka higieny[5]. Należy dodać jeszcze kwestie nadzoru nad żywnością, porządku publicznego, weterynarii oraz środowiska[6], które ujmowano wówczas w prawie sanitarnym.

Prawo sanitarne u swojego zarania funkcjonowało jako płaszczyzna integracji różnych regulacji publicznoprawnych, czasem dość odległych od tego, co dziś z nim utożsamiamy. Działo się tak ze względu na trudność w tworzeniu prawa przez nowo powstałe państwa, przez co obywało się to etapami. Prawo sanitarne znalazło się wówczas, także ze względu na uwarunkowania życia i zdrowia ludności, w gronie zagadnień uregulowanych w pierwszej kolejności. Należy wskazać także na słabość ówczesnej administracji publicznej, co powodowało przypisanie szerokiego zakresu zadań do organów, które udało

---

[1] Pierwszą regulacją była zasadnicza ustawa sanitarna z dnia 19 lipca 1919 r. (Dz.U. z 1919 r., Nr 63, poz. 371), dalej jako zasadnicza ustawa sanitarna.

[2] J. Rodkowski, *Prawo administracyjne polskie. Prawo szkolne i sanitarne. Wedle stenogramu wykładów uniwersyteckich T. Bigo*, Lwów 1929, s. 31.

[3] K. Prökl, J. Kowalczewski (red.), *Polskie prawo sanitarne: zbiór ustaw, rozporządzeń, instrukcyj, okólników i pism okólnych z lat 1918–1935*, t. 1, cz. 1, Warszawa 1946, s. V.

[4] J. Panejko, *Zdrowotność publiczna*, [w:] idem, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, cz. 1, Kraków 1929, s. 301 i nast.

[5] M. Rudy, *Wstęp do prawa sanitarnego i weterynaryjnego*, Wrocław 2010, s. 134. W ówczesnym zakresie higieny ujmowano także rozwiązywanie problemów alkoholowych, przeciwdziałanie nierządowi, standardy noclegowe i prawo uzdrowiskowe.

[6] W tym jakość powietrza poprzez m.in. normy w zakresie częstotliwości trzepania odzieży i dywanów oraz miejsc do tego wyznaczonych. Także odprowadzania ścieków i nieczystości do rynsztoków i dołów kloacznych. Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019, s. 55–68.

się stosunkowo szybko powołać. Stąd stawiana teza o integracji wokół prawa sanitarnego wielu obszarów prawa publicznego, w tym sfery: środowiskowej, wodnej, turystycznej, uzdrowiskowej, weterynaryjnej, medycznej itd. Zadania we wszystkich tych obszarach realizowała właśnie administracja sanitarna.

Stan ten zmieniał się wraz z rozwojem państwa. Usamodzielniały się poszczególne obszary objęte pierwotnie prawem sanitarnym, zostawały przypisywane do kompetencji nowo tworzonych administracji. Zmiany te szczególnie uwidoczniły się w okresie Polski Ludowej. Dekret z 1954 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej[7], bezpośredni poprzednik aktualnie obowiązującej ustawy[8], dokonywał wyraźnych zmian w prawie sanitarnym, tworząc m.in. znaną współcześnie Państwową Inspekcję Sanitarną.

W okresie PRL w zakresie prawa sanitarnego można zaobserwować wyraźnie dwa procesy. Pierwszym był systematyczny rozwój regulacji w obszarze zagadnień podstawowych wskazanych w trzech obszarach działań zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, bieżącego nadzoru sanitarnego[9] oraz zwalczania chorób zakaźnych i zawodowych oraz zapobiegania ich powstaniu[10]. Drugim było usamodzielnianie się działów prawa publicznego, objętych przedwojennym prawem sanitarnym i wyłączanie ich spod kompetencji administracji sanitarnej. Proces ten dotyczył regulacji: zawodów medycznych[11], tworzących zręby prawa medycznego, farmacji, przepisów weterynaryjnych i paszowych[12], wyodrębnionych do rozwijającego wówczas dynamicznie prawa weterynaryjnego, problematyki trzeźwości i zwalczania alkoholizmu, które

---

[7] Dekret z dnia 14 sierpnia 1954 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 1954 r., Nr 37, poz. 160).

[8] Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 195 z późn. zm.), dalej jako UoPIS.

[9] M.in. przez ustawę z dnia 25 listopada 1970 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia (Dz.U. z 1970 r., Nr 29, poz. 245).

[10] M.in. przez dekret z dnia 14 maja 1946 r. o powołaniu pracowników służby zdrowia do walki z epidemiami (Dz.U. z 1946 r., Nr 23, poz. 150); dekret z dnia 16 kwietnia 1946 r. o zwalczaniu chorób wenerycznych (Dz.U. z 1946 r., Nr 18, poz. 119). Dodatkowo przyjęto ustawę z dnia 22 kwietnia 1959 r. o zwalczaniu gruźlicy (Dz.U. z 1959 r., Nr 27, poz. 170) i ustawę z dnia 13 listopada 1963 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych (Dz.U. z 1963 r., Nr 50, poz. 279). Wszystkie te regulacje uchylone zostały dopiero ustawą z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz.U. z 2001 r., Nr 126, poz. 1384).

[11] Ustawa z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia (Dz.U. z 1948 r., Nr 55, poz. 434) i ustawa z dnia 28 października 1950 r. o zawodzie lekarza (Dz.U. z 1950 r., Nr 50, poz. 458).

[12] Zarządzenie Ministrów Przemysłu Spożywczego i Skupu oraz Rolnictwa z dnia 22 września 1960 r. w sprawie zlecenia Inspekcji Zbożowej nadzoru nad środkami żywienia zwierząt (M.P. z 1960 r., Nr 76, poz. 349); zarządzenie Ministra Przemysłu Spożywczego i Skupu z dnia 15 czerwca 1965 r. w sprawie zakresu działania, organizacji oraz trybu postępowania organów Inspekcji Zbożowej (M.P. z 1965 r., Nr 32, poz. 177), zastąpione ustawą z dnia 30 czerwca 1970 r. o Państwowej Inspekcji Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych (Dz.U. z 1970 r., Nr 16, poz. 137).

przekazano organom władzy terenowej[13], finalnie gminom, kontroli czystości miejsc publicznych, co zostało przesunięte z kompetencji administracji sanitarnej do rad narodowych miast i osiedli[14], a dalej gmin, kontroli jakości części produktów handlowych[15], co stało się podwaliną prawa ochrony konsumentów oraz prawa konkurencji, regulacji wodnych. Jeszcze ustawa z 1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczaniem[16] utrzymywała nadzór Państwowej Inspekcji Sanitarnej nad jakością powietrza. Dopiero ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r.[17], wraz z powołaniem Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska, zdjęła te obowiązki z administracji sanitarnej.

Współcześnie dział administracji rządowej „zdrowie" obejmuje sprawy warunków sanitarnych i nadzoru sanitarnego[18], koordynacji bezpieczeństwa żywności, a w szczególności nadzoru nad jakością zdrowotną żywności w procesie produkcji i w obrocie oraz materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością oraz nadzór nad produktami biobójczymi i kosmetykami[19]. Minister właściwy do spraw zdrowia sprawuje nadzór nad Głównym Inspektorem Sanitarnym (dalej jako GIS)[20]. Dalszą strukturę terenowej administracji sanitarnej wskazuje art. 1 UoPIS, a tworzą ją: Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny (dalej jako PWIS), jako organ zespolonej administracji rządowej w województwie, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny (dalej jako PPIS), jako organ zespolonej administracji rządowej w powiacie, oraz Państwowy Graniczny Inspektor Sanitarny (dalej jako PGIS). PWIS kieruje wojewódzką stacją sanitarno-epidemiologiczną (dalej jako WSSE), PPIS kieruje powiatową stacją sanitarno-epidemiologiczną (dalej jako PSSE), a PGIS – graniczną stacją sanitarno-epidemiologiczną (dalej jako GSSE). Stacje sanitarno-epidemiologiczne są jednostkami budżetowymi będącymi, co warte podkreślenia, podmiotami leczniczymi finansowanymi z budżetu państwa. Uprawnienia podmiotu tworzącego[21] w stosunku do WSSE i PSSE posiada

[13] Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 1982 r., Nr 35, poz. 230).

[14] Ustawa z dnia 22 kwietnia 1959 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach i osiedlach (Dz.U. z 1959 r., Nr 27, poz. 167).

[15] Ustawa z dnia 25 lutego 1958 r. o Państwowej Inspekcji Handlowej (Dz.U. z 1958 r., Nr 11, poz. 39), która zastąpiła dekret z dnia 21 września 1950 r. o Państwowej Inspekcji Handlowej (Dz.U. z 1950 r., Nr 44, poz. 396).

[16] Ustawa z dnia 21 kwietnia 1966 r. o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczaniem (Dz.U. z 1966 r., Nr 14, poz. 87).

[17] Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. z 1980 r., Nr 3, poz. 6).

[18] Z wyłączeniem nadzoru nad żywnością objętego działem rolnictwo.

[19] Art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1893 z późn. zm.).

[20] Ibidem, art. 33 ust. 2.

[21] W rozumieniu: ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 633 z późn. zm.).

wojewoda. Jak stwierdza Marcin Janik, stacja sanitarno-epidemiologiczna jako instytucja medyczna stanowi wyspecjalizowaną organizację łączącą działalność instytucji o charakterze technicznym, zajmującą się ochroną środowiska naturalnego człowieka z problematyką zdrowia i życia człowieka[22]. Państwowa Inspekcja Sanitarna jako jedna z nielicznych[23] posiada struktury na szczeblu powiatu. Brak takiej struktury w przypadku wykonujących czasem podobne zadania, a na pewno zadania w tych samych obszarach, administracji[24] przesądza o ich mniejszej skuteczności.

Równolegle do Państwowej Inspekcji Sanitarnej do 1 lipca 2021 r. funkcjonowała odrębna Państwowa Inspekcja Sanitarna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji[25]. Na terenach jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, w rejonach zakwaterowania przejściowego jednostek wojskowych oraz w stosunku do wojsk obcych przebywających na terytorium Polski oraz przemieszczających się przez to terytorium, zadania sanitarne nadal wykonują organy odrębnej Wojskowej Inspekcji Sanitarnej.

Zadania publiczne wykonywane przez Państwową Inspekcję Sanitarną

Katalog zadań wykonywanych przez Państwową Inspekcję Sanitarną jest niezwykle szeroki. W okresie pandemii COVID-19 był on utożsamiany ze sfera epidemiologiczną. Administracja sanitarna jest powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności przez sprawowanie nadzoru nad warunkami: higieny środowiska, higieny pracy w zakładach pracy, higieny radiacyjnej, higieny procesów nauczania i wychowania, higieny wypoczynku i rekreacji, zdrowotnymi żywności, żywienia i produktów kosmetycznych, higieniczno-sanitarnymi, jakie powinien spełniać personel medyczny, sprzętu oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne. Odbywa się to w celu ochrony zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobiegania powstawaniu chorób,

---

[22] M. Janik, *Policja sanitarna*, Warszawa 2012, s. 116.

[23] Obok inspekcji weterynaryjnej, inspekcji nadzoru budowlanego, Policji i straży pożarnej.

[24] Np. inspekcja handlowa, inspekcja ochrony środowiska, inspekcja farmaceutyczna, administracja chemiczna i biobójcza.

[25] Wykonywała zadania w jednostkach i obiektach: Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Służbie Ochrony Państwa, jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych i przez niego nadzorowanych, podmiotach leczniczych tworzonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz w jednostkach organizacyjnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Z dniem 1 lipca 2021 r. kompetencje wobec takich obiektów przejęli właściwi miejscowo PPIS.

w tym chorób zakaźnych i zawodowych. Wykonywanie tych zadań polega na sprawowaniu zapobiegawczego[26] i bieżącego nadzoru sanitarnego[27] oraz prowadzeniu działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej w zakresie chorób zakaźnych[28] i innych chorób powodowanych warunkami środowiska, a także na prowadzeniu działalności oświatowo-zdrowotnej[29].

---

[26] Odbywa się to m.in. poprzez opiniowanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego, uzgadnianie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych, uzgadnianie dokumentacji projektowej pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych dotyczących, uczestniczenie w dopuszczeniu do użytku obiektów budowlanych.

[27] Do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie bieżącego nadzoru sanitarnego należy kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, w szczególności dotyczących: higieny środowiska, a zwłaszcza wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, powietrza w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi, gleby, wód i innych elementów środowiska w zakresie ustalonym w odrębnych przepisach; utrzymania należytego stanu higienicznego nieruchomości, zakładów pracy, instytucji, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, dróg, ulic oraz osobowego i towarowego transportu kolejowego, drogowego, lotniczego i morskiego; warunków produkcji, transportu, przechowywania i sprzedaży żywności oraz warunków żywienia zbiorowego; nadzoru nad jakością zdrowotną żywności; warunków zdrowotnych produkcji materiałów i obrotu materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością, produktami kosmetycznymi oraz innymi wyrobami mogącymi mieć wpływ na zdrowie ludzi; nadzoru nad przestrzeganiem norm o produktach kosmetycznych w zakresie przestrzegania obowiązku prawidłowego oznakowania; warunków zdrowotnych środowiska pracy, a zwłaszcza zapobiegania powstawaniu chorób zawodowych i innych chorób związanych z warunkami pracy; higieny pomieszczeń i wymagań w stosunku do sprzętu używanego w szkołach i innych placówkach oświatowo-wychowawczych, szkołach wyższych oraz w ośrodkach wypoczynku; higieny procesów nauczania; zakazu wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych lub nowych substancji psychoaktywnych; wymagań określonych w przepisach o zawartości niektórych substancji w dymie papierosowym; ograniczeń korzystania z solarium. Do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie bieżącego nadzoru sanitarnego należy również: kontrola przestrzegania przepisów dotyczących wprowadzania do obrotu produktów biobójczych i substancji czynnych oraz ich stosowania w działalności zawodowej; kontrola przestrzegania przepisów o przeciwdziałaniu narkomanii, dotyczących prowadzenia przez przedsiębiorców działalności w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przerabiania, przywozu, wywozu, wewnątrzwspólnotowej dostawy lub wewnątrzwspólnotowego nabycia oraz wprowadzania do obrotu nowej substancji psychoaktywnej; kontrola przestrzegania przepisów o mikroorganizmach i GMO oraz genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy.

[28] Do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie zapobiegania i zwalczania chorób należy: dokonywanie analiz i ocen epidemiologicznych; opracowywanie programów i planów działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej, przekazywanie ich do realizacji podmiotom leczniczym w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej oraz kontrola realizacji tych programów i planów; ustalanie zakresu i terminów szczepień ochronnych oraz sprawowanie nadzoru w tym zakresie; wydawanie zarządzeń i decyzji; wydawanie decyzji o stwierdzeniu choroby zawodowej; planowanie i organizowanie sanitarnego zabezpieczenia granic państwa; nadzór sanitarny nad ruchem pasażerskim i towarowym w morskich i lotniczych portach oraz przystaniach; udzielanie poradnictwa w zakresie spraw sanitarno-epidemiologicznych; kierowanie akcją sanitarną przy masowych przemieszczeniach ludności, zjazdach i zgromadzeniach.

[29] Państwowa Inspekcja Sanitarna inicjuje, organizuje, prowadzi, koordynuje i nadzoruje działalność oświatowo-zdrowotną w celu ukształtowania odpowiednich postaw i zachowań zdrowotnych, a w szczególności: inicjuje i wytycza kierunki przedsięwzięć zmierzających do zaznajamiania społeczeństwa z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia, popularyzowania zasad higieny

Podstawową formą działania organów administracji sanitarnej są akty administracyjne, szczególnie decyzje administracyjne. W zakresie realizacji zadań epidemiologicznych prawo sanitarne przewiduje także wykorzystanie instrumentów egzekucji administracyjnej. Wyraźnie widocznym jest tu trend zastępowania instrumentów wiążących wydawanych przez organ, instrumentami niewiążącymi w formie opinii i zaleceń. Niewątpliwie wzrasta liczba zadań administracji sanitarnej realizowanych poprzez działania faktyczne. Można to utożsamiać z wcielaniem założeń nowego zarządzania publicznego oraz podejmowanymi działaniami edukacyjnymi i informacyjnymi. Wzrasta także znaczenie i wykorzystanie administracyjnych kar pieniężnych[30].

Działalność Państwowej Inspekcji Sanitarnej podczas pandemii COVID-19 w Polsce

Państwowa Inspekcja Sanitarna u progu 2020 r. realizowała swoje działania w obszarze zdrowia publicznego i środowiskowego. Najwięcej zaangażowania poświęcano zadaniom w zakresie bezpieczeństwa żywności i żywienia[31] oraz higieny komunalnej[32]. Mniejszą uwagę na sprawach stricte epidemiologicznych (tym samym mniej personelu angażowano w tę kwestię)[33]. Działalność

---

i racjonalnego żywienia, metod zapobiegania chorobom oraz umiejętności udzielania pierwszej pomocy; pobudza aktywność społeczną do działań na rzecz własnego zdrowia; udziela porad i informacji w zakresie zapobiegania i eliminowania negatywnego wpływu czynników i zjawisk fizycznych, chemicznych i biologicznych na zdrowie ludzi; ocenia działalność oświatowo-zdrowotną prowadzoną przez szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze, a także udziela im pomocy w prowadzeniu tej działalności.

[30] Ustawa z dnia 30 marca 2001 r. o kosmetykach (Dz.U. z 2001 r., Nr 42, poz. 473 z późn. zm.) przewidywała za określone czyny karę grzywny, przepadku mienia, aresztu, ograniczenia wolności, a nawet pozbawienia wolności. Aktualnie w myśl obowiązującej ustawy z dnia 4 października 2018 r. o produktach kosmetycznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2227 z późn. zm.) zrezygnowano w ogóle z sankcji karnych, przewidując za te same czyny administracyjne kary pieniężne.

[31] Kontrola procesu przygotowania i serwowania żywności oraz jakości sprzedawanych produktów realizowana u producentów i sprzedawców oraz w lokalach gastronomicznych. Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia w służbie jakości i ekologii*, [w:] M. Wiśniewska, E. Malinowska (red.), *Jakość, bezpieczeństwo, ekologia w sektorze rolno-spożywczym. Kierunki rozwoju*, Sopot 2008, s. 165–170.

[32] W większości kontrole jakości wszelkich miejsc noclegowych oraz kontrole jakości wody: na kąpieliskach, w basenach i atrakcjach wodnych, wody przeznaczonej do użytku przez mieszkańców a dostarczanej przeważnie przez przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne. Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *Zadania gminy w zakresie bezpieczeństwa jakości wody na kąpieliskach*, [w:] P. Lizakowski, D. Skalski, S. Dębski, *Bezpieczeństwo, zdrowie i kultura fizyczna. Wybrane zagadnienia*, t. 3, Gdynia–Gdańsk–Starogard Gdański 2017, s. 12–31; idem, *Zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie kontroli jakości wody oraz warunków sanitarno-higienicznych na pływalniach*, [w:] P. Lizakowski, D. Skalski, S. Dębski, R. Zwara, *Bezpieczeństwo, zdrowie i kultura fizyczna. Wybrane zagadnienia*, t. 7, Gdynia–Gdańsk–Starogard Gdański 2018, s. 27–43.

[33] Postępowania w trybie ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2069 z późn. zm.) nie były częste. Lista

stacji sanitarno-epidemiologicznych w bardzo małym stopniu była zinformatyzowana, praca urzędnicza i kancelaryjna odbywała się tradycyjnie, często przy wykorzystaniu komputerów jedynie jako edytorów tekstów, narzędzi dostępu do baz danych oraz obsługi poczty elektronicznej. Przy czym większość stacji posiadała własne, nieujednolicone, strony internetowe, serwery i adresy poczty elektroniczne, domeny.

Z uwagi na status jednostki służby zdrowia standardowy czas pracy w stacjach sanitarno-epidemiologicznych wynosi 7 godzin i 35 minut. Poza sytuacjami nadzwyczajnymi, jak np. zgłoszone zatrucia pokarmowe czy nagłe zanieczyszczenia wody na kąpieliskach, praca poza godzinami urzędowania była rzadkością. Częściowo w wyniku tego zespoły stacji cechowały się dużą stabilnością zatrudnienia, raczej wyższą średnią wieku załogi oraz zdecydowaną przewagą kobiet wśród ogółu zatrudnionych. Nieco większa dynamika kadr dotyczyła aglomeracji miejskich, gdzie specjalistom określonych dziedzin łatwiej o znalezienie nowej (często lepiej płatnej) pracy, a równocześnie Państwowej Inspekcji Sanitarnej łatwiej o rekrutację nowych pracowników z uwagi na podaż wykształconych kandydatów. Budżet Państwowej Inspekcji Sanitarnej w kolejnych latach kształtował się podobnie. W przypadku poszczególnych stacji rzadkością były środki inwestycyjne. Nie zwiększano liczby etatów. Nadgodziny rozliczano najczęściej poprzez odbiór dni wolnych, rzadziej dodatkowym wynagrodzeniem.

PWIS jako organy administracji rządowej były zespolone z wojewodami, natomiast PPIS ze starostami[34]. W tym modelu starosta nie dysponował finansami dla PSSE; finansowanie zapewniał bowiem organ tworzący podmiot leczniczy, jakim jest wojewoda, oraz niedysponujący instrumentarium oceny PPIS kształtował sytuację kadrową administracji sanitarnej w stopniu wiodącym. PWIS merytorycznie oceniający pracę PPIS mógł jedynie wnioskować do starosty o zmiany na stanowisku PPIS, a do wojewody wnioskował o środki finansowe. Rozwiązanie to było dalece dysfunkcyjne i nieefektywne, a nawet w indywidualnych przypadkach szkodliwe. O ile łatwiej o porozumienie między GIS a wojewodą w przypadku decyzji kadrowych wobec PWIS, o tyle współpraca PWIS ze starostami czasem bywała silnie nacechowana politycznie, częściej ze strony polityków samorządowych, choć nie wyłącznie.

---

chorób zakaźnych, w przypadku podejrzenia których wszczynane jest postępowanie epidemiologiczne, wskazana w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 10 grudnia 2019 r. w sprawie zgłaszania podejrzeń i rozpoznań zakażeń, chorób zakaźnych oraz zgonów z ich powodu (Dz.U. z 2019 r., poz. 2430 z późn. zm.), jest wszakże długa, ale zapadalność na choroby, takie jak np. bąblowica, błonica, borelioza, dżuma, gruźlica, krztusiec, rzeżączka czy malaria, nie była i nie jest obszerna.

[34] Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.U. z 2009 r., poz. 92 z późn. zm.) wprowadzała zespolenie PPIS ze starostami powiatów. W ocenie autora rozwiązanie takie służyło głównie wzmocnieniu samorządu powiatowego poprzez przypisanie mu więcej zadań.

Stan epidemii trwał w Polsce od 20 marca 2020 r.[35] do 16 maja 2022 r.[36], po czym zastąpiony został stanem zagrożenie epidemicznego. Powodem jego wprowadzenia było rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2, wywołującego zakaźną chorobę układu oddechowego COVID-19. Wprowadzenie stanu epidemii formalnie (ale jej wystąpienie praktycznie) przemodelowało funkcjonowanie Państwowej Inspekcji Sanitarnej i wykonywanie przez nią zadań publicznych – tzw. specustawa covidowa[37] przyspieszyła zmianę podległości PPIS ze starostów na wojewodów, planowaną na kwiecień 2022 r. (stało się to zatem miesiąc wcześniej). Część samorządów powiatowych w ogóle nie była świadoma tego procesu.

Przy niezmienionym stanie osobowym (co utrzymało się przez cały okres trwania pandemii) i przy jednoczesnym lawinowym zwiększeniu liczby prowadzonych spraw, szczególnie postępowań epidemiologicznych, ujawniły się problemy kadrowe. Praca została zorganizowana *de facto* całodobowo, co było konieczne także ze względu na potrzebę realizacji zadań online we wprowadzonych systemach informatycznych. Pracownicy wszystkich komórek organizacyjnych włączyli się w zadania epidemiologiczne kosztem swoich zadań statutowych. Praca zdalna, standardowa w innych branżach i jednostkach, w administracji sanitarnej była ograniczona wyłącznie do pracowników aktualnie przebywających na kwarantannie lub izolacji. O ile pojawiły się specjalne środki budżetowe na pokrycie wygenerowanych nadgodzin w formie wynagrodzenia, o tyle nie wprowadzono systemowych zmian prawa pracy[38]. Pracę w pandemii utrudniały też zmieniające się przepisy w zakresie zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Realizacja przepisów o zarzadzaniu kryzysowym[39] ujawniła liczne braki systemowe, które często *ad hoc* przekazywano do realizacji właśnie administracji sanitarnej[40].

---

[35] Wprowadzony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 491 z późn. zm.).

[36] Uchylony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 maja 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2022 r., poz. 1025).

[37] Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2095 z późn. zm.), dalej jako specustawa covidowa. Sama ustawa wymaga słowa komentarza. 37 artykułów zajmuje w ustawie aż 344 stron maszynopisu. Najobszerniejszy art. 15 ma oznaczenie aż do 15zzzzzze. O przejrzystości, a tym samym możliwości absorpcji normy przez odbiorcę, nie może być tu mowy. Nowelizacje ustawy następowały wielokrotnie, co jeszcze bardziej utrudniało jej stosowanie.

[38] Projekt nowelizacji Kodeksu pracy, obejmujący m.in. pracę zdalną, ma być procedowany przez parlament w sierpniu 2022 r.

[39] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 261 z późn. zm.).

[40] W różnych okresach Państwowa Inspekcja Sanitarna podejmowała m.in. zadania w zakresie: organizowania wymazów w domach osób podejrzanych o nosicielstwo koronawirusa, umawianie

W obliczu izolacji setek tysięcy Polaków, jak również postępowań administracyjnych, rozpoczęła się szybka informatyzacja działalności administracji sanitarnej. W pierwszej kolejności wprowadzono system EWP[41]. Problemem okazał się jednak brak sprzętu, w tym przenośnych komputerów i telefonów komórkowych. Także pracownicy stacji, nieprzywykli wcześniej do pracy przy pomocy systemów teleinformatycznych, z trudnościami i pod presją czasu przystąpili do ich użytkowania. Dało się odczuć wieloletnie zaniedbania w zakresie cyfryzacji i informatyzacji administracji publicznej[42]. Równolegle do działań resortu zdrowia swoje rozwiązania informatyczne zaczął wprowadzać GIS. System SEPIS[43] okazał się wszechstronniejszy, lepszy w działaniu i łatwiejszy w zastosowaniu.

Przepisy w zakresie zakazów i nakazów[44], szczególnie ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej (a niewiele mniej kwarantanna i izolacja), wywoływały sporo negatywnych reakcji. Sama zmienność prawa w jakże ważnej sferze wolności jednostki oraz jej praw podstawowych, nawet w okresie i wobec wyzwań pandemii, nie jest cechą pozytywną. Stąd niektóre grupy przedsiębiorców w reakcji na dotykające ich ograniczenia rozpoczęły akcje utrudniające działalność Państwowej Inspekcji Sanitarnej, wykorzystując m.in. prawo dostępu do informacji publicznej[45]. Program komputerowy generował

---

transportów medycznych celem takich wymazów, umawiania wizyt lekarskich i związanych z tym transportów medycznych dla osób objętych kwarantanną i izolacją.

[41] System Elektronicznych Wjazdów do Polski został przygotowany przez Centrum e-Zdrowia na potrzeby administracji państwowej i podmiotów leczniczych w celu wsparcia realizacji zadań związanych z monitorowaniem pandemii i zapobieganiem rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2. Wprowadziło go Ministerstwo Zdrowia. W okresie jego użytkowania był wielokrotnie modyfikowany, funkcjonowały jego różne wersje, o różnych funkcjach.

[42] Postulaty w tym zakresie podnosiła m.in.: M. Ganczar, *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009; M. Ganczar, A. Sytek, *Informatyzacja administracji publicznej. Skuteczność regulacji*, Warszawa 2021; M. Ganczar, *Rozwój elektronicznej administracji publicznej w Polsce*, „Prawo – Administracja – Kościół" 2002, nr 4(12), s. 33–46; eadem, *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji a cyberbezpieczeństwo w podmiotach publicznych*, [w:] G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), *Internet. Cyberpandemia*, Warszawa 2021, s. 185–200; M. Ganczar, A.M. Haładyj, *Selection of E-Government Instruments in Poland*, „Review of Comparative Law" 2015, vol. XX, s. 59–78.

[43] System Ewidencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej to nowoczesne narzędzie informatyczne do obsługi procesów Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Został przygotowany, aby zapobiegać rozprzestrzenianiu się epidemii COVID-19 w Polsce, ale stopniowo ma być wykorzystywany w każdym obszarze działalności. Wspomaga procesy w zakresie bezpieczeństwa żywności i żywienia, a także nadzoru sanitarnego. Stanowi też innowacyjne narzędzie analityczne. Za jego wdrożenie GIS otrzymał w czerwcu 2022 r. Nagrodę Sektora Publicznego ONZ – www.gov.pl/web/gis/co-to-jest-sepis (data dostępu: 30.06.2022).

[44] Ujmowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 566 z późn. zm.) podlegały nader częstym nowelizacjom. Śledzenie aktualnego stanu prawnego przysparzało sporo trudności.

[45] W trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 902 z późn. zm.). Więcej: P. Szustakiewicz (red.), *Dostęp do informacji publicznej*,

automatycznie losowe pytania i kierował do wszystkich stacji sanitarno-epidemiologicznych w kraju, co skutkowało przesłaniem do każdej nawet kilkuset zapytań. Ich realizacja groziła paraliżem działalności Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Kazus ten prowokuje do dyskusji nad modelem dostępu do informacji publicznej w Polsce.

Na jednym z seminariów online, organizowanych przez Stowarzyszenie Edukacji Administracji Publicznej w czasie pandemii, Irena Lipowicz stwierdziła, że inspekcja sanitarna jak w soczewce ukazuje problemy polskiej służby zdrowia (wydaje się, że także wiele problemów administracji publicznej, szczególnie rządowej w terenie).

Problemy z wykonywaniem zadań publicznych przez Państwową Inspekcję Sanitarną wynikłe z pandemii COVID-19 w Polsce

Pandemia COVID-19 przyniosła wielu branżom unikatowe – co nie znaczy, że pozytywne – doświadczenia. Niewątpliwie Państwowa Inspekcja Sanitarna, jako administracja odpowiedzialna za zdrowie publiczne, była szczególnie zaangażowana w działania pandemiczne. Okres ten wykazał słabości, ale stworzył szansę na unowocześnienie i zmiany, które były chętnie finansowane ze środków budżetowych. Równolegle Państwowa Inspekcja Sanitarna, jak także organizacja, doświadczała trudności funkcjonowania w systemie licznych ograniczeń.

Wprowadzony system EWP wymusił na pracownikach wykorzystanie systemów teleinformatycznych. Kolejny system – SEPIS, po usprawnieniu działań pandemicznych, zmieni pracę kolejnych działów administracji sanitarnej. Kadra, choć z trudnością, nabyła nowe kompetencje. Znacznie szybciej udało się pokonać braki sprzętowe. Szybka, spontaniczna reakcja m.in. przedsiębiorców-donatorów dokonała tego, czego nie dały radę wszystkie poprzednie rządy.

Nie sprawdził się system zarządzania kryzysowego, szczególnie po stronie powiatów, czego przykładem był brak miejsc do odbywania kwarantanny zbiorowej. Równolegle niebywale wzrosła realna rola wojewodów, którzy wyposażeni w polecenia wobec gmin, np. w zakresie pomocy społecznej dla kwarantannowanych, oraz decyzje nakazowe wobec szpitali w zakresie prze-

---

Warszawa 2014; P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2014; J. Taczkowska-Olszewska, *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2014; T. Bojar-Fijałkowski, *Dostęp do informacji publicznej – wybrane zagadnienia materialnoprawne i proceduralne z uwzględnieniem informacji o środowisku i jego ochronie jako szczególnego rodzaju informacji publicznej*, [w:] A. Lusińska, A. Kalinowska-Żeleźnik (red.), *Dostęp do informacji publicznej. Wybrane aspekty teorii i praktyki*, Gdańsk 2014.

kształcania oddziałów stali się wyraźnie aktywnymi w modelu administracji terenowej[46].

Pozytywne skutki przyniosła zmiana podporządkowania PPIS. Odejście od zespolenia ze starostami wyklarowało podległość i odpowiedzialność PPIS, nie osłabiając ich zaangażowania w bezpieczeństwo powiatu. Aktualne zespolenie PPIS z wojewodą jest lepsze, choć można byłoby z niego w ogóle zrezygnować.

W całym okresie pandemii COVID-19 w Polsce legislator obnażył swoją ignorancję wobec hierarchii źródeł prawa oraz konstytucyjnych praw i wolności. Dowodem na tak postawioną tezę jest nie tylko jakość tzw. specustawy covidowej czy objętość i zmienność przepisów wykonawczych. Na temat wad decyzji administracyjnych każących przedsiębiorców i osoby fizyczne za łamanie zakazów i nakazów wprowadzonych rozporządzeniem zgodnie wypowiedziały się sądy administracyjne[47].

Ze względu na konieczność priorytetowego realizowania zadań pandemicznych działalność Państwowej Inspekcji Sanitarnej w pozostałych obszarach kompetencji była w praktyce niemożliwa, gdyż wszystkie kadry włączono w prowadzenie postępowań epidemicznych. Problem pojawił się w przypadku poboru próbek żywności. Działalność ta – jako jedyna – nie mogła być zawieszona podczas pandemii ze względu na zobowiązania unijne. Jesteśmy wszakże jedynym państwem członkowskim, gdzie za bezpieczeństwo epidemiczne i bezpieczeństwo żywności odpowiada ten sam organ. We wszystkich pozostałych państwach członkowskich, jak również w większości rozwiniętych państw świata, administracja sanitarna jest administracją zdrowia publicznego, a administracja kontroli jakości żywności funkcjonuje osobno. Powyższe prowokuje do refleksji nad całościową przebudową systemu administracji rządowej, który z każdą dekadą staje się coraz bardziej zawiły i nieefektywny[48].

Na tym tle równie niezrozumiale wygląda przypisanie stacji sanitarno-epidemiologicznych do systemu ochrony zdrowia, co może miało jakieś uzasadnienie w przeszłości. Współcześnie jednostki Państwowej Inspekcji Sanitarnej wykonują jednoznacznie administracyjne zadania w zakresie zdrowia publicznego i środowiskowego, choć status podmiotu leczniczego ma także zalety[49].

---

[46] W obliczu tych zmian zdezaktualizował się tekst autora napisany w 2019 r. o schyłkowej roli wojewodów w systemie administracji publicznej: T. Bojar-Fijałkowski, *O wojewodzie w systemie administracji publicznej. Uwagi krytyczne i propozycje zmian*, [w:] M. Mrówczyński, T. Knepka (red.), *Prawo publiczne wobec aktualnych problemów społecznych i gospodarczych*, Bydgoszcz 2020, s. 25-36.

[47] Pośród wielu patrz m.in. wyrok WSA w Warszawie z 31 marca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1574/20; wyrok WSA w Warszawie z 2 marca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1542/20.

[48] Więcej: T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo sanitarne*…, s. 237–240.

[49] Ustawa z dnia 26 maja 2022 r. o zmianie ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1352), przyznała także pracownikom Państwowej Inspekcji Sanitarnej podwyżki. Warte odnotowania jest to, że są one corocznie, od wejścia w życie

Zakończenie

Przedstawione refleksje pozwala na wysunięcie następujących wniosków oraz postawienie postulatów *de lege ferenda*:

1. Administracja sanitarna jest jedną z najstarszych w polskim systemie administracji publicznej. W tym okresie katalog jej zadania przeszedł sporą ewolucję, od integracji wokół prawa sanitarnego bardzo szerokiego zakresu zadań publicznych w II RP, po postępującą dezintegrację wynikającą z usamodzielniania się dyscyplin i tworzenia nowych organów władzy publicznej w okresie PRL.

2. Aktualny zakres zadań publicznych powierzonych Państwowej Inspekcji Sanitarnej obejmuje sprawy zdrowia publicznego i środowiskowego. Dzieli się on na działy: epidemiologii, bezpieczeństwa żywności i żywienia, bezpieczeństwa chemicznego, higieny pracy, kosmetyków, higieny oświaty, higieny miejsc noclegowych, higieny komunalnej, jakości wody, cmentarzy i pochówku, nadzoru nad budowlami, oświaty i promocji. Katalog ten jest wciąż bardzo obszerny.

3. Ogłoszenie pandemii COVID-19 w Polsce przemodelowało funkcjonowanie Państwowej Inspekcji Sanitarnej. W pierwszej kolejności ujawniły się braki kadrowe i budżetowe. Trudności pojawiły się także po uruchomieniu systemów teleinformatycznych, wszakże wprowadzenie nowych instrumentów bez wcześniejszego przygotowania ich użytkowników nie jest całkowicie efektywne. Odwlekanie latami dobrze przygotowanego i całościowego programu cyfryzacji administracji publicznej dało negatywny efekt. Równocześnie niezadowoleni klienci administracji sanitarnej wykorzystywali cyfrowo dla utrudnienia jej działania m.in. regulacje o dostępie do informacji publicznej.

4. Doświadczenie okresu pandemii ujawniło wyraźne braki z systemie zarządzania kryzysowego. Zmiana zespolenie PPIS ze starostów na wojewodów okazała się krokiem w dobrą stronę, choć może wciąż za mało radykalnym. Rodzą się bowiem pytania o zasadność zespolenia w ogóle i o rolę wojewody w systemie administracji terenowej, choć w przypadku przedstawiciela rządu w terenie zdecydowanie mniejsze po niż przed pandemią. Wątpliwości budzi też status prawny stacji sanitarno-epidemiologicznych, jako podmiotu leczniczego na równi z przychodniami czy szpitalami. Rozwiązanie to nie znajduje merytorycznego uzasadnienia. Kazus wykonywania zadań publicznych przez Państwową Inspekcję Sanitarną w okresie pandemii COVID-19 w Polsce prowokuje do rozpoczęcia szerszej dyskusji o strukturze administracji rządowej i podziale jej zadań.

---

ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1801 z późn. zm.).

Wykaz literatury

Bojar-Fijałkowski T., *Dostęp do informacji publicznej – wybrane zagadnienia materialnoprawne i proceduralne z uwzględnieniem informacji o środowisku i jego ochronie jako szczególnego rodzaju informacji publicznej*, [w:] A. Lusińska, A. Kalinowska-Żeleźnik (red.), *Dostęp do informacji publicznej. Wybrane aspekty teorii i praktyki*, PTE, Gdańsk 2014.

Bojar-Fijałkowski T., *O wojewodzie w systemie administracji publicznej. Uwagi krytyczne i propozycje zmian*, [w:] M. Mrówczyński, T. Knepka (red.), *Prawo publiczne wobec aktualnych problemów społecznych i gospodarczych*, Wyd. UKW, Bydgoszcz 2020.

Bojar-Fijałkowski T., *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Wyd. UKW, Bydgoszcz 2019.

Bojar-Fijałkowski T., *Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia w służbie jakości i ekologii*, [w:] M. Wiśniewska, E. Malinowska (red.), *Jakość, bezpieczeństwo, ekologia w sektorze rolno-spożywczym. Kierunki rozwoju*, Fundacja Rozwoju UG, Sopot 2008.

Bojar-Fijałkowski T., *Zadania gminy w zakresie bezpieczeństwa jakości wody na kąpieliskach*, [w:] P. Lizakowski, D. Skalski, S. Dębski, *Bezpieczeństwo, zdrowie i kultura fizyczna. Wybrane zagadnienia*, t. 3, PSW AMW i AWFiS, Gdynia–Gdańsk–Starogard Gdański 2017.

Bojar-Fijałkowski T., *Zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie kontroli jakości wody oraz warunków sanitarno-higienicznych na pływalniach*, [w:] P. Lizakowski, D. Skalski, S. Dębski, R. Zwara, *Bezpieczeństwo, zdrowie i kultura fizyczna. Wybrane zagadnienia*, t. 7, PSW AMW i AWFiS, Gdynia–Gdańsk–Starogard Gdański 2018.

Ganczar M., *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, CeDeWu, Warszawa 2009.

Ganczar M., *Rozwój elektronicznej administracji publicznej w Polsce*, „Prawo – Administracja – Kościół" 2002, nr 4(12).

Ganczar M., *Zarządzanie bezpieczeństwem informacji a cyberbezpieczeństwo w podmiotach publicznych*, [w:] G. Szpor, A. Gryszczyńska (red.), *Internet. Cyberpandemia*, C.H. Beck, Warszawa 2021.

Ganczar M., Haładyj A.M., *Selection of E-Government Instruments in Poland*, „Review of Comparative Law" 2015, vol. XX.

Ganczar M., Sytek A., *Informatyzacja administracji publicznej. Skuteczność regulacji,* CeDeWu, Warszawa 2021.

Janik M., *Policja sanitarna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Panejko J., *Zdrowotność publiczna*, [w:] idem, *Polskie prawo administracyjne w zarysie. Część pierwsza*, Kraków 1929.

Prökl K., Kowalczewski J. (red.), *Polskie prawo sanitarne: zbiór ustaw, rozporządzeń, instrukcyj, okólników i pism okólnych z lat 1918–1935*, t. 1, cz. 1, Lekarski Instytut Naukowo-Wydawniczy, Warszawa 1946.

Rodkowski J., *Prawo administracyjne polskie. Prawo szkolne i sanitarne. Wedle stenogramu wykładów uniwersyteckich T. Bigo*, Lwów 1929.

Rudy M., *Wstęp do prawa sanitarnego i weterynaryjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2010.

Sitniewski P., *Dostęp do informacji publicznej. Pytania i odpowiedzi*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Szustakiewicz P. (red.), *Dostęp do informacji publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2014.
Taczkowska-Olszewska J., *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*, C.H. Beck, Warszawa 2014.

Summary

Conducting public tasks by the State Sanitary Inspection during a COVID-19 pandemic. Reflections and demands

Keywords: administrative law, State Sanitary Inspection, pandemic, conducting public tasks.

The period of the COVID-19 pandemic in Poland significantly affected the scope and the form, quality, and availability of public services. The State Sanitary Inspectorate, an institution with an interesting and long history, responsible for public health activities, experienced these changes in two ways, being responsible for pandemic activities, but also like any organization, any public administration unit, operating in a situation of lockdowns and limitation. The hypothesis of the representativeness of the State Sanitary Inspectorate for the public administration, as well as for the health units, makes it possible to put forward some postulates. The aim of this article is to analyze the changes occurring in the process of performing public tasks during a pandemic, observed in the example of the State Sanitary Inspectorate, which can, however, be seen as symptomatic of public administration as well as health services.

The experience of the COVID-19 pandemic remodelled the functioning of the State Sanitary Inspection. In the first place, staffing, budgetary and technical deficiencies became apparent. The postponement for years of a well-prepared and comprehensive program of digitization of public administration had a negative effect. At the same time, dissatisfied customers used the regulations on access to public information, among others, to obstruct the state's activities. The crisis management system did not work. The case of the performance of public tasks by the State Sanitary Inspectorate during the COVID-19 pandemic in Poland provokes a wider discussion about the structure of government administration and the division of its tasks.

DOI: 10.31648/sp.7824

Katarzyna Karolina Borkowska
Prokuratura Rejonowa Warszawa-Śródmieście w Warszawie
ORCID: 0000-0002-4529-5805
katarzyna.karolina.borkowska@gmail.com

Problematyka przestępstw o marginalnym znaczeniu praktycznym na przykładzie przestępstwa dzieciobójstwa*

Uwagi wstępne

Prawo karne – zgodnie z zasadą subsydiarności reakcji prawnokarnej – winno być stosowane tylko tam, gdzie nie jest możliwa ingerencja innych dziedzin prawa, tj. jako środek *ultima ratio*[1]. Nie jest dopuszczalne karne ingerowanie w prawa i wolności jednostki tam, gdzie wystarczająca jest realizacja celu poprzez inne dziedziny prawa[2]. Jak wskazuje Lech Gardocki, „uzasadnienie subsydiarności prawa karnego może mieć charakter pragmatyczny, tj. akcentować potrzebę wyboru środka pociągającego mniejsze koszty społeczne lub skuteczniejszego"[3].

Koncepcja przestępstwa oparta jest na wyróżnieniu normy sankcjonowanej oraz sankcjonującej[4]. Norma sankcjonowana nakazuje lub zakazuje określonego zachowania, a norma sankcjonująca nakazuje określonym organom państwa podjęcie działań sankcjonujących względem adresatów norm sankcjonowanych, w przypadku gdy zachowali się oni w sposób niezgodny ze znajdującą w danej sytuacji zastosowaniem normą sankcjonowaną[5].

---

* Artykuł został przedstawiony 20 maja 2022 r. na IV Ogólnopolskim Forum Młodych Kryminologów, które odbyło się w dniach 18–20 maja 2022 r. w Białymstoku.

[1] P. Kosmaty, *Znaczenie prawa karnego materialnego w wytyczaniu granic swobody wypowiedzi i wolności prasy*, „Zeszyty Prasoznawcze" 2017, t. 60, nr 3(231), s. 508.

[2] K. Wojtyczek, *Zasada proporcjonalności jako granica prawa karania*, [w:] A. Zoll (red.), *Racjonalna reforma prawa karnego*, Warszawa 2001, s. 302; W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010, s. 82–83 i 321.

[3] L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2011, s. 28–29. Autor opisuje również problemy przy realizacji zasady subsydiarności prawa karnego w praktyce.

[4] J. Kulesza, *Zarys teorii kryminalizacji*, „Prokuratura i Prawo" 2014, nr 11–12, s. 109.

[5] Z. Ziembiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 159.

W polskim systemie prawa karnego brak jest legalnej definicji przestępstwa[6]. Można ją jednak zrekonstruować z przesłanek odpowiedzialności karnej[7] zawartych w przepisie art. 1 § 1–3 k.k.[8] Przestępstwo w doktrynie eksplikuje się jako „czyn (działanie lub zaniechanie) człowieka, zabroniony przez ustawę pod groźbą kary jako zbrodnia lub występek, zawiniony umyślnie lub nieumyślnie oraz społecznie szkodliwy w stopniu wyższym niż znikomy”[9]. Pojęcie kary kryminalnej jest natomiast definiowane przez naukę prawa karnego jako ujemna reakcja społeczeństwa na popełnione przestępstwo, wyrażająca jego potępienie, stanowiąca osobistą dolegliwość dla jego sprawcy i wymierzona przez konstytucyjnie legitymowany do tego organ państwa[10].

Proces, który określa w danym zjawisku elementy decydujące o jego negatywnej treści społecznej (elementy relewantne z perspektywy prawa karnego), to typizacja czynu zabronionego[11], a więc określenie czynu za pomocą ustawowych znamion. Typizacja czynu zabronionego pozwala na stworzenie charakterystyki konkretnego typu przestępstwa[12] – poprzez wskazanie zespołu ustawowych znamion przestępstwa ustawodawca określa zachowanie polegające odrębnej penalizacji. Przez ustawowe znamiona przestępstwa należy natomiast rozumieć „zawarte w ustawie cechy zdarzenia, których całokształt określa przestępstwo, a które muszą być udowodnione w postępowaniu karnym, aby mogło nastąpić prawidłowe skazanie za przestępstwo”[13]. W każdym typie przestępstwa można wyróżnić następujące grupy znamion: 1) znamiona podmiotu, 2) znamiona strony podmiotowej, 3) znamiona przedmiotu oraz 4) znamiona strony przedmiotowej[14].

Odrębny typ przestępstwa musi więc określać zachowanie człowieka, w którym można wyróżnić wszystkie grupy znamion czynu zabronionego i co do którego ustawodawca dostrzega potrzebę prawnokarnej reakcji. Innymi słowy, ustanowienie danego przestępstwa jako *delictum sui generis* powoduje, że każdy z wyodrębnionych przepisów zawiera odrębną normę sankcjonowaną, której przekroczenie jest zabronione pod groźbą kary.

---

[6] L. Gardocki, op. cit., s. 48.

[7] R. Zawłocki, *Przestępstwo i jego struktura*, [w:] R. Dębski (red.), *Nauka o przestępstwie. Zasady odpowiedzialności*, seria: System Prawa Karnego, t. 3, Warszawa 2017, s. 44.

[8] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 z późn. zm.), dalej jako k.k.

[9] L. Gardocki, *Pojęcie przestępstwa i podziały przestępstw w polskim prawie karnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska – Sectio G” 2013, t. LX(2), s. 30.

[10] T. Kaczmarek (red.), *Nauka o karze. Sądowy wymiar kary*, seria: System Prawa Karnego, t. 5, Warszawa 2017, s. 12.

[11] E. Hryniewicz, *Skutek w prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 7–8, s. 115; L. Gardocki, *Typizacja uproszczona*, „Studia Iuridica” 1982, t. 10, s. 72.

[12] J. Brzezińska, *Struktura zmodyfikowanych typów przestępstw*, Warszawa 2020, s. 31.

[13] I. Andrejew, *Polskie prawo karne w zarysie*, Warszawa 1989, s. 115.

[14] L. Gardocki, *Prawo karne…*, s. 62.

Obowiązująca ustawa karna zawiera wiele typów przestępstw, które w statystyce organów ścigania odnotowywane są niezwykle rzadko. Do takich należą m.in. zabójstwo eutanatyczne (art. 150 k.k.), przeprowadzenie zabiegu leczniczego bez zgody (art. 192 k.k.), dyskryminacja wyznaniowa (art. 194 k.k.), czy bigamia (art. 206 k.k.). Liczba przestępstw stwierdzonych w przypadkach tych przepisów w ciągu ostatnich pięciu lat kalendarzowych[15] nie przekroczyła dwóch rocznie.

W tabelach 1–4 przedstawiono dane liczbowe dotyczące wyszczególnionych wyżej przestępstw.

Tabela 1

Zabójstwo eutanatyczne (art. 150 k.k.)

Rok	Liczba postępowań wszczętych	Liczba przestępstw stwierdzonych
2020	1	0
2019	0	0
2018	2	0
2017	0	0
2016	1	0

Źródło: Portal Polskiej Policji, Statystyka, Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu (148–162), Postępowania wszczęte i przestępstwa stwierdzone z art. 150 KK za lata 1999–2020, https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko/63419,Eutanazja-art-150.html (data dostępu: 21.05.2022).

Tabela 2

Przeprowadzenie zabiegu leczniczego bez zgody (art. 192 k.k.)

Rok	Liczba postępowań wszczętych	Liczba przestępstw stwierdzonych
2020	3	0
2019	8	1
2018	6	1
2017	8	2
2016	9	1

Źródło: Portal Polskiej Policji, Statystyka, Przestępstwa przeciwko wolności (189–193), Postępowania wszczęte i przestępstwa stwierdzone z art. 192 KK za lata 1999–2020, https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-4/63487,Zabieg-leczniczy-art-192.html (data dostępu: 21.05.2022).

[15] Na potrzeby analizy statystycznej obrano dane z lat 2016–2020 z uwagi na fakt, że przy opracowywaniu artykułu (21.05.2022) dane za 2021 r. nie były dostępne.

Tabela 3

Dyskryminacja wyznaniowa (art. 194 k.k.)

Rok	Liczba postępowań wszczętych	Liczba przestępstw stwierdzonych
2020	2	0
2019	2	2
2018	1	0
2017	3	0
2016	6	0

Źródło: Portal Polskiej Policji, Statystyka, Przestępstwa przeciwko wolności sumienia i wyznania (194–196), Postępowania wszczęte i przestępstwa stwierdzone z art. 194 KK za lata 1999–2020, https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-5 (data dostępu: 21.05.2022).

Tabela 4

Bigamia (art. 206 k.k)

Rok	Liczba postępowań wszczętych	Liczba przestępstw stwierdzonych
2020	4	1
2019	12	0
2018	13	2
2017	13	0
2016	6	2

Źródło: Portal Polskiej Policji, Statystyka, Przestępstwa przeciwko rodzinie i opiece (206–211), Postępowania wszczęte i przestępstwa stwierdzone z art. 206 KK za lata 1999–2020, https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko-7 (data dostępu: 21.05.2022).

Mając na uwadze rozważania zawarte we wstępnej części niniejszego artykułu, należy dojść do wniosku, że skoro w dalszym ciągu przestępstwa o znikomym znaczeniu w praktycznym obrocie prawnym utrzymywane są w ustawie karnej, ustawodawca dostrzega konieczność penalizacji zachowań nimi objętych – w granicach ustawowych znamion. Innymi słowy, legislator nie widzi potrzeby modyfikacji ustawowych znamion określonych typów przestępstw, pomimo że do ich wyczerpania w zasadzie nie dochodzi.

Z drugiej strony wiele zachowań, do których odnoszą się przepisy prawa karnego o marginalnym znaczeniu praktycznym, są społecznie uznawane za wymagające prawnokarnej reakcji. Przykładowo: dyskryminacja społeczna jest – co do zasady – zjawiskiem ocenianym negatywnie. Ustawodawca podejmuje działania zmierzające do jej wyeliminowania, m.in. w procesie uzyskiwania pracy[16]. Wskazany wyżej przepis odnoszący się do dyskryminacji

[16] Przepis art. 18^{3a} ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 1974 r., Nr 24, poz. 141 z późn. zm.) stanowi, że pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia

w Kodeksie karnym (art. 194 k.k.) dotyczy jedynie dyskryminacji ze względu na wyznanie. Ochronę praw pracowniczych na gruncie prawa karnego, w tym prawa do równego traktowania, można pośrednio rekonstruować z przepisu art. 218 k.k., niemniej jednak przepis ten nie odnosi się wprost do zjawiska dyskryminacji, penalizując złośliwe lub uporczywe naruszanie praw pracownika. W doktrynie prawa pracy i prawa karnego wskazuje się natomiast na niedostateczną ochronę pracownika przed dyskryminacją na gruncie przepisów prawnokarnych[17]. Należy więc uznać, że ustawowa regulacja nie odzwierciedla potrzeb społecznych.

Przestępstwo dzieciobójstwa jako przestępstwo o marginalnym znaczeniu praktycznym

Zgodnie z policyjnymi danymi statystycznymi w Polsce w 2020 r. wszczęto 13 postępowań, których przedmiotem było dzieciobójstwo i stwierdzono trzy przestępstwa. Tendencja ta utrzymuje się od kilkunastu lat. Szczegółowe dane liczbowe przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5

Dzieciobójstwo (art. 149 k.k)

Rok	Liczba postępowań wszczętych	Liczba przestępstw stwierdzonych
2020	13	3
2019	19	5
2018	8	1
2017	14	4
2016	14	1
2015	19	2
2014	21	4
2013	18	1
2012	22	9
2011	24	6

w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w szczególności bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, zatrudnienie w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy. Przepis ten został dodany do Kodeksu pracy ustawą z dnia 24 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2001 r., Nr 1405, poz. 128) i wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2002 r.

[17] M. Szabłowska, R. Rasmus*, Prawnokarna odpowiedzialność pracodawcy za nieprzeciwdziałanie dyskryminacji w zatrudnieniu*, „Palestra" 2012, nr 9–10, s. 39–46; B. Bury, M. Dudzik, *Naruszenie zakazu dyskryminacji pracowników jako czyn zabroniony*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2011, nr 86, s. 303–311.

cd. tabeli 5

2010	26	10
2009	28	10
2008	33	13
2007	34	13
2006	42	10
2005	41	12
2004	61	19
2003	41	25
2002	46	28
2001	46	26
2000	59	47

Źródło: Portal Polskiej Policji, Statystyka, Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu (148–162), Postępowania wszczęte i przestępstwa stwierdzone z art. 149 KK za lata 1999–2020, https://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko/63417,Dzieciobojstwo-art-149.html (data dostępu: 21.05.2022).

W 2020 r. liczba stwierdzonych zabójstw noworodków w stosunku do całkowitej liczby przestępstw stwierdzonych wyniosła 0,00013%. Należy zatem wnioskować, że w statystyce przestępstwo stypizowane w art. 149 k.k. jest przestępstwem o marginalnym znaczeniu[18]. Jednocześnie dosyć często w mediach pojawiają się doniesienia o zabójstwach nowo narodzonego dziecka. Przypadki dzieciobójstw zwykle spotykają się z szerokim zainteresowaniem społecznym – czyny te budzą w społeczeństwie skrajne emocje, a potępienie wyrażane przez opinię publiczną względem sprawczyni jest szczególnie natężone. W 2014 r. Stella Strzemecka przeprowadziła badania[19], w ramach których przebadano reakcję internautów na przypadki zabójstw dzieci. Zgodnie z uzyskanymi wynikami badań, wyodrębniono następujące typy internautów:

1. Internauci odnoszący się bezpośrednio do osoby sprawczyni:

a) nawołujący do egzekucji (74%),
b) oskarżyciele opowiadający się za dożywociem (11%),
c) wykpiwacze (10%),
d) wierzący w nawrócenie (5%).

[18] Jacek Potulski wskazuje, że „zjawisko zabójstwa dziecka w okresie porodu i pod wpływem jego przebiegu zdarza się coraz rzadziej i ma charakter marginalny" – J. Potulski, *Dzieciobójstwo – kwestie prawne i społeczne*, „Niebieska Linia" 2007, nr 6/53, s. 15. Tadeusz Hanausek już w 1962 r. zauważył, że przestępstwo dzieciobójstwa jest „przestępstwem zanikającym" – T. Hanausek, *Z problematyki dzieciobójstwa*, „Państwo i Prawo" 1962, nr 4, s. 675.

[19] S. Strzemecka, *Internauci o „matce-zabójczyni". Przyczynek do analizy socjologicznej*, „Pogranicze. Studia Społeczne" 2014, t. 24, s. 265–275. W badaniach przeanalizowano komentarze dotyczące trzech najbardziej medialnych przypadków dzieciobójstw i zabójstw małoletnich w latach 2003–2013.

2. Internauci odnoszący się pośrednio do osoby sprawczyni:
a) upatrujący winy w systemie państwowym (62%),
b) upatrujący winy w członkach społeczeństwa (21%),
c) upatrujący winy w mediach (13%),
d) wskazujący na degenerację więzi rodzinnych (4%).

Dokonując analizy przytoczonych danych liczbowych, należy dojść do wniosku, że aż trzy na cztery osoby, których wypowiedź odnosiła się wprost do osoby sprawczyni, nawoływało do jej egzekucji, co dziesiąta osoba opowiadała się za wymierzeniem jej kary dożywotniego pozbawienia wolności. Jednocześnie w grupie osób, których komentarze skierowane były pośrednio do osoby sprawczyni, dwie na trzy osoby dostrzegały winę w sposobie organizacji państwa, a co piąty badany – w społeczeństwie.

Generalnie przyczynę dzieciobójstwa może stanowić albo sam fakt przebytego porodu (jego odbicie w sferze fizycznej oraz psychicznej), albo mogą być nią czynniki pozostające poza procesem porodu, ale jedynie zbiegające się z nim czasem, tj. czynniki społeczne. Czynniki społeczne można podzielić m.in. na:
– styl życia (samorealizacja, związek, szczęście),
– powody rodzinne,
– powody obyczajowe, kulturowe i religijne,
– powody ekonomiczne i bytowe,
– stan psychiczny (choroby psychiczne, upośledzenie umysłowe i inne zaburzenia, które nie są związane z faktem ciąży i aktem porodu)[20].

W zależności od danego systemu prawa ustawa karna może uwzględniać większy bądź mniejszy zakres determinant, pod działaniem których matka zdecydowała się popełnić dzieciobójstwo. Proces nadawania przyczynom dzieciobójstwa normatywnego znaczenia, tzn. ujmowania ich w ustawowych znamionach przestępstwa, co do zasady przebiega w sposób następujący:

1. Etap pierwszy: identyfikacja przyczyn dzieciobójstw (ustalenie, jakie czynniki w rzeczywistości prowadzą do przestępstwa).

2. Etap drugi: analiza przyczyn dzieciobójstw pod kątem aksjologii danego systemu prawa, polityki kryminalnej, potrzeb społecznych itd. (określenie, jakie czynniki powinien swoją dyspozycją obejmować przepis odnoszący się do dzieciobójstwa).

3. Etap trzeci: nadanie normatywnej zawartości przepisowi dotyczącemu dzieciobójstwa (uznanie danej przyczyny prowadzącej do zabójstwa noworodka za prawnie relewantną; w przypadku dzieciobójstwa w szczególności znamiona podmiotu i strony przedmiotowej przestępstwa)[21].

---

[20] K.K. Borkowska, P. Borkowski, *Społeczne postrzeganie przestępstwa dzieciobójstwa. Raport z badań*, Białystok 2020, s. 41–45; K.K. Borkowska, *Przestępstwo dzieciobójstwa w ujęciu komparatystycznym*, Warszawa 2020, s. 117–132.

[21] K.K. Borkowska, P. Borkowski, op. cit., s. 65–70.

Warto w tym kontekście wskazać, że poszczególne ustawodawstwa różnie traktują przestępstwo dzieciobójstwa. Część z nich nie wyodrębnia tego czynu jako *delictum sui generis*, inne państwa przewidują za zabicie dziecka odpowiedzialność w typie kwalifikowanym albo uprzywilejowanym z tą różnicą, że przesłanki, od których zależy złagodzenie bądź zaostrzenie odpowiedzialności karnej, są rozmaite[22].

W polskiej ustawie karnej dzieciobójstwo jest stypizowane w przepisie art. 149 k.k., który ma następującą treść: matka, która zabija dziecko w okresie porodu pod wpływem jego przebiegu, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Zabójstwo noworodka stanowi uprzywilejowany typ zabójstwa ze względu na przeżycie kobiety spowodowane procesem porodu[23]. Do znamion strony przedmiotowej przestępstwa dzieciobójstwa należy działanie matki „w okresie porodu" oraz „pod wpływem jego przebiegu", przy czym przesłanki te muszą zostać wyczerpane w sposób kumulatywny.

„Okres porodu" rozpoczyna się z chwilą wystąpienia pierwszych skurczów macicy, dających postęp porodu (przy porodzie naturalnym) albo z chwilą podjęcia pierwszej czynności zmierzającej do przeprowadzenia zabiegu cesarskiego cięcia bądź zaistnienia medycznych przesłanek konieczności przeprowadzenia zabiegu cięcia cesarskiego lub innego alternatywnego zakończenia ciąży (przy porodzie przez cięcie cesarskie lub innym alternatywnym zakończeniu ciąży)[24]. Koniec okresu porodu to koniec czasu, gdy przebyty poród wciąż oddziaływuje na sprawczynię. Przyjmuje się, że trwa on maksymalnie do kilkudziesięciu godzin po zakończeniu ostatniej fazy porodu, tj. liczonych od chwili wydalenia łożyska[25].

Konieczność działania „pod wpływem przebiegu porodu" oznacza, że to sam poród musi wyzwolić zamiar zabicia dziecka[26]. Przepis art. 149 k.k. obej-

---

[22] K.K. Borkowska, op. cit., s. 104–111 oraz 517–575.

[23] I. Andrejew, *Kodeks karny. Krótki komentarz*, Warszawa 1986, s. 133; B. Michalski, *Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu*, seria: Nowa Kodyfikacja Karna – Krótkie Komentarze, Warszawa 2000, s. 157.

[24] Uchwała SN z 26 października 2006 r., sygn. akt I KZP 18/06, OSNKW 2006, Nr 11, poz. 97; postanowienie SN z 30 października 2008 r., sygn. akt I KZP 13/08, OSNKW 2008, Nr 11, poz. 90.

[25] Wyrok SN z 15 kwietnia 1957 r., sygn. akt IV K 131/57, OSN 1957, z. 3, poz. 32; V. Konarska-Wrzosek, *Komentarz do art. 149 k.k.*, [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 916; J. Bafia, K. Mioduski, M. Siewierski, *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 1987, s. 92–94; B. Michalski, op. cit., s. 161; K. Daszkiewicz, *O dzieciobójstwie (w świetle kodeksu karnego z 6 czerwca 1997 r.)*, „Palestra" 1998, nr 5/6, s. 35; A. Gałęska-Śliwka, *Dzieciobójstwo. Analiza karno-medyczna*, Toruń 2011, s. 98; O. Sitarz, *Prawo dziecka do życia w świetle art. 149 kodeksu karnego*, „Przegląd Sądowy" 2004, nr 2, s. 73.

[26] J. Brzezińska, *O niektórych kontrowersjach wokół znamion przestępstwa dzieciobójstwa*, „Ius Novum" 2012, nr 2, s. 48; V. Konarska-Wrzosek, op. cit., s. 917; K. Daszkiewicz, op. cit., s. 35–36.

muje swoją dyspozycją tylko takie czynniki, które mają swoje źródło w procesie porodu. Czynniki te mogą wpływać zarówno na sferę fizyczną sprawczyni, jak i na jej homeostazę psychiczną.

Jak już zasygnalizowano, sprawczyni musi działać zarówno w okresie porodu (maksymalnie do upływu kilkudziesięciu godzin od zakończenia okresu porodu, tzn. wydalenia łożyska) i pod jego wpływem. Poza uprzywilejowaniem pozostają więc przypadki, gdy sprawczyni działała z powodów innych niż poród (czynniki społeczne) oraz przypadki, gdy sprawczyni działała pod wpływem przebiegu porodu, ale już po zakończeniu jego trwania (m.in. *baby blues*, depresja poporodowa, psychoza poporodowa – szczyt zachorowalności przypada na kilka tygodni po porodzie)[27].

Z danych z zakresu medycyny wynika natomiast, że po przebytym porodzie częstymi zjawiskami są: 1) smutek poporodowy (*baby blues*) – dotyka ok. 50–80% kobiet, objawy zwykle rozpoczynają się w drugiej albo trzeciej dobie po porodzie, a maksymalne nasilenie osiągają między piątą a siódmą dobą po porodzie, co do zasady ustępuje po dwóch tygodniach od porodu; 2) depresja poporodowa – dotyka ok. 10–20% kobiet, zazwyczaj pojawia się w pierwszych czterech tygodniach po porodzie oraz 3) psychoza poporodowa – dotyka ok. 0,17% kobiet, najczęściej jej początek przypada na kilka tygodni, a nawet miesięcy, po przebytym porodzie[28]. Warto wspomnieć o wahaniach hormonalnych i zmianach nastoju powodowanych laktacją, która również stanowi fizjologiczne następstwo porodu[29].

Wśród doktryny prawniczej i w dyskursie publicznym – wobec coraz większej świadomości społeczeństwa dotyczącej prokreacji, powszechnego dostępu do metod planowania rodziny oraz minimalizacji potępienia ciąż pozamałżeńskich

---

[27] K.K. Borkowska, op. cit., s. 236–243.

[28] M. Steiner, K. Yonkers, E. Eriksson, *Mood Disorders in Women*, Londyn 2000, s. 313–328; M. Abou-Salah, R. Gnubash, *The prevalence of early postpartum psychiatric morbidity in Dubai: a transcultural perspective*, „Acta Psychiatrica Scandinavica" 1997, nr 5, s. 428–432; K. Wisner, K. Peindl, T. Gigliotti, B. Hanusa, *Obsessions and compulsions in women with postpartum depression*, „Journal of Clinical Psychiatry" 1999, nr 60, s. 176–180; M. Steiner, K. Yonkers, *Depresja u kobiet*, Gdańsk 1999, s. 30–51; M. Steiner, *Postpartum psychiatric disorders*, „Canadian Journal of Psychiatry" 1990, nr 35, s. 89–95; J. Rymaszewska, M. Dolna, M. Gryboś, A. Kiejna, *Zaburzenia psychiczne okołoporodowe – epidemiologia, etiologia, klasyfikacja, leczenie*, „Ginekologia Polska" 2005, nr 4(76), s. 325–327; Komisja Prawa Wielkiej Brytanii, Prawo Komisji nr 304, Morderstwo, Zabójstwo i dzieciobójstwo. Projekt Szósty Dziewiątego Programu Reformy Prawa: Pozbawienie człowieka życia, Izba Gmin (*The Law Commission, Law Com No 304, Murder, Manslaughter and Infanticide. Project 6 of the Ninth Programme of Law Reform: Homicide, The House of Commons*), Londyn 2006, s. 244–246.

[29] Problematyka zmian hormonalnych powodowanych laktacją jest opisana m.in. w następujących pracach: R. Mc Ivor, R. Davies, A. Wieck, M. Marks, N. Brown, I. Campbell, S. Checkley, R. Kumar, *The growth hormone response to apomorphine at 4 days postpartum in women with a history of major depression*, „Journal of Affective Disorders" 1996, nr 40(3), s. 131–136; R. Kumar, M. Marks, A. Wieck, D. Hirst, I. Campbell, S. Checkley, *Neuroendocrine mechanisms in post-partum psychosis*, „Biological Psychiatry" 1993, nr 17(4), s. 571–579.

– pojawiają się liczne głosy o braku zasadności utrzymywania dzieciobójstwa w systemie prawa[30].

W sierpniu i we wrześniu 2019 r. zostały przeprowadzone badania ankietowe w zakresie społecznego postrzegania przestępstwa dzieciobójstwa na reprezentatywnej grupie mieszkańców miasta Siedlce w województwie mazowieckim[31]. Z analizy odpowiedzi respondentów można wyciągnąć następujące konkluzje:

1. Sposób organizacji państwa i społeczeństwa ma wpływ na liczbę dzieciobójstw – istnienie i wydolne funkcjonowanie instytucji środowiskowo-społecznych przyczynia się do zmniejszenia ich liczby. Jednocześnie większą rolę w prewencji zabójstwom noworodków odgrywają rozwiązania środowiskowe niż legalność aborcji „na żądanie".

2. Przyczyn dzieciobójstw należy upatrywać przede wszystkim w czynnikach wpływających na sferę psychiki kobiety oraz w czynnikach społecznych. Wpływ porodu na sferę fizyczną kobiety nie ma w tym zakresie większego znaczenia. W przypadku oddziaływania porodu na sferę psychiczną kobiety, dzieciobójstwo jest wiązane przede wszystkim ze schorzeniami uaktywniającymi się w jakiś czas po przebytym porodzie albo istniejącymi stale. Czynniki, których oddziaływanie na psychikę ma miejsce *stricte* „w okresie porodu" (m.in. lęk okołoporodowy, zaskoczenie faktem porodu), co do zasady nie są postrzegane jako przyczyna zabójstw noworodków. Wśród motywów o charakterze społecznym przyczyny związane z szeroko pojętą „obyczajnością" (m.in. ciąża pozamałżeńska, młody wiek rodzącej) tracą na znaczeniu – na rzecz przesłanek związanych z samorealizacją jednostki (m.in. niechęć do posiadania potomstwa, wola życia na określonym poziomie).

3. Społeczeństwo dostrzega polimotywacyjność przestępstwa dzieciobójstwa, ale jednocześnie nie uważa za zasadne, aby wszystkie rzeczywiste jego powody prowadziły do uprzywilejowania sprawczyń. Podstawy uprzywilejowania nie powinny stanowić przyczyny o charakterze fizycznym (wpływ porodu na sferę fizyczności) oraz społecznym. Odpowiedzialność karna winna być natomiast złagodzona, gdy poród miał wpływ na sferę psychiki sprawczyni – zarówno w czasie samego porodu, jak też w przypadku jego długotrwałych następstw (*baby blues*, depresja poporodowa, psychoza poporodowa).

---

[30] Tak m.in. Michał Długosz (M. Długosz, *Przestępstwo dzieciobójstwa z perspektywy Konstytucji RP*, „Palestra" 2018, nr 9, s. 71–77). Możliwość derogacji przepisu art. 149 k.k. rozważa również m.in. Jacek Potulski (J. Potulski, op. cit., s. 19–20), Eugeniusz Sindlewski (E.A. Sindlewski, *Przyczynek do problematyki przestępstwa dzieciobójstwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego" 1962, z. 26, s. 78) czy Agnieszka Księżopolska-Breś (A. Księżopolska-Breś, *Odpowiedzialność karna za dzieciobójstwo w prawie polskim*, Warszawa 2010, s. 121–122). Potrzebę zmian legislacyjnych wskazują m.in. Krystyna Daszkiewicz (K. Daszkiewicz, op. cit., s. 43–44) oraz Violetta Konarska-Wrzosek (V. Konarska-Wrzosek, *Ochrona dziecka w polskim prawie karnym*, Toruń 1999, s. 33).

[31] Badania te zostały opisane w pracy: K.K. Borkowska, P. Borkowski, op. cit. Przytoczone w niniejszym miejscu wnioski stanowią skrótowe podsumowanie przeprowadzonych tam rozważań.

4. Społeczeństwo wyraża wysoki stopień punitywności wobec przestępstwa dzieciobójstwa, wskazując, że sankcja karna za dzieciobójstwo i zabójstwo winna być tożsama, nie jest zasadnym wyodrębnianie dzieciobójstwa jako osobnego typu czynu zabronionego oraz że kara za przestępstwo dzieciobójstwa obecnie przewidywana przez ustawę jest zbyt niska.

Kierunek zmian prawa w zakresie dzieciobójstw stanowi w chwili obecnej aktualny problem kryminologii i prawa karnego w wielu państwach. Poniżej zawarte zostały przykłady państw, które w ostatnim czasie dokonywały reform prawa dotyczących m.in. przestępstwa dzieciobójstwa.

W Republice Austrii dzieciobójstwo stanowi uprzywilejowany typ morderstwa[32] i jest zagrożone karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 5 lat[33]. W dniu 13 sierpnia 2015 r. w Republice Austrii uchwalono ustawę o zmianie prawa karnego[34]. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2016 r. Aktem prawnym znowelizowano pierwotne brzmienie przepisu penalizującego przestępstwo dzieciobójstwa. Ustawowe znamiona czynu zabronionego pozostawiono niezmienione, natomiast obniżono dolną granicę zagrożenia karą z jednego roku pozbawienia wolności na 6 miesięcy pozbawienia wolności. W toku prac legislacyjnych rozpatrywano możliwość zniesienia uprzywilejowania z powodu zachodzenia przemian społecznych i stworzenia wielu innych alternatyw dla rodzących, które nie były dostępne w momencie uchwalania ustawy w 1974 r. Nie zdecydowano się na derogację przepisu, argumentując, że w obecnych czasach nadal zdarza się wiele sytuacji, w których zastosowanie znajduje dyspozycja przepisu § 79 (przykładowo: młody wiek rodzącej). Zaakcentowano ponadto, że zniesienie uprzywilejowania może doprowadzić do sytuacji, w której sądy przyjmą niepożądaną praktykę kwalifikowania dzieciobójstwa nie jako morderstwa w typie podstawowym, ale jako inne uprzywilejowane formy umyślnego pozbawienia życia (np. zabójstwo pod wpływem silnych emocji – § 76). Odniesiono się do przykładu Niemiec, gdzie ustawa karna od dnia 1 kwietnia 1998 r. nie zawiera przepisu odnoszącego się *stricte* do przestępstwa dzieciobójstwa[35].

---

[32] W austriackim prawie karnym podstawowym typem przestępstwa penalizującym zabicie człowieka jest morderstwo (*Mord*) – szerzej na ten temat: K.K. Borkowska, op. cit., s. 292–293.

[33] Przepis § 79 ustawy karnej – ustawa z dnia 23 stycznia 1974 r. Kodeks karny (*Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen – Strafgesetzbuch*, BGBl 1974, poz. 60 z późn. zm.), który odnosi się do dzieciobójstwa, ma następującą treść: Matka, która zabija dziecko podczas porodu albo tak długo jak pozostaje pod działaniem przebiegu porodu, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 5 lat.

[34] Ustawa z dnia 9 grudnia 1975 r. o zmianie kodeksu karnego i innych ustaw (*Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch, das Suchtmittelgesetz, die Strafprozessordnung 1975, das Aktiengesetz, das Gesetz vom 6. März 1906 über Gesellschaften mit beschränkter Haftung, das Gesetz über das Statut der Europäischen Gesellschaft, das Genossenschaftsgesetz, das ORF-Gesetz, das Privatstiftungsgesetz, das Versicherungsaufsichtsgesetz 2016, und das Spaltungsgesetz geändert werden*, BGBl 2015, poz. 112).

[35] Parlament Austriacki, StGB 2015. Sprawozdanie Grupy Roboczej (*StGB 2015. Bericht der Arbeitsgruppe*), s. 3, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/III/III_00104/imfna-

W prawie Anglii i Walii dzieciobójstwo stanowi przestępstwo-zarzut (*offence-defense*) – kobieta oskarżona o zabójstwo może podnieść „zarzut" dzieciobójstwa[36]. Angielski *Infanticide Act 1938*[37] przewiduje uprzywilejowanie, gdy czyn sprawczyni podyktowany był oddziaływaniem porodu, pozostawiając poza dyspozycją przepisu czynniki społeczne. Wskazać jednak należy, że okres dyspozycji czasowej przestępstwa dzieciobójstwa obejmuje pierwsze 12 miesięcy życia dziecka oraz że ustawa angielska nie wymaga związku przyczynowo-skutkowego między faktem porodu a zabiciem dziecka – zachowanie matki nie musi być powiązane przyczynowo z zakłóceniem umysłowym, ale musi wystąpić w jego czasie (*temporal non causal connection*). Oznacza to, że brak jest konieczności wykazania bezpośredniego związku między przebytym porodem a zachowaniem przestępczym w postaci zabicia dziecka[38]. W ramach projektu reformy prawa karnego Anglii i Walii dotyczącej przestępstw przeciwko życiu w 2006 r. przeprowadzono drobiazgowe badania w zakresie zjawiska dzieciobójstwa. W badaniach wzięli udział eksperci z zakresu psychiatrii sądowej (m.in. Ian Brockington). Na podstawie przeprowadzonych badań ustalono, że dzieciobójstwo może być powodowane m.in. długotrwałymi zmianami w psychice sprawczyni powodowanych porodem (np. depresja poporodowa, psychoza poporodowa) oraz chorobami psychicznymi istniejącymi niezależnie od przebytego aktu porodu (np. zastępczy zespół Münchhausena, zaburzenia urojeniowe). W oparciu o przeprowadzone badania postanowiono o zaniechaniu derogowania *Infanticide Act 1938*, przy czym w doktrynie wskazuje się, że przepisy ustawy mają zastosowanie również do długofalowych oddziaływań porodu na psychikę sprawczyni[39].

---

me_366604.pdf (data dostępu: 21.05.2022). Szerzej na temat dzieciobójstwa w prawie austriackim: K.K. Borkowska, op. cit., s. 283–338.

[36] Sekcja 1 ustawy karnej, która odnosi się do dzieciobójstwa, ma następującą treść: W przypadku gdy kobieta w wyniku umyślnego działania albo zaniechania powoduje śmierć swojego dziecka w wieku poniżej 12 miesięcy, jeżeli w czasie działania albo zaniechania jej równowaga psychiczna została zakłócona z powodu jej niepełnej rekonwalescencji po przebytym porodzie albo z powodu laktacji będącej konsekwencją przebytego porodu, i jeżeli, gdyby nie niniejszy akt, jej czyn byłby równoważny morderstwu albo zabójstwu, to jest winna zbrodni dzieciobójstwa, i może być za takie przestępstwo traktowana jak zabójczyni dziecka i podlegać karze jak zabójczyni dziecka (ust. 1). Jeżeli w trakcie procesu, w którym kobieta jest oskarżona o morderstwo albo zabójstwo nowonarodzonego dziecka, sąd [*jury*] jest zdania, że umyślne działanie albo zaniechanie kobiety powodujące śmierć dziecka w wieku poniżej 12 miesięcy jest wynikiem zaburzenia równowagi umysłowej spowodowanej niepełną rekonwalescencją po przebytym porodzie albo z powodu laktacji będącej konsekwencją przebytego porodu, sąd [*jury*] może – niezależnie od tego, że okoliczności sprawy są takie, że gdyby nie niniejszy akt kobieta taka byłaby winna morderstwu albo zabójstwu – uznać kobietę za winną dzieciobójstwa zamiast morderstwa (ust. 2). Niniejszy Akt nie pozbawia sądu [*jury*] możliwości uznania, że sprawczyni oskarżona o morderstwo dopuściła się zabójstwa albo do uznania, iż była ona niepoczytalna (ust. 3).

[37] Ustawa o dzieciobójstwie z 1938 r. (*Infanticide Act 1938*, 1 & 2 George VI, c. 36).

[38] Komisja Prawa Wielkiej Brytanii, *Prawo Komisji…*, s. 158.

[39] Szerzej na temat dzieciobójstwa w prawie Anglii i Walii: K.K. Borkowska, op. cit., s. 415–481.

W ustawie karnej Republiki Panamy dzieciobójstwo stanowi zabójstwo kwalifikowane –ze względu na okoliczność zabicia osoby poniżej 12 roku życia[40]. Jednocześnie ustawodawca dostrzega problem nielegalnych aborcji, zabójstw noworodków oraz porzuceń dzieci. W odpowiedzi na niepożądane zjawiska społeczne 11 lipca 2017 r. uchwalono ustawę regulującą ochronę życia nowo narodzonych dzieci przed porzuceniem[41]. Przedmiotową ustawą w sposób kompleksowy uregulowano ochronę płodu i noworodka w okresie okołoporodowym. Akt prawny powołał do życia m.in. takie instytucje jak anonimowe przekazanie noworodka do instytucji adopcyjnej oraz zobligował instytucje państwowe i samorządowe do udzielenia pomocy matce i dziecku (m.in. medycznej i psychologicznej)[42].

Wnioski

Podsumowując rozważania zawarte w artykule, można dojść do następujących wniosków.

Po pierwsze, fakt marginalnego znaczenia przepisu prawnokarnego w praktycznym obrocie prawnym (statystykach organów ścigania) nie oznacza, że dane przestępstwo nie jest rzeczywiście spotykane oraz że nie jest istotne społecznie. W tym zakresie należy wskazać przede wszystkim na takie okoliczności, jak: 1) zjawisko „ciemnej liczby przestępstw"[43], 2) sposób ujęcia w statystyce, przykładowo: w Niemczech, począwszy od 1998 r., dzieciobójstwa są ujmowane w danych statystycznych jako przestępstwa przeciwko życiu na dzieciach w wieku do 6 lat, w danych statystycznych zbiorczo ujęte są zarówno „zwykłe" zabójstwa, jak też zabójstwa eutanatyczne oraz dzieciobójstwa[44], 3) sposób kwalifikowania danych zachowań pod określone przepisy ustawy karnej, przykładowo: zakwalifikowanie dzieciobójstwa jako zabójstwo w typie

---

[40] Przepis art. 132 pkt 3 ustawy karnej – ustawa z dnia 18 maja 2007 r. Kodeks karny (*Código Penal de la República de Panamá*, Gaceta Oficial, 2007-05-22, núm. 25796, págs. 1–80 z późn. zm.), który odnosi się do dzieciobójstwa, ma następującą treść: Przestępstwo przewidziane w artykule poprzednim [zabójstwo w typie podstawowym (art. 131) zagrożone karą pozbawienia wolności w wymiarze od 10 do 20 lat] jest zagrożone karą pozbawienia wolności od 20 do 30 lat w przypadku zabicia dziecka do 12 roku życia.

[41] Przedprojekt Zgromadzenia Narodowego Panamy dotyczący ustawy regulującej ochronę nowo narodzonych ofiar przed opuszczeniem i dodaniem artykułu do kodeksu karnego – *Anteproyecto de ley que regula protección de los recién nacidos víctimas del abandono y adiciona un artículo al código penal* z dnia 4 lipca 2016 r., przedprojekt nr 1/2016–2017, http://www.asamblea.gob.pa/antproy /2016_A_1.pdf (data dostępu: 21.05.2022).

[42] Więcej na ten temat: K.K. Borkowska, op. cit., s. 171–173.

[43] B. Hołyst, *Kryminologia*, Warszawa 1986, s. 48–53.

[44] T. Höynck, M. Behnsen, U. Zähringer, *Tötungsdelikte an Kindern unter 6 Jahren in Deutschland: Eine kriminologische Untersuchung anhand von Strafverfahrensakten (1997–2006)*, Wiesbaden 2015, s. 15.

podstawowym, gdy brak jest przepisu odnoszącego się *stricte* do przestępstwa dzieciobójstwa oraz 4) różnice w nomenklaturze, przykładowo: dzieciobójstwo w rozumieniu potocznym jest czym innym niż w ujęciu prawnym, szczególnie ważne jest to w przypadku porównywania statystyk organów ścigania i statystyk innych instytucji państwowych (np. centralnego urzędu statystycznego danego państwa czy statystyk prowadzonych przez organizacje społeczne).

Po drugie, ustawodawca powinien podjąć działania mające na celu ustalenie, z jakich przyczyn przepis nie funkcjonuje w praktycznym obrocie prawnym – poprzez zweryfikowanie, czy jego zawartość normatywna odpowiada: 1) polityce kryminalnej państwa, 2) potrzebom i problemom społecznym, 3) treści kryminologicznej oraz 4) aktualnemu stanowi wiedzy z różnych nauk.

Po trzecie, przy dokonywaniu ewentualnych zmian prawa pożądana jest analiza, jak poszczególne rozwiązania funkcjonują w innych państwach (tytułem przykładu można wskazać Republikę Austrii, gdzie jednym z kluczowych argumentów przeciwko derogacji przepisu § 79 ustawy karnej penalizującego dzieciobójstwo były wnioski wyciągnięte w procesie analizy problemów powstałych w Niemczech po derogacji przepisu odnoszącego się *stricte* do dzieciobójstwa) oraz jakie przepisy z innych dziedzin prawa regulują odnoszą się do danego zjawiska i w jaki sposób sprawić, aby rozwiązania przez nie przewidziane były spójne (przykładem może być Republika Panamy – ustawodawca zaostrzył reakcję prawnokarną na dzieciobójstwo, ale jednocześnie przewidział szereg rozwiązań środowiskowo-społecznych, które mają temu zjawisku przeciwdziałać).

Po czwarte, zbyt pochopna derogacja przepisu, który jest rzadko wykorzystywany w praktycznym obrocie prawnym, może prowadzić m.in. do powstania luk w prawie, eskalacji zachowań społecznie niepożądanych oraz wypracowania niepożądanej praktyki wykładni prawa *contra legem* albo nadużywania innych instytucji części ogólnej prawa karnego.

Po piąte, oczywistym jest, że stanowienie i nowelizacja prawa w obszarach kontrowersyjnych, gdzie prawo styka się z aksjologią, różnymi światopoglądami oraz polityką jest zadaniem trudnym i wymagającym uwzględnienia interesów różnych grup społecznych. Ustawodawca staje przed wyzwaniem zapewnienia należytej ochrony różnym dobrom prawnym, przy czym istota żadnego z nich nie może zostać naruszona. Prawnokarna ochrona życia – i związane z nią zjawiska takie jak aborcja, eutanazja, podżeganie do samobójstwa oraz dzieciobójstwo – stanowią swego rodzaju *evergreen* doktryny prawa karnego i dyskursu społecznego.

Po szóste, przepis art. 149 k.k. wymaga nowelizacji. Jako postulat *de lege ferenda* można wskazać dokonanie modyfikacji znamion strony przedmiotowej przestępstwa dzieciobójstwa w ten sposób, aby przepis obejmował swoją dyspozycją również dalekosiężne konsekwencje przebytego porodu. Realizacja takowego postulatu mogłaby nastąpić poprzez odejście od przesłanki tempo-

ralnej w postaci „okresu porodu" wraz z jednoczesnym obostrzeniem ustawowego zagrożenia karą. Przepis art. 149 k.k. miałby wtedy następującą treść: matka, która zabija dziecko pod wpływem przebiegu porodu, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 i obejmowałby – zgodnie ze wskazaniami medycyny i postulatami społecznymi – takie zjawiska, jak: *baby blues*, depresja poporodowa oraz psychoza poporodowa. Jednocześnie zagrożenie karą zostałoby podwyższone (i dolna, i górna granica)[45].

Wykaz literatury

Abou-Salah M., Gnubash R., *The prevalence of early postpartum psychiatric morbidity in Dubai: a transcultural perspective*, „Acta Psychiatrica Scandinavica" 1997, nr 5.

Andrejew I., *Kodeks karny. Krótki komentarz*, PWN, Warszawa 1986.

Andrejew I., *Polskie prawo karne w zarysie*, PWN, Warszawa 1989.

Bafia J., Mioduski K., Siewierski M., *Kodeks karny. Komentarz*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1987.

Borkowska K.K., *Przestępstwo dzieciobójstwa w ujęciu komparatystycznym*, C.H. Beck, Warszawa 2020.

Borkowska K.K., Borkowski P., *Społeczne postrzeganie przestępstwa dzieciobójstwa. Raport z badań*, Temida 2, Białystok 2020.

Brzezińska J., *O niektórych kontrowersjach wokół znamion przestępstwa dzieciobójstwa*, „Ius Novum" 2012, nr 2.

Brzezińska J., *Struktura zmodyfikowanych typów przestępstw*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Bury B., Dudzik M., *Naruszenie zakazu dyskryminacji pracowników jako czyn zabroniony*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2011, nr 86.

Daszkiewicz K., *O dzieciobójstwie (w świetle kodeksu karnego z 6 czerwca 1997 r.)*, „Palestra" 1998, nr 5/6.

Dębski R. (red.), *Nauka o przestępstwie. Zasady odpowiedzialności*, seria: System Prawa Karnego, t. 3, C.H. Beck, Warszawa 2017.

Długosz M., *Przestępstwo dzieciobójstwa z perspektywy Konstytucji RP*, „Palestra" 2018, nr 9.

Gałęska-Śliwka A., *Dzieciobójstwo. Analiza karno-medyczna*, Wyd. Nauk. UMK, Toruń 2011.

Gardocki L., *Pojęcie przestępstwa i podziały przestępstw w polskim prawie karnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska – Sectio G" 2013, t. LX(2).

Gardocki L., *Prawo karne*, C.H. Beck, Warszawa 2011.

Gardocki L., *Typizacja uproszczona*, „Studia Iuridica" 1982, t. 10.

Hanausek T., *Z problematyki dzieciobójstwa*, „Państwo i Prawo" 1962, nr 4.

Hołyst B., *Kryminologia*, PWN, Warszawa 1986.

Höynck T., Behnsen M., Zähringer U., *Tötungsdelikte an Kindern unter 6 Jahren in Deutschland: Eine kriminologische Untersuchung anhand von Strafverfahrensakten (1997–2006)*, Springer VS, Wiesbaden 2015.

[45] Dalsze propozycje nowelizacji przepisu art. 149 k.k. zaproponowano również w następujących pozycjach: K.K. Borkowska, op. cit., s. 600–601 oraz K.K. Borkowska, P. Borkowski, op. cit., s. 149–151.

Hryniewicz E., *Skutek w prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo" 2013, nr 7–8.
Kaczmarek T. (red.), *Nauka o karze. Sądowy wymiar kary*, seria: System Prawa Karnego, t. 5, C.H. Beck, Warszawa 2017.
Komisja Prawa Wielkiej Brytanii, Prawo Komisji nr 304, Morderstwo, Zabójstwo i dzieciobójstwo. Projekt Szósty Dziewiątego Programu Reformy Prawa: Pozbawienie człowieka życia, Izba Gmin (*The Law Commission, Law Com No 304, Murder, Manslaughter and Infanticide. Project 6 of the Ninth Programme of Law Reform: Homicide, The House of Commons*), Londyn 2006.
Konarska-Wrzosek V., *Komentarz do art. 149 k.k.*, [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
Konarska-Wrzosek V., *Ochrona dziecka w polskim prawie karnym*, TNOiK, Toruń 1999.
Kosmaty P., *Znaczenie prawa karnego materialnego w wytyczaniu granic swobody wypowiedzi i wolności prasy*, „Zeszyty Prasoznawcze" 2017, t. 60, nr 3(231).
Księżopolska-Breś A., *Odpowiedzialność karna za dzieciobójstwo w prawie polskim*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
Kulesza J., *Zarys teorii kryminalizacji*, „Prokuratura i Prawo" 2014, nr 11–12.
Kumar R., Marks M., Wieck A., Hirst D., Campbell I., Checkley S., *Neuroendocrine mechanisms in post-partum psychosis*, „Biological Psychiatry" 1993, nr 17(4).
Mc Ivor R., Davies R., Wieck A., Marks M., Brown N., Campbell I., Checkley S., Kumar R., *The growth hormone response to apomorphine at 4 days postpartum in women with a history of major depression*, „Journal of Affective Disorders" 1996, nr 40(3).
Michalski B., *Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu*, seria: Nowa Kodyfikacja Karna – Krótkie Komentarze, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2000.
Potulski J., *Dzieciobójstwo – kwestie prawne i społeczne*, „Niebieska Linia" 2007, nr 6/53.
Rymaszewska J., Dolna M., Gryboś M., Kiejna A., *Zaburzenia psychiczne okołoporodowe – epidemiologia, etiologia, klasyfikacja, leczenie*, „Ginekologia Polska" 2005, nr 4(76).
Sindlewski E.A., *Przyczynek do problematyki przestępstwa dzieciobójstwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego" 1962, z. 26.
Sitarz O., *Prawo dziecka do życia w świetle art. 149 kodeksu karnego*, „Przegląd Sądowy" 2004, nr 2.
Stefański R. (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.
Steiner M., *Postpartum psychiatric disorders*, „Canadian Journal of Psychiatry" 1990, nr 35.
Steiner M., Yonkers K., *Depresja u kobiet*, Via Medica, Gdańsk 1999.
Steiner M., Yonkers K., Eriksson E., *Mood Disorders in Women*, Martin Dunitz, Londyn 2000.
Strzemecka S., *Internauci o „matce-zabójczyni". Przyczynek do analizy socjologicznej*, „Pogranicze. Studia Społeczne" 2014, t. 24.
Szabłowska M., Rasmus R., *Prawnokarna odpowiedzialność pracodawcy za nieprzeciwdziałanie dyskryminacji w zatrudnieniu*, „Palestra" 2012, nr 9–10.
Wisner K., Peindl K., Gigliotti T., Hanusa B., *Obsessions and compulsions in women with postpartum depression*, „Journal of Clinical Psychiatry" 1999, nr 60.
Wojtyczek K., *Zasada proporcjonalności jako granica prawa karania*, [w:] A. Zoll (red.), *Racjonalna reforma prawa karnego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.
Wróbel W., Zoll A., *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Znak, Kraków 2010.

Zawłocki R., *Przestępstwo i jego struktura*, [w:] R. Dębski (red.), *Nauka o przestępstwie. Zasady odpowiedzialności*, seria: System Prawa Karnego, t. 3, C.H. Beck, Warszawa 2017.
Ziembiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1980.
Zoll A. (red.), *Racjonalna reforma prawa karnego*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001.

Summary

The problem of crimes of marginal practical importance on the example of the crime of infanticide

Keywords: criminal law, infanticide, declining crime, derogation of the criminal law, different type of crime.

The crime codified in Article 149 of the Criminal Code is a crime of marginal practical significance – in the last dozen or so years, the number of infanticides has been a percentage of one per cent of the number of crimes recorded in Poland. At the same time, cases of infanticide usually receive wide public attention. In Polish law, infanticide is a privileged type of homicide due to the psychological experience of the woman caused by the process of childbirth. Among the legal doctrine and in the public discourse – in view of the growing awareness of the society concerning procreation, the widespread access to family planning methods and the minimalization of the condemnation of extra-marital pregnancies – there are numerous voices about the lack of legitimacy of maintaining infanticide in the legal system. It should be pointed out in this context that individual legislations treat the crime of infanticide differently. Some of them do not separate this act as a delictum sui generis, other states provide for qualified or privileged responsibility for killing a child, with the difference that the prerequisites for mitigating criminal responsibility are different.

The subject of this paper is the problem of crimes of marginal practical significance, using the crime of infanticide as an example. The aim of the research is to prove that the normative content of the crime of infanticide does not correspond to its criminological content. In the paper, the elements of the crime of infanticide have been analyzed and statistical data illustrating the scale of the phenomenon have been quoted. Then, a comparison of the Polish regulation with selected foreign norms was made. The most important conclusions drawn from the work are that the provision of Article 149 of the Criminal Code does not include in its disposition all the factors which in fact lead to the murder of newborns, which raises questions about the validity of the regulation in the face of contemporary needs and constitutes a contribution to the formulation of *de lege ferenda* postulates.

DOI: 10.31648/sp.7960

Marzena Brzychcy
SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie
ORCID: 0000-0002-0701-7492
marzenabrzychcy@wp.pl

Stosowanie klauzul społecznych i środowiskowych jako wyraz realizacji zrównoważonych zamówień publicznych

Wprowadzenie

Ustanowienie jednolitego rynku udzielania zamówień publicznych jest jednym z głównych osiągnięć rynku wewnętrznego Unii Europejskiej[1]. Upublicznianie przetargów w całej UE zapewnia przejrzystość i tworzy możliwości dla przedsiębiorstw we wszystkich państwach Unii. Obecnie UE tworzy przejrzysty, spójny system rozwiązań prawnych[2], dzięki przygotowanym w 2011 r. przez Komisję Europejską projektom nowych dyrektyw odzwierciedlających przyjętą strategię, zawartą w komunikacie Komisji Europejskiej „Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu"[3].

Konsekwencją powyższych działań była nowelizacja polskich przepisów prawa zamówień publicznych. 1 stycznia 2021 r. weszła w życie ustawa uchwalona w dniu 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2019), która uwzględnia wdrożone wcześniej do porządku prawnego akty prawa unijnego, w tym dyrektywę 2014/24/UE, dyrektywę 2014/25/UE, dyrektywę 2009/81/WE oraz dyrektywy odwoławcze. W dniu 24 czerwca 2021 r. w Dzienniku Ustaw z 2021 r., poz. 1129 zostało opublikowane obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 maja 2021 r. w sprawie

[1] Komunikat Komisji Europejskiej z 3 marca 2010 r. „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu", Pakiet legislacyjny dla polityki spójności na lata 2014–2020 Komisji Europejskiej z 6 października 2011 r., http://ec.euro-pa.eu/regional_policy/ what/future/proposals_2014_2020_en.cfm (data dostępu: 1.03.2022).

[2] S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 584.

[3] M. Greta, E. Tomczak-Woźniak, *Długoterminowe cele strategiczne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w obliczu strategii Europa 2020*, „Journal of Agribusiness and Rural Development" 2013, nr 2, s. 73–81.

ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy Prawo zamówień publicznych (dalej jako ustawa Pzp).

Celem artykułu jest dokonanie analizy, czy nowa ustawa zawiera przepisy umożliwiające efektywne i transparentne udzielanie zamówień publicznych, uwzględniające rolę zamówień publicznych w kształtowaniu polityki państwa. Istotne znaczenie ma również udzielenie odpowiedzi na pytanie czy obowiązująca ustawa Pzp realizuje również wytyczne Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju dotyczących zamówień publicznych[4].

Regulacje prawne definiujące stosowanie zrównoważonych zamówień publicznych

Celem europejskich regulacji prawnych w obszarze systemu zamówień publicznych jest zapewnienie racjonalnego i zasadnego wydatkowania środków publicznych[5]. Są one osiągane poprzez działania o charakterze organizacyjnym, społecznym i ekonomicznym, warunkujące osiąganie efektywnych rozwiązań gospodarczych spójnych z interesem i polityką zarówno UE, jak i państw członkowskich w jednostkach administracji publicznej, zarówno szczebla centralnego, jak i w jednostkach szczebla samorządowego oraz w przypadku zamawiających subsydiowanych[6].

W 2014 r. Parlament i Rada przyjęły pakiet aktów prawnych dotyczący zamówień publicznych, który obejmował dyrektywę 2014/24/UE w sprawie zamówień publicznych (uchylającą dyrektywę 2004/18/WE) oraz dyrektywę 2014/25/UE w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (uchylającą dyrektywę 2004/17/WE). Obowiązujące przepisy prawne zostały uzupełnione poprzez dodanie dyrektywy w sprawie udzielania koncesji (dyrektywa 2014/23/UE), określającej przepisy prawne dla udzielania koncesji. Dla zapewnienia większej konkurencyjności oraz równości w dostępie do rynku zamówień publicznych został również ustanawiane zasady dostępu towarów i usług z państw trzecich do rynku wewnętrznego Unii Europejskiej[7]. Dokument ten

---

[4] Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r. (M.P. z 2017 r., poz. 260).

[5] H. Nowicki, *Cele systemu zamówień publicznych*, [w:] T. Kocowski, J. Gola (red.), *Przedsiębiorcy w społecznej gospodarce rynkowej. System zamówień publicznych w Polsce*, seria: Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 497, Wrocław 2017, s. 57.

[6] A. Sołtysińska, *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*, Kraków 2004, s. 311–312.

[7] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1031 z dnia 23 czerwca 2022 r. w sprawie dostępu wykonawców, towarów i usług z państw trzecich do unijnych rynków zamówień publicznych i koncesji oraz procedur wspierających negocjacje dotyczące dostępu unijnych wykonawców, towarów i usług do rynków zamówień publicznych i koncesji państw trzecich (Instrument Zamówień Międzynarodowych – IZM), (Dz.U. UE L 2022.173.1).

zawierał propozycje regulacji w zakresie zamówień publicznych oraz procedury wspierające negocjacje dotyczące dostępu unijnych towarów i usług do rynków zamówień publicznych państw trzecich. W kwietniu 2012 r. Komisja przyjęła strategię na rzecz e-zamówień, z założeniem osiągnięcia pełnego funkcjonowania e-zamówień do połowy 2016 r. 3 października 2017 r. Komisja opublikowała dwa komunikaty: „Skuteczne zamówienia publiczne dla Europy" (COM(2017)0572) i „Wspieranie inwestycji poprzez dobrowolny mechanizm oceny *ex ante* aspektów dotyczących procedury udzielania zamówień publicznych w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych" (COM(2017)0573). W ramach pakietu dotyczącego strategii udzielania zamówień publicznych Komisja opublikowała również zalecenie w sprawie profesjonalizacji zamówień publicznych i budowania struktur na potrzeby profesjonalizacji zamówień publicznych. Wszystkie te działania miały na celu włączenie procedur zakupowych do europejskiej polityki zrównoważonego rozwoju, w tym wspierania polityki prospołecznej i proekologicznej.

Warto podkreślić, że w nowych przepisach promuje się tzw. zielone zamówienia publiczne na podstawie podejścia opartego o koszty cyklu życia oraz stosowania szczegółowego oznakowania lub oznakowania ekologicznego. Aspekty społeczne stosowane w procedurach udzielania zamówień publicznych zostały szczegółowo określone w przepisach zawartych w dyrektywach i dotyczą aspektów włączenia społecznego, kryteriów społecznych, podwykonawstwa oraz uproszczonego systemu zamówień publicznych na usługi. Dodatkowym aspektem prospołecznym jest zapewnienie lepszej dostępności zamówień publicznych dla małych i średnich przedsiębiorstw poprzez zalecenie dzielenia zamówień publicznych na części. W nowych przepisach wprowadzono jednolity europejski dokument zamówienia i przewidziano korzystanie z oświadczeń własnych. W nowych dyrektywach przewidziano wymóg stopniowego wprowadzania obowiązku korzystania z e-zamówień i określono szczegółowe przepisy dotyczące technik i instrumentów w zakresie zamówień elektronicznych i roli centralnych zamawiających w systemie zamówień publicznych oraz stosowania rozwiązań opartych o umowy ramowe, dynamiczne systemy zakupów, aukcje elektroniczne itp. W dyrektywach uwzględniono orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, dotyczące zasad stosowania prawa krajowego państw członkowskich UE, które umożliwia dokonywania wyłączeń i udzielania zamówień bez stosowania ustawy Pzp. Trybunał Sprawiedliwości obejmuje dwa organy sądowe:

– Trybunał Sprawiedliwości, który zajmuje się przekazywanymi przez sądy krajowe wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, niektórymi skargami o stwierdzenie nieważności i odwołaniami;

– sąd, który orzeka w sprawach o stwierdzenie nieważności przedłożonych przez osoby fizyczne i przedsiębiorstwa oraz, w niektórych przypadkach, przez rządy krajów UE. W praktyce oznacza to, że sąd orzeka przede wszystkim

w sprawach dotyczących prawa konkurencji, pomocy państwa, handlu, rolnictwa i znaków towarowych.

W nowych przepisach szczególny nacisk został położony na wzmocnienie procesów ochronnych przeciwdziałających zjawisku konfliktu interesów, faworyzowania i korupcji. 11 marca 2020 r. Komisja opublikowała dokument roboczy w sprawie kryteriów mających zastosowanie do tzw. zielonych zamówień publicznych UE dla centrów danych, serwerowni i usług w chmurze. Celem tego dokumentu jest zapewnienie mechanizmów warunkujących nabywanie dóbr i usług w sposób przyjazny dla środowiska, zgodnie z unijnymi celami w zakresie energii, zmiany klimatu i efektywnego gospodarowania zasobami.

W ujęciu globalnym nabywanie dóbr i usług przez podmioty publiczne, w procedurach określonych poprzez zamówienia publiczne, stanowi istotną część produktu krajowego brutto (PKB). Odpowiednio ukierunkowane i procedowane zamówienia publiczne mogą mieć istotne znaczenie dla kształtowania gospodarki narodowej oraz dla urzeczywistniania polityk ekonomicznych i społecznych państwa. Odzwierciedleniem tych tendencji jest powstawanie dokumentów strategicznych i programowych, które określają sposób realizacji powyższych wytycznych, w tym poprzez włączenie procesów dotyczących zamówień publicznych do mechanizmów warunkujących skuteczne wydatkowanie środków publicznych poprzez efektywniejsze wykorzystanie posiadanych zasobów, minimalizowaniu negatywnego oddziaływania na środowisko, wspieraniu rozwoju innowacji, w tym ekoinnowacji oraz wsparcie polityki zatrudnieniowej poszczególnych państw członkowskich. Praktycznym wyrazem realizacji powyższych założeń jest m.in. stosowanie klauzul społecznych i środowiskowych oraz zasad projektowania uniwersalnego w udzielanych zamówień publicznych[8].

W zakresie działań UE, oprócz dyrektywy klasycznej i sektorowej, dotyczących zamówień publicznych, najważniejszymi dokumentami są:

– w zakresie społecznych zamówień publicznych:

1) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW[9] – dyrektywa określa minimalne reguły dotyczące określania przestępstw i kar dotyczących handlu ludźmi. Wprowadza również wspólne przepisy w celu lepszego zapobiegania takim przestępstwom i lepszej ochrony ich ofiar, przy uwzględnieniu kwestii związanych płcią,

[8] R. Kozarzewski, *Podstawy prawne zamówień publicznych i klauzul społecznych*, [w:] T. Schimanek (red.), *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych. Poradnik*, Poradnik opracowany w ramach projektu „Ośrodek Wspierania Ekonomii Społecznej w subregionie warszawskim", Warszawa 2015, s. 10.

[9] Dz. Urz. UE L 101 z 15 kwietnia 2011 r., s. 1.

2) dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług[10] – dyrektywa ma na celu zapewnienie pracownikom oddelegowanym w celu realizacji usług, także w ramach zamówień publicznych, przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w innych państwach członkowskich, minimalnych uprawnień wynikających z prawa pracy (m.in. stosowania minimalnej stawki wynagrodzenia) obowiązującego na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego;

– w zakresie ekologicznych zamówień społecznych:

1) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego, opublikowana w dniu 15 maja 2009 r. w Dzienniku Urzędowym UE – dyrektywa ma zastosowanie do zakupów pojazdów w transporcie drogowym dokonywanych przez instytucje podmioty zamawiające oraz podmioty gospodarcze świadczące usługi publiczne w ramach umów o świadczenie usług publicznego transportu pasażerskiego. Obliguje ona takich nabywców do uwzględnienia przy zakupie pojazdów czynników energetycznych i oddziaływania na środowisko (tj. zużycia energii, emisji dwutlenku węgla oraz innych zanieczyszczeń) w ramach specyfikacji technicznych lub kryteriów udzielenia zamówienia,

2) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE[11] – dyrektywa ustanawia wspólną strukturę ramową dla środków służących wspieraniu efektywności energetycznej w Unii, aby zapewnić osiągnięcie głównego unijnego celu zakładającego zwiększenie efektywności energetycznej o 20% do 2020 r., a także aby stworzyć warunki dla dalszego polepszania efektywności energetycznej po dacie docelowej,

3) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/30/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużycia energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią – dyrektywa ustanawia ramy dla harmonizacji krajowych przepisów dotyczących informacji dla użytkownika końcowego, w szczególności w formie etykiet oraz standardowych informacji o produkcie, dotyczącej zużycia energii i w miarę potrzeb innych podstawowych zasobów podczas użytkowania oraz informacji dodatkowych o niektórych produktach związanych z energią. Umożliwia to użytkownikom końcowym wybór bardziej efektywnych produktów,

4) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków – dyrek-

[10] Dz. Urz. UE L 18 z 21 stycznia 1997 r., s 1 z późn. zm., Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne: rozdział 05, t. 2, s. 431.

[11] Dz. Urz. UE L 315 z 14 listopada 2012 r., s. 1.

tywa promuje poprawę charakterystyki energetycznej budynków w Unii, z uwzględnieniem panujących na zewnątrz warunków klimatycznych i warunków lokalnych oraz wymagań dotyczących klimatu wewnętrznego i opłacalności ekonomicznej,

5) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca yrektywy2001/77/WE oraz 2003/30/WE[12] – dyrektywa ustanawia wspólne ramy dla promowania energii ze źródeł odnawialnych. Określa obowiązkowe krajowe cele ogólne w odniesieniu do całkowitego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto i w odniesieniu do udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie. Ustanawia zasady dotyczące transferów statystycznych między państwami członkowskimi, wspólnych projektów między państwami członkowskimi i z państwami trzecimi, gwarancji pochodzenia, procedur administracyjnych, informacji i szkoleń oraz dostępu energii ze źródeł odnawialnych do sieci elektroenergetycznej,

6) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 66/2010 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie oznakowania ekologicznego UE – rozporządzenie dotyczy unijnego oznakowania ekologicznego, które służy promocji produktów o ograniczonym poziomie wpływu na środowisko wciągu całego cyklu życia. Oznakowanie dostarcza konsumentom dokładnych, rzetelnych, opartych na naukowych kryteriach informacji na temat ekologiczności produktów,

7) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1221/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekozarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS), uchylające rozporządzenie (WE) nr 761/2001oraz decyzje Komisji 2001/681/WE i2006/193/WE[13] –rozporządzenie ustanawia system ekozarządzania i audytu we Wspólnocie, zwany „EMAS", dopuszczający dobrowolny udział organizacji znajdujących się we Wspólnocie lub poza nią. Celem EMAS, jako ważnego instrumentu planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej, jest wspieranie ciągłej poprawy efektów działalności środowiskowej organizacji przez ustanowienie i wdrażanie przez organizacje systemów zarządzania środowiskowego, systematyczną, obiektywną i okresową ocenę efektywności takich systemów, dostarczanie informacji o efektach działalności środowiskowej, prowadzenie otwartego dialogu ze społeczeństwem.

Należy podkreślić, że w Polsce pierwsze klauzule społeczne pojawiły się w ustawie Prawo zamówień publicznych w 2009 r. jako możliwość zastosowania tzw. zamówień zastrzeżonych oraz prospołecznych warunków realizacji

[12] Dz. Urz. UE L 140 z 5 czerwca 2009 r., s. 16 z późn. zm.
[13] Dz. Urz. UE L 342 z 22 grudnia 2009 r., s. 1 z późn. zm.

zamówienia w ramach opisu przedmiotu zamówienia. W kolejnych latach nowelizacje tej ustawy wprowadzały zmiany mające na celu rozszerzenie możliwości stosowania klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. W 2016 r., w wyniku przyjęcia ustawy z 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw[14], która weszła w życie 28 lipca 2016 r., zostały transponowane do polskiego prawa zamówień publicznych przepisy nowych dyrektyw unijnych z 2014 r., które mają zapewnić ujednolicenie prawa polskiego z prawem UE także w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych. W Polsce, m.in. w związku z realizacją zaleceń Rady Ministrów w sprawie uwzględnienia przez administrację rządową aspektów społecznych w zamówieniach publicznych z 28 lipca 2015 r. (zalecenia Rady Ministrów w sprawie uwzględniania przez administrację rządową aspektów społecznych w zamówieniach publicznych z 29 marca 2017 r.), przyjęło się określać mianem klauzul społecznych w zamówieniach publicznych uregulowania prawne umożliwiające instytucji zamawiającej uwzględnienie dodatkowych celów społecznych w warunkach realizacji zamówienia oraz tzw. zamówienia zastrzeżone na wybrane usługi społeczne, zdrowotne i kulturalne. Obecnie najważniejszymi, oprócz dyrektyw, dokumentami kształtującymi politykę zrównoważonych zamówień publicznych na gruncie UE jest Strategia Europa 2020[15] oraz powiązane ze strategią inicjatywy przewodnie, tj. Europa efektywnie korzystająca z zasobów[16], Polityka przemysłowa w erze globalizacji[17], Unia innowacji[18] i Europejski program walki z ubóstwem[19].

Jednym z kluczowych dokumentów funkcjonujących w polskim systemie zamówień publicznych w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych jest Krajowy Plan Działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2017–2020[20]. Dokument ten wspólnie z Planem na rzecz odpowiedzial-

---

[14] Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r., poz. 1020 ze zm.).

[15] Komunikat Komisji Europa 2020 Strategia na Rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM (2010) 2020.

[16] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii „Europa 2020", KOM (2020) 21.

[17] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Zintegrowana polityka w erze globalizacji Konkurencyjność i zrównoważony rozwój na pierwszym planie COM (2010) 614.

[18] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Projekt przewodni strategii Europa 2020 Unia innowacji COM(2010)546.

[19] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej, KOM (2010) 758.

[20] https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0022/34537/Krajowy_Plan_Dzialan_ZZP_na_lata_2017_2020 (data dostępu: 1.03.2022).

nego rozwoju[21] określa spójną krótkookresową i długookresową politykę państwa w zakresie stabilnego i zrównoważonego rozwoju. Dokumenty te określają rolę zamówień publicznych we wspieraniu odpowiedzialnego rozwoju poprzez wzrost konkurencyjności gospodarki.

W zakresie realizacji powyższych dokumentów na gruncie krajowym najważniejszymi dokumentami wykonawczymi są zintegrowane strategie oraz programy. Do najważniejszych można zaliczyć Strategię Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r. [22], Strategię Sprawne Państwo[23], Strategię Innowacyjności i Efektywności Gospodarki na lata 2012–2020 – Dynamiczna Polska[24], Strategię Rozwoju Kapitału Społecznego[25], Krajowy plan gospodarki odpadami 2022[26], Krajowy Plan mający na celu zwiększenie liczby budynków o niskim zużyciu energii[27], Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014–2020[28], Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej[29], Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013–2016[30], Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego – Krajowy Program Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2021–2030[31] oraz Politykę zakupową państwa[32].

---

[21] Uchwała nr 14/2016 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju, https://www.mr.gov.pl/media/16403/uchwala_plan_odp_rozw_16022016.pdf (data dostępu: 1.03.2022).

[22] Uchwała nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r." (M.P. poz. 469).

[23] Uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020" (M.P. poz. 136).

[24] Uchwała nr 7 Rady Ministrów z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020" (M.P. poz. 73).

[25] Uchwała nr 61 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020 (M.P. poz. 378).

[26] Uchwała nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie Krajowego planu gospodarki odpadami 2022 (M.P. poz. 784).

[27] Uchwała nr 91 Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowego planu mającego na celu zwiększenie liczby budynków o niskim zużyciu energii (M.P. poz. 614).

[28] http://www.minrol.gov.pl/Jakosc-zywnosci/Rolnictwo-ekologiczne/Ramowy-Plan-Dzialan-dla-Zywnosci-i-Rolnictwa-Ekologicznego-w-Polsce (data dostępu: 1.03.2022).

[29] Uchwała nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej" (M.P. poz. 811).

[30] http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/aktualnosci/krajowy-program-dzialan-na-rzecz-rownego- traktowania-na-lata-2013-2016 (data dostępu: 1.03.2022).

[31] https://www.gov.pl/web/rodzina/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-ustanowienia-programu-wieloletniego-krajowy-program-dzialan-na-rzecz-rownego-traktowania-na-lata-2021-2030 (data dostępu: 1.03.2022).

[32] Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie przyjęcia Polityki zakupowej państwa (MP z 2 lutego 2022 r., poz. 125).

Definicja zrównoważonych zamówień publicznych

Definicja społecznych zamówień publicznych oraz aspektów społecznych w zamówieniach publicznych po raz pierwszy pojawiła się w 2010 r. w podręczniku Komisji Europejskiej *Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych*[33]. Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne są realizowane głównie na podstawie ustawy Pzp, zawierając elementy odpowiedzialnego i zrównoważonego rozwoju uwzględniające potrzeby społeczne na poszczególnych etapach procesu udzielenia zamówienia publicznego. Elementy te mogą być stosowane zarówno na etapie planowania zamówienia publicznego, przedmiotowego i technicznego opisu przedmiotu zamówienia, poprzez zastosowanie aspektów społecznych w warunkach udziału wymaganych warunkach realizacji zamówienia publicznego[34].

Pod pojęciem „zrównoważone zamówienia publiczne" należy rozumieć proces, w którym zamawiający zaspokajają swoje potrzeby w zakresie nabywania dostaw, usług i robót budowlanych w oparciu o stosunek jakości do ceny w całym cyklu życia (w tym również na zasadzie określania nie tylko kryterium ceny ale również kosztu), przy wygenerowaniu korzyści nie tylko dla organizacji, ale także dla społeczeństwa i gospodarki, przy jednoczesnym minimalizowaniu szkód dla środowiska w stosunku do zamówień udzielanych bez zastosowania zasad zrównoważonego rozwoju[35]. W definicji zrównoważonych zamówień mieszczą się więc zarówno tzw. społeczne (społecznie odpowiedzialne) zamówienia publiczne, jak również tzw. zielone zamówienia publiczne, obejmujące m.in. stosowanie klauzul środowiskowych. Pojęcia te zostały zdefiniowane w dokumentach opracowanych przez Komisję Europejską i funkcjonują w systemie zamówień publicznych[36].

Aspekty społeczne i środowiskowe w zamówieniach publicznych mogą mieć różną formę i być stosowane na różnych etapach procesu udzielania zamówień publicznych. Poza aspektami dotyczącymi określenia przedmiotu zamówienia, zamawiający może także określić wymagania o charakterze społecznym, związane z realizacją zamówienia, m.in. poprzez zobowiązanie wykonawców do zatrudnienia do realizacji zamówienia osób z określonych grup czy też doprecyzowanie formy zatrudnienia osób wykonujących wskazane czynności w ramach realizacji zamówienia. Dla realizacji celów społecznych prawnie dopuszczalne

---

[33] https://www.uzp.gov.pl/data/assets/pdf_file/0024/26709/Kwestie_spoleczne_w_zakupach_Przewodnik_KE.

[34] K. Ołdak, *Klauzule społeczne w zamówieniach społecznych*, „Ekonomia Społeczna" 2012, nr 1(4), s. 43–53.

[35] http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/scp/procurement/docsres/ProjectInfo/UNEPI mplementationGuidelines.pdf (data dostępu: 1.03.2022).

[36] Szerzej: A. Kowalski (red.), *Zamówienia publiczne na rzecz włączenia społecznego*, Warszawa 2021.

jest także ograniczenie kręgu wykonawców ubiegających się o zamówienie publiczne do podmiotów, których działalność obejmuje społeczną i zawodową integrację osób z grup społecznie marginalizowanych[37]. Mylne jest postrzeganie klauzul społecznych jako wyłącznie klauzul prozatrudnieniowych. W stosowaniu zrównoważonych zamówień publicznych równie ważne jak stosowanie mechanizmów włączenia do rynku pracy może okazać się stosowanie klauzul porządkujących ten rynek bądź czyniących go bardziej przyjaznym dla pracowników, w tym dla pracowników z grup defaworyzowanych lub posiadających słabszą pozycję na rynku pracy. W aspekcie praktycznym powyższe cele można osiągnąć poprzez stosowanie konkretnych, dostosowanych do charakteru przedmiotu zamówienia, klauzul dotyczących promocji godnej pracy (np. wymaganie minimalnego wynagrodzenia za pracę, stosowania wymogów MOP), poszanowanie praw człowieka i prawa pracy (np. poprzez wskazanie na wymagania w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, zakazu pracy dzieci), wsparcie społecznego włączenia (np. poprzez wymóg ustanowienia szkoleń związanych z przedmiotem zamówienia dla osób realizujących zamówienie publiczne) oraz zwracanie szczególnej uwagi na równe traktowanie pracowników znajdujących się w różnych sytuacjach życiowych (np. poprzez promocję elastycznego czasu pracy). Zgodnie z definicją określoną przez Komisję Europejską tzw. zielone zamówienia publiczne oznaczają proces, w ramach którego zamawiający mogą stosować zapisy i wymagania dotyczące procesu udzielenia zamówienia publicznego w celu uzyskania dostaw, usług i robót budowlanych, których oddziaływanie na środowisko w trakcie ich cyklu życia produktu będzie mniejsze w porównaniu do zamówień o identycznym przeznaczeniu, jakie zostałyby zamówione w przypadku niezastosowania klauzul środowiskowych[38]. Komisja Europejska podjęła działania zmierzające do opracowania wspólnych kryteriów dotyczących tzw. zielonych zamówień publicznych, określanych jako kryteria środowiskowe (ang. *green public procurement* – GPP), możliwych do stosowania w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Kryteria zostały opracowane dla grup produktowych, które uznano za najbardziej odpowiednie do wdrożenia GPP zarówno ze względu na wartość zamówień, jak i wpływ na środowisko.

---

[37] *Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych*, 2011, s. 7, http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=pl&pubId=606&type=2&furtherPubs=no (data dostępu: 1.03.2022); B. Majewski, *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych – szansa podmiotów ekonomii społecznej w lepszej partycypacji środków publicznych*, [w:] U. Szymańska, M. Falej, P. Majer, M. Hejbudzki (red.), *Perspektywy rozwoju sektora organizacji pozarządowych*, Olsztyn 2015, s. 181–189.

[38] Komunikat Komisji – Zamówienia publiczne na rzecz poprawy stanu środowiska KOM(2008) 400, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:PL:PDF (data dostępu: 1.03.2022).

Znaczenie społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych

Stosowanie aspektów społecznych i środowiskowych w procesie udzielania zamówień publicznych skorelowane z prawodawstwem krajowym i europejskim stanowi wyraz dążenia do zrównoważonego rozwoju w tej dziedzinie oraz przeciwdziałania społecznemu wyłączeniu grup marginalizowanych przy użyciu narzędzi towarzyszących wydatkowaniu środków publicznych w ramach udzielania zamówień publicznych. 31 stycznia 2019 r. Rada Ministrów przyjęła dokument pn. Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku – Ekonomia Solidarności Społecznej (dalej jako KPRES)[39]. Dokument dotychczas obowiązujący został zaktualizowany w celu położenia większego nacisku na zwiększenie szans zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz większą dostępność usług społecznych szczególnie w ujęciu coraz szerzej występującego zjawiska transgraniczności zamówień publicznych. Zmieniony KPRES obowiązywać będzie do 2023 r. i będzie kontynuacją dotychczas prowadzonych działań w tym zakresie z uwzględnieniem wprowadzonych do programu zmian. Program uzupełniono o pojęcie ekonomii solidarnej jako zbiorczego pojęcia uwzględniającego m.in. reintegrację społeczną i zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz tworzenie dla nich miejsc pracy wysokiej jakości w podmiotach ekonomii społecznej.

W aktualnym programie zostały wpisane nowe instrumenty wsparcia oraz poszerzono krąg osób, które z różnych przyczyn znalazły się w trudnej sytuacji życiowej. Poszerzono także wątki dotyczące współpracy między podmiotami ekonomii społecznej oraz biznesem i administracją publiczną. Działania przewidziane w zaktualizowanym programie podzielono na cztery obszary tematyczne. Pierwszym z nich jest „solidarna wspólnota lokalna". Obszar ten dotyczy współpracy podmiotów ekonomii społecznej z administracją publiczną, w tym również w procesie udzielania zamówień publicznych. Przewidziane w nim działania pozwolą zmienić zasady współpracy między administracją różnego szczebla a podmiotami ekonomii społecznej. Szczególny nacisk w tym działaniu został położony na znaczenie zamówień społecznych, które ze swojej natury w większości są realizowane przez wykonawców lokalnych, co pozwala na lepsze dostosowanie przedmiotu zamówienia do potrzeb społeczności lokalnej oraz dodatkowo sprzyjają rozwojowi przedsiębiorczości na danym terenie. Kolejnym obszarem tematycznym uwzględnionym w programie jest „solidarny rynek pracy". W tym obszarze uwzględnione zostały działania dotyczące reintegracji społecznej i zawodowej realizowanej przez różne podmioty ekonomii społecznej. Określone zostały warunki niezbędne do uzyskania

[39] Uchwała nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej (M.P. z 2019 r., poz. 124).

statusu przedsiębiorstwa społecznego oraz instrumenty wsparcia zatrudnienia w tych podmiotach. Celem tych działań ma być zwiększenie szans na pracę i pełniejsze uczestnictwo w życiu społecznym dla osób w szczególnej sytuacji życiowej, w tym grup marginalizowanych. Kolejna grupa działań została określona jako „konkurencyjna przedsiębiorczość społeczna". Obszar ten obejmuje działania, dzięki którym podmioty ekonomii społecznej będą mogły efektywniej konkurować z innymi przedsiębiorcami i wzmacniać swoją samodzielność, przez co zostaną utworzone nowe miejsca pracy. Ostatnim zakresem tematycznym wyodrębnionym w programie jest „solidarne społeczeństwo". W tym obszarze znalazły się działania edukacyjne i promujące ekonomię społeczną oraz upowszechnianie wiedzy o ekonomii społecznej wśród władz publicznych. Wszystkie te działania mają na celu wzmocnienie procesów dotyczących zwiększania spójności i solidarności społecznej, a także rozwoju lokalnego i społeczno-gospodarczego[40]. Rozpatrując proces udzielania zamówień publicznych w kontekście wsparcia procesów ekonomii społecznej, trzeba podkreślić, że proces ten nie może być rozpatrywany wyłącznie na płaszczyźnie zamawiający – wykonawca, w którym celem przewidzianym w przepisach UE i państw członkowskich jest doprowadzenie do zawarcia umów prawa cywilnego w przedmiocie usług, dostaw lub robót publicznych. W systemie zamówień publicznych, z uwagi na zakres i wartość ich udziału w gospodarce krajowej i międzynarodowej, niebagatelną rolę odgrywa również realizacja celów i polityk społecznych[41]. Jednym z aspektów społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych jest dostarczanie usług społecznie użytecznych, np. usług opiekuńczych, usług w zakresie ochrony zdrowia, edukacji, kultury i ochrony środowiska, usług komunalnych oraz tzw. usług wzajemnych (ubezpieczenia wzajemne, spółdzielnie). Powyższe aspekty dotyczące systemu zamówień publicznych stosowane i umiejętnie ukierunkowane w rezultacie prowadzą do rozwoju regionalnego poprzez wsparcie rozwoju przedsiębiorstw społecznych, co w konsekwencji jest jednym z narzędzi wyrównywania szans dla osób i grup zagrożonych społecznym wykluczeniem. Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne w zakresie wspierania mechanizmów ekonomii społecznej jest zbieżne z zasadami zrównoważonego rozwoju.

W systemie zamówień publicznych opisane społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne odnoszą się do etapów zamówień publicznych, które uwzględniają jeden lub kilka aspektów w zakresie promocji godnej pracy, poszanowania praw człowieka i prawa pracy, wsparcie społecznego włączenia grup osób

[40] M. Stręciwilk, M. Olejarz (red.), *Zrównoważone zamówienia publiczne. Aspekty społeczne i środowiskowe w procedurze udzielania zamówienia w świetle nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych*, Warszawa 2017, https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0016/35800/Zrownowazone-zamowienia-publiczne.pdf (data dostępu: 1.03.2022).

[41] J. Odachowski, *Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne – wybrane problemy (kontekst publicznego nadzoru nad rynkiem zamówień publicznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2018, s. 540.

marginalizowanych w życiu społecznym i gospodarczym, zasad ekonomii społecznej i wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw, promocji równych szans oraz zasad projektowania uniwersalnego „dostępny i przeznaczony dla wszystkich", włączenia zrównoważonych kryteriów wraz z uwzględnieniem kwestii uczciwego i etycznego handlu przy poszanowaniu zasad traktatowych i dyrektyw w sprawie zamówień publicznych. Wszystkie wyżej wymienione aspekty łączą się zagadnienia główne społecznie odpowiedzialnych zamówień: kwestię zarządzania środkami publicznymi, kwestię konkurencji między wykonawcami oraz także aspekt interesów wykonawców. Zagadnienia te składają się na prawny aspekt publicznego nadzoru państwa nad rynkiem zamówień publicznych kształtowanym na różnych szczeblach administracji publicznej. Połączenie aspektów celowego i oszczędnego zarządzania środkami publicznymi oraz wyboru oferty najkorzystniejszej w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzi w konsekwencji do wymogu racjonalnego dysponowania środkami publicznymi, co wynika z art. 216 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[42], jak też z art. 17 ust. 1, art. 44 ust. 3, art. 47, art. 68 ust. 1, art. 133d ust. 1, art. 162 i art. 254 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 305, ogłoszony w dniu 18 lutego 2021 r.)[43]. Oszczędność, jako zasada gospodarki finansami publicznymi, służyć ma minimalizacji kosztów związanych z realizacją określonych zadań jednostek administracji publicznej, z czego wynika potrzeba dokonywania wyborów między różnymi sposobami realizacji założonych celów, w tym również realizacji celów społecznych[44] oraz zachowania zasady racjonalnego wydatkowania środków publicznych[45].

Zakończenie

Współczesne zamówienia publiczne powinny być realizowane w zgodzie z określonymi standardami, w tym społecznymi i środowiskowymi. W obecnym stanie prawnym system publicznych wydatków ma za zadanie realizować nie tylko funkcję nabywania dóbr i usług na potrzeby sektora publicznego lecz również określone funkcje społeczne i środowiskowe, w szczególności związane z realizacją przyjętych polityk państwa. Należy uznać, że ustawa Pzp zawiera przepisy umożliwiające efektywne i transparentne udzielanie zamówień publicznych, uwzględniające rolę zamówień publicznych w kształtowaniu

[42] Z. Ofiarski, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–94*, Warszawa 2016, s. 51.

[43] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 2354).

[44] M. Bielikow-Kucharska, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w obszarze zamówień publicznych*, Warszawa 2016, s. 116–199.

[45] M. Bitner, [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 122–169.

polityki państwa w szczególności biorąc pod uwagę zapisy art. 95 i art. 96 ustawy Pzp. Wprowadzona nowelizacja w szczególności kładzie nacisk na wspieranie innowacyjności i nowych technologii w zamówieniach publicznych, a także rozwój małych i średnich przedsiębiorstw poprzez zwiększenie ich dostępu do rynku zamówień publicznych, co bezpośrednio przekłada się na realizację wytycznych Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju dotyczących zamówień publicznych i jest wyrazem kontynuacji ugruntowanej polityki zakupowej państwa.

Klauzule społeczne i środowiskowe gwarantują realizację zamówienia, w tym w szczególności zatrudnienia szczególnych grup społecznych przy realizacji przedmiotu zamówienia, ale nie mogą dotyczyć podmiotu jako takiego, tzn. nie można w procedurze zamówień publicznych wskazać typów podmiotów, jakie mogą złożyć ofertę. Możliwe jest jednak wprowadzenie wymogu zatrudnienia przez wykonawcę osób należących do określonych grup dotkniętych lub zagrożonych wyłączeniem społecznym[46].

Siła nabywcza jednostek administracji publicznej stymulować może proces rozwoju gospodarki efektywnej ekonomicznie oraz przyjaznej dla środowiska. Trzeba jednak mieć na uwadze, że fundamentalnym celem skutecznie funkcjonującego systemu zamówień publicznych jest uzyskiwanie najlepszych efektów z ponoszonych nakładów. Należy przez to rozumieć jak najbardziej efektywne osiąganie celu zamówienia, którym zasadniczo jest zaspokojenie określonej potrzeby instytucji zamawiającej. Efektywność zamówień publicznych jest bezpośrednio związana z zasadą równego traktowania i uczciwej konkurencji, ponieważ tylko w warunkach presji konkurencyjnej oferty składane przez wykonawców wykazywać będą najlepszy stosunek jakości do ceny, a tym samym zamawiający będzie miał możliwość wyboru oferty obiektywnie najkorzystniejszej na danym rynku towarów i usług.

Wykaz literatury

Bielikow-Kucharska M., *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w obszarze zamówień publicznych*, Wolter Kluwers, Warszawa 2016.

Bitner M., [w:] W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2017.

Greta M., Tomczak-Woźniak E., *Długoterminowe cele strategiczne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich w obliczu strategii Europa 2020*, „Journal of Agribusiness and Rural Development" 2013, nr 2.

Hix S., *System polityczny Unii Europejskiej*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2010.

Kowalski A. (red.), *Zamówienia publiczne na rzecz włączenia społecznego*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2021.

[46] T. Schimanek, *Podstawowe informacje o klauzulach społecznych*, Warszawa 2012, s. 9.

Kwestie społeczne w zakupach. Przewodnik dotyczący uwzględniania kwestii społecznych w zamówieniach publicznych, 2011, http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId =pl&pubId=606&type=2&furtherPubs=no.

Kozarzewski R., *Podstawy prawne zamówień publicznych i klauzul społecz*nych, [w:] T. Schimanek (red.), *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych. Poradnik*, Poradnik opracowany w ramach projektu „Ośrodek Wspierania Ekonomii Społecznej w subregionie warszawskim", Warszawa 2015.

Majewski B., *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych – szansa podmiotów ekonomii społecznej w lepszej partycypacji środków publicznych,* [w:] U. Szymańska, M. Falej, T. Majer, M. Hejbudzki (red.), *Perspektywy rozwoju sektora organizacji pozarządowych*, WPiA UWM, Olsztyn 2015.

Nowicki H., *Cele systemu zamówień publicznych*, [w:] T. Kocowski, J. Gola (red.), *Przedsiębiorcy w społecznej gospodarce rynkowej. System zamówień publicznych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2017, nr 497.

Odachowski J., *Społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne – wybrane problemy (kontekst publicznego nadzoru nad rynkiem zamówień publicznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2018.

Ofiarski Z., [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 2: *Komentarz do art. 87–94*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

Ołdak K., *Klauzule społeczne w zamówieniach społecznych*, „Ekonomia Społeczna" 2012, nr 1(4).

Schimanek T., *Podstawowe informacje o klauzulach społecznych*, FISE, Warszawa 2012.

Sołtysińska A., *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2004.

Stręciwilk M., Olejarz M. (red.), *Zrównoważone zamówienia publiczne. Aspekty społeczne i środowiskowe w procedurze udzielania zamówienia w świetle nowelizacji ustawy Prawo zamówień publicznych*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2017.

Summary

The use of social and environmental clauses as an expression of the implementation of sustainable public procurement

Keywords: public procurement law, EU directive, tenders, social clauses, environmental clauses.

Purchases of goods and services by public administration units, through procedures defined through public procurement, represent a significant share of gross domestic product (GDP). Public procurement is a key form of public sector participation in the economy and the use of social clauses and environmental considerations is a tool to shape this participation in line with EU and national policies. The creation of a public procurement system is primarily related to the activity of the state in terms of spending public funds. The assessment of social clauses and environmental aspects indicates that it is an

important instrument for the development and support of a social economy. The purpose of this article is to analyze whether the new law contains provisions that enable effective and transparent public procurement, considering the role of public procurement in shaping state policy. It is also important to answer the question of whether the current Public Procurement Law also follows the guidelines of the Strategy for Responsible Development regarding public procurement.

DOI: 10.31648/sp.7701

Anna Ewa Chodorowska
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0001-9230-536X
anna.chodorowska@uwm.edu.pl

Prędkość administracyjnie dopuszczalna – wybrana problematyka

Wstęp

Do podstawowych problemów, mających wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego w Polsce, należy zaliczyć nadmierną prędkość. Potrzeby bezpieczeństwa ruchu drogowego, który jest postulatem maksymalnej ochrony życia i zdrowia uczestników ruchu, prowadzą do tego, by obniżać granice dopuszczalnej prędkości, z kolei potrzeby współczesnego rozwoju techniki prowadzą do tego, by podwyższać granice dopuszczalnej prędkości przy jednoczesnym obostrzeniu rygorów przestrzegania przepisów i zasad bezpieczeństwa przez wszystkich użytkowników dróg. Te dwa postulaty muszą zespolić się, tak aby dać optymalne rozwiązanie odpowiadające potrzebom aktualnego stanu rozwoju transportu i komunikacji oraz współżycia społecznego oraz współcześnie panującym poglądom w zakresie zasad prowadzenia pojazdów i zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego[1]. Nie ma wątpliwości, że przekraczanie prędkości, w połączeniu z brakiem doświadczenia w kierowaniu pojazdem oraz brawurą, jest przyczyną wielu tragicznych następstw wypadków drogowych. Badania i statystyki jednoznacznie wskazują, że obniżenie prędkości skutkuje obniżeniem liczby wypadków w ruchu drogowym oraz znacznym zmniejszeniem cięższych następstw u osób poszkodowanych w tych wypadkach[2]. Wyznaczenie prędkości administracyjnie dozwolonej jest rezultatem przyjętego przez ustawodawcę założenia, że tylko jazda z prędkością dozwoloną warunkuje zapewnienie należytego panowania nad prowadzonym pojazdem. Każdy uczestnik

[1] K. Buchała, *Nadmierna szybkość pojazdów jako przyczyna wypadków drogowych*, „Palestra" 1961, nr 5, s. 65.

[2] Zob. *Raporty o stanie BRD*, https://www.krbrd.gov.pl/baza-wiedzy/raporty-o-stanie-brd/ (data dostępu: 11.03.2022); *Wytyczne zarzadzania prędkością na drogach samorządowych*, https://www.krbrd.gov.pl/baza-wiedzy/wytyczne-i-podreczniki-krajowe/ (data dostępu: 13.03.2022).

ruchu drogowego winien kierować się przepisami, nie zapominając przy tym o zdrowym rozsądku, ogólnej przezorności i respektowaniu bezpieczeństwa innych. Obowiązek zachowania prędkości administracyjnie dozwolonej stanowi element zachowania ostrożności, a przekroczenie takiej prędkości nie tylko jest naruszeniem zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym z ustawy Prawo o ruchu drogowym, ale także zachowaniem zagrożonym pod groźbą kary na podstawie przepisów Kodeksu wykroczeń, które autorka artykułu przybliża, wskazując, że prędkości administracyjnej dozwolonej nie należy utożsamiać z prędkością bezpieczną.

Celem artykułu jest analiza wprowadzonych w 2021 r. zmian do ustawy Kodeks wykroczeń i ustawy Prawo o ruchu drogowych oraz ich ocena dokonana pod kątem działań podejmowanych na rzecz przestrzegania prędkości administracyjnie dopuszczalnej i poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce.

Prędkość administracyjnie dopuszczalna – rozważania na gruncie art. 92a Kodeksu wykroczeń

Zachowanie polegające na niestosowaniu się do ograniczenia prędkości administracyjnie dopuszczalnej zostało stypizowane w art. 92a ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń[3] (dalej jako k.w.). Zgodnie z dyspozycją § 1 art. 92a k.w. karze grzywny podlega ten, kto prowadząc pojazd, nie stosuje się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym, a z § 2 karze grzywny nie niższej niż 800 zł podlega ten, kto prowadząc pojazd mechaniczny, nie stosuje się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym, przekraczając ją o ponad 30 km/h[4]. Artykuł 92a k.w. wprowadzono z mocy przepisów ustawy z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw[5]. Wprowadzenie tego przepisu miało usunąć wątpliwości w sferze interpretacyjnej oraz właściwego stosowania jego w praktyce, a także ujednolicenia zagrożenia karnego za wykroczenia polegające na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości przez kierujących pojazdami, co przed nowelizacją z 2010 r., mimo iż dotyczyło tego samego zachowania, było przedmiotem odpowiedzialności bądź z art. 92 § 1 k.w., bądź z art. 97 k.w. Pierwszy z nich stosowany był w przypadkach, w których ograniczenie prędkości w danym miejscu określone jest za pomocą znaku drogowego, drugi zaś obejmował sytuacje, w których maksymalna do-

[3] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2008, 2052, 2269, 2328.

[4] Art. 92a k.w. zmieniony został przez art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 2328).

[5] Dz.U. z 2010 r., Nr 225, poz. 1466 ze zm.

puszczalna prędkość wynika bezpośrednio z ustawy. Przepis art. 92a k.w. z kolei odnosi się zarówno do przypadków, w których źródłem ograniczenia prędkości jest sama ustawa, jak i do przypadków ograniczenia wynikającego ze znaku drogowego i statuuje normę o charakterze *legi speciali* w stosunku do dwóch ww. przepisów[6].

Wykroczenia z art. 92a k.w. godzą w dobro prawne, jakim jest bezpieczeństwo i porządek ruchu drogowego[7]. Porządek ruchu drogowego został zabezpieczony w omawianym przepisie, przez przestrzeganie dozwolonej prędkości poruszania się pojazdu, co następnie przekłada się na bezpieczeństwo ruchu drogowego[8]. Tadeusz Bojarski zauważył, że przepis art. 92a k.w., chociaż ma charakter profilaktyczny, to chroni przede wszystkim przed niebezpieczeństwem spodziewanym, abstrakcyjnym dla zdrowia, życia oraz mienia[9]. W doktrynie podkreśla się, że wykroczenia z art. 92a k.w. można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie[10]. Jednocześnie w judykaturze przyjmuje się, że naruszenie zasad bezpieczeństwa w ruchu drogowym, polegające na prowadzeniu pojazdu z nadmierną prędkością, ma charakter umyślny. Wybór prędkości bowiem, z jaką porusza się kierowany przez kierowcę pojazd, właściwie zawsze zależy od jego decyzji, z wyjątkiem sytuacji kiedy takiego wpływu na prędkość nie ma, m.in. w sytuacji związanej z uszkodzeniem pojazdu oraz wadliwym funkcjonowaniem jego mechanizmów[11]. Niestosowanie się do ograniczenia prędkości jest wykroczeniem formalnym[12]. Do jego popełnienia wystarczające jest przekroczenie w danym miejscu dopuszczalnej prędkości, choćby byłoby to przekroczenie w niewielkim zakresie. Znamiona art. 92a k.w. wyczerpuje zarówno ten, kto prowadząc pojazd, przekraczając dopuszczalną prędkość, nie spowodował żadnego niebezpieczeństwa dla innych uczestników ruchu, jak i ten, kto takie zagrożenie spowodował. „Zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego" polega na stworzeniu takiej sytuacji, która grozi nastąpieniem ujemnych skutków dla ruchu drogowego. Zagrożenie bezpieczeństwa jest w istocie niebezpieczeństwem. Trafnie wskazuje się, że w ogólnym pojęciu niebezpieczeństwa chodzi o sytuację zawierającą w sobie potencjalną możliwość przerodzenia się w nowy układ, oznaczający powstanie ujemnych następstw

---

[6] V. Vachev, *Odpowiedzialność za przekroczenie dozwolonej prędkości w terenie zabudowanym o więcej niż 50 km/h*, „Studia Iuridica" 2017, t. 69, s. 87.

[7] Zob. T. Bojarski, [w:] T. Bojarski (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, 2021, Lex; I. Kosierb, [w:] J. Lachowski (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 450.

[8] W. Jankowski, [w:] T. Grzegorczyk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 444.

[9] T. Bojarski, [w:] T. Bojarski (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 313.

[10] Zob. ibidem, s. 336; R.A. Stefański, *Wykroczenia drogowe. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 465; W. Radecki, [w:] M. Bojarski, W. Radecki, *Kodeks wykroczeń. Komentarz,* Warszawa 2016, s. 769–770.

[11] Wyroku SN z 27 lutego 2017 r., sygn. akt III KK 367/16, Lex nr 2242289.

[12] Zob. I. Kosierb, [w:] J. Lachowski (red.), op. cit., s. 451.

ocenianych w punktu widzenia interesów jednostki[13]. Zasadnie podkreśla się w literaturze, że termin „niebezpieczeństwo" oznacza zjawisko przedstawiające groźbę dla jakiegoś podmiotu[14]. Jest to pewna sytuacja lub stan rzeczy charakteryzujący się odpowiednim stopniem prawdopodobieństwa nastąpienia ujemnego skutku[15]. Zachowanie sprawcy niestosującego się do ograniczenia prędkości przybiera postać działania. Przy czym należy zaaprobować pogląd wyrażany przez Michała Leciaka, zgodnie z którym możliwa jest realizacja znamion art. 92a k.w. także poprzez zaniechanie, np. sprawca, widząc znak drogowy ograniczający prędkość, prędkości tej nie redukuje[16].

W dyspozycji przepisu art. 92a kw. ustawodawca użył określenia „nie stosuje się do ograniczenia prędkości", co w tym przypadku oznacza niepodporządkowanie się ograniczeniu prędkości obowiązującemu w ruchu drogowym, nieprzestrzeganie go czy też niestosowanie się do niego. Przy czym pojęcie ograniczenia prędkości należy tu interpretować jako ujęcie, zawarcie w pewnych ramach, granicach, co skutkuje tym, że czynność sprawcza w tym wypadku może polegać zarówno na przekroczeniu górnej granicy dozwolonej prędkości, jak i na zejściu poniżej dolnej nakazanej prędkości poruszania się pojazdu po danym odcinku drogi[17]. Wprowadzenie do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (dalej jako PoRD)[18] „prędkości minimalnej", określonej znakiem C-14, nie zostało podyktowane względami bezpieczeństwa ruchu, lecz względami zapewnienia odpowiedniej płynności oraz przelotowości drogi[19]. Ma to miejsce chociażby na niektórych odcinkach autostrady – minimalną dozwoloną prędkością jest prędkość 40 km/h. Oznacza to, że na drodze, przy której znajduje się znak C-14, kierujący obowiązany jest przestrzegać nie tylko ograniczeń prędkości wynikających z przepisów szczegółowych, lecz również jechać z prędkością nie mniejszą niż wskazana na znaku, chyba że warunki ruchu lub jego bezpieczeństwo wymagają zmniejszenia prędkości. Wynika to z § 38 ust. 1 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (dalej jako r.z.s.d.)[20]. Limity dopuszczalnej prędkości pojazdów uczestniczących w ruchu drogowym określiły prze-

[13] K. Buchała, *Przestępstwa i wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji drogowej. Komentarz*, Bydgoszcz 1997, s. 72.

[14] M. Cieślak, *Pojęcie niebezpieczeństwa w prawie karnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego"1995, z. 1, s. 152.

[15] A. Spotowski, *Funkcja niebezpieczeństwa w prawie karnym*, Warszawa 1990, s. 669.

[16] M. Leciak, [w:] P. Daniluk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 649. Podobnie: I. Kosierb, [w:] J. Lachowski (red.), op. cit., s. 451; T. Bojarski, [w:] T. Bojarski (red.) *Kodeks wykroczeń…*, 2021, Lex.

[17] Zob. R.A. Stefański, op. cit., s. 456 i nast.; W. Jankowski, [w:] T. Grzegorczyk (red.), op. cit., s. 446.

[18] Dz.U. z 2021 r., poz. 450.

[19] R.A. Stefański, op. cit., s. 462.

[20] T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2310 ze zm.

pisy PoRD. We wskazanej ustawie ustawodawca kształtuje je w zależności od obszaru ruchu, rodzaju drogi i pojazdu. Na mocy ustawy z dnia 25 lutego 2021 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym[21] rezygnowano z dwóch limitów prędkości obowiązujących na obszarze zabudowanym w dzień i w nocy i przyjęto jedną dopuszczalną prędkość – do 50 km/h bez względu na porę doby (zamiast 60 km/h w godzinach 23:00–5:00 oraz 50 km/h w pozostałych godzinach), pozostawiając jednocześnie bez zmian dopuszczalną prędkości w sferze zamieszkania, tj. 20 km/h. Celem i skutkiem przyjętych rozwiązań jest obniżenie prędkości pojazdów w godzinach nocnych na obszarze zabudowanym, a przez to osiągnięcie zdecydowanej poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, w szczególności pieszych, w tym na przejściach dla pieszych. Ujednolicenie prędkości w obszarze zabudowanym pozwolić ma także na wyeliminowanie wątpliwości związanych z realizacją przepisu o zatrzymywaniu prawa jazdy za jazdę z prędkością powyżej 50 km/h ponad prędkość dopuszczalną w obszarze zabudowanym, w sytuacji gdy przekroczenie prędkości miało miejsce w okresie doby, gdy następowała zmiana dopuszczalnej prędkości (godz. 5.00 i godz. 23.00[22]). Należy zauważyć, że ważną charakterystyką bezpieczeństwa ruchu jest ciężkość wypadków[23], która w decydującym stopniu zależy właśnie od prędkości w chwili zdarzenia drogowego. W szczególności ma to znaczenie na obszarze zabudowanym, gdzie występuje wzmożony ruch pieszych. Z analiz badawczych wynika, że różnica prędkości między 50 km/h a 60 km/h ma istotne znaczenie w kontekście długości drogi hamowania pojazdu oraz potencjalnych skutków zdarzeń drogowych. Obniżenie prędkości o 10 km/h skutkuje co najmniej kilkuprocentowe obniżenie liczby wypadków drogowych oraz znaczne zmniejszenie liczby cięższych urazów u osób poszkodowanych w tych wypadkach. Jak pokazują coroczne raporty o stanie bezpieczeństwie ruchu drogowego Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu, wysoka prędkość oznacza poważniejsze konsekwencje wypadku drogowego. Ryzyko zgonu pieszego rośnie wraz ze wzrostem prędkości pojazdu. Przy prędkości uderzenia mniejszej niż 30 km/h prawdopodobieństwo poniesienia śmierci pieszego wynosi 15%. Szanse te bardzo spadają, gdy prędkość uderzenia w pieszego wynosi 50 km/h (60%), 60 km/h (85%), a gdy jest większa od 60 km/h, szanse spadają do zera[24]. Jednocześnie w opracowaniu *Wytyczne zarzadzania prędkością na drogach samorządowych* wskazano, że przy bardzo realnej do uzyskania w praktyce redukcji prędkości o 10 ÷ 20% można uzyskać oczekiwany przeciętny spadek liczby wypadków z ofiarami śmiertelnymi o 35 ÷ 60% w przypadku obszarów zabudowanych i o 24 ÷ 44% w przypadku dróg poza

[21] Dz.U. z 2021 r., poz. 463.

[22] Druk sejmowy z 2020 r., nr 802.

[23] Ciężkość wypadków to stosunek liczby ofiar śmiertelnych do liczby wypadków, w których ofiary uczestniczyły. Miarą ciężkości wypadków jest liczba zabitych na 100 wypadków.

[24] Zob. https://www.krbrd.gov.pl/baza-wiedzy/raporty-o-stanie-brd/ (data dostępu: 11.03.2022).

obszarami zabudowanymi. W przypadku wypadków liczonych razem, bez podziału według stopnia ciężkości, redukcja ta wynosiłaby odpowiednio 16 ÷ 30% i 12 ÷ 23%[25].

Przepisy PoRD, poza uregulowaniem kwestii dotyczącej określenia limitów prędkości obowiązujących na obszarze zabudowanym, wskazały prędkości dopuszczalne administracyjnie poza obszarem zabudowanym. I tak, stosownie do treści art. 20 ust. 3 pkt 1 PoRD, maksymalna dopuszczalna prędkość poza obszarem zabudowanym, z zastrzeżeniem ust. 4[26], w przypadku samochodu osobowego, motocykla lub samochodu ciężarowego o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 t, wynosi:

– 140 km/h na autostradzie,
– 120 km/h na drodze ekspresowej dwujezdniowej,
– 100 km/h na drodze ekspresowej jednojezdniowej oraz na drodze dwujezdniowej co najmniej o dwóch pasach przeznaczonych dla każdego kierunku ruchu,
– 90 km/h na pozostałych drogach.

W przypadku zaś innego pojazdu oraz zespołu pojazdów prędkość ta wynosi:

– 80 km/h na autostradzie, drodze ekspresowej lub drodze dwujezdniowej co najmniej o dwóch pasach przeznaczonych dla każdego kierunku ruchu,
– 70 km/h na pozostałych drogach.

W art. 20 ust. 6 PoRD zostały określone dopuszczalne prędkości dla określonych pojazdów. Dopuszczalna prędkość ciągnika rolniczego (również z przyczepą) wynosi 30 km/h; pojazdu z urządzeniem wystającym do przodu więcej niż 1,5 m od siedzenia dla kierującego – 30 km/h na obszarze zabudowanym i 60 km/h poza obszarem zabudowanym; motocykla (również z przyczepą), czterokołowca i motoroweru, którymi przewozi się dziecko w wieku do 7 lat – 40 km/h.

Na uwagę zasługuje wprowadzenie nowelizacją z 2021 r. PoRD dopuszczalnej prędkości także dla hulajnogi elektrycznej i urządzenia transportu osobistego, przyjmując dopuszczalną prędkość do 20 km/h (art. 20 ust. 6 pkt 4 PoRD).

Wskazane powyżej maksymalne dopuszczalne prędkości pojazdów organ zarządzający ruchem może zmniejszyć znakiem drogowym B-33 „ograniczenie prędkości" lub B-43 „strefa ograniczonej prędkości", jeżeli warunki bezpieczeństwa ruchu na drodze lub jej odcinku za tym przemawiają. Stosownie do § 27 ust. 1 i 31 rozporządzenia z dnia 31 lipca 2002 r. znak B-33 oznacza zakaz

[25] Zob. https://www.krbrd.gov.pl/baza-wiedzy/wytyczne-i-podreczniki-krajowe/ (data dostępu: 13.03.2022).

[26] Zgodnie z ust. 4 art. 20 PoRD dopuszczalna prędkość autobusu spełniającego dodatkowe warunki techniczne określone w przepisach, o których mowa w art. 66 ust. 5, na autostradzie i drodze ekspresowej wynosi 100 km/h.

przekraczania prędkości określonej na znaku liczbą kilometrów na godzinę, natomiast znak B-43 – wjazd do strefy, w której obowiązuje zakaz przekraczania prędkości określonej na znaku liczbą kilometrów na godzinę. Znak ten określa dopuszczalną prędkość jako mniejszą lub równą 30 km/h, a ponadto oznacza, że umieszczone w strefie urządzenia i rozwiązania wymuszające powolną jazdę mogą nie być oznakowane znakami ostrzegawczymi. Wyjazd ze strefy ograniczonej prędkości określa znak B-44 „koniec strefy ograniczonej prędkości" (§ 31 ust. 1–3 r.z.s.d.). Zgodnie z załącznikiem nr 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach[27], znak B-33 „ograniczenie prędkości" (rys. 3.2.34.1) powinien być umieszczony tylko w tych przypadkach, gdy warunki drogowe, otoczenie drogi lub zastosowane oznakowanie ostrzegawcze i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego mogą w niedostateczny sposób wskazywać kierującym na konieczność zmniejszenia prędkości (3.2.34.1). Znak ten umieszcza się, gdy działania techniczne w zakresie poprawy geometrii drogi, stanu nawierzchni, oddzielenia ruchu pieszego od ruchu pojazdów itp. nie wpływają w dostateczny sposób na poprawę bezpieczeństwa. Ponadto można go stosować, jeżeli odcinek drogi o śliskiej nawierzchni jest poprzedzony bardzo szorstką lub szorstką nawierzchnią, dla oznakowania robót prowadzonych w pasie drogowym oraz w innych uzasadnionych okolicznościach, np. na niektórych łukach, gdy ograniczenie prędkości powinno wpłynąć na poprawę bezpieczeństwa ruchu (3.2.34.2). W zasadzie powinien być poprzedzony znakami ostrzegawczymi podającymi przyczynę ograniczenia prędkości, np. roboty na drodze, niebezpieczny zakręt, śliska jezdnia, inne niebezpieczeństwo itp. Nie stosuje się znaków B-33, jeżeli kierujący w jednoznaczny, niebudzący wątpliwości sposób może ocenić geometrię drogi oraz jej stan techniczny (3.2.34.1).

Prędkość administracyjnie dozwolona nie jest pojęciem normatywnym – jest dopuszczalną prędkość pojazdów ustaloną w przepisach, znakami drogowymi lub decyzjami organu rejestrującego dla sytuacji typowych[28]. Należy podzielić wyrażone w piśmiennictwie stanowisko, że prędkość administracyjnie dozwolona ma charakter ogólny, ponieważ nie uwzględnia wszystkich zmieniających się czynników[29]. W konkretnych warunkach drogowych – z uwagi na różne natężenie tych czynników – może prowadzić do uznania za niebezpieczną prędkość nieprzekraczającą nominalnych granic prędkości maksymalnej; *in concreto* może ona być nadmierną. Ponadto wskazuje się, że poruszanie się pojazdu z zachowaniem prędkości administracyjnie dozwolonej nie może

[27] T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2311.

[28] B. Pijanowski, *Samochód – kierowca – droga*, Warszawa 1989, s. 14.

[29] K.J. Pawelec, [w:] K.J. Pawelec, P. Krzemień, *Wypadki i inne zdarzenia drogowe. Opiniowanie w sprawach rekonstrukcji*, Warszawa 2020, s. 185.

samodzielnie świadczyć o tym, że kierowca zachował prędkość bezpieczną w rozumieniu art. 19 ust. 1 PoRD. Na drodze bowiem mogą *in concreto* panować takie warunki atmosferyczne czy też natężenie ruchu, że nawet prędkość znacznie mniejsza od administracyjnie dozwolonej nie będzie zapewniała panowania nad pojazdem[30]. Podobne stanowisko wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z 22 listopada 2006 r., mianowicie: „Uznanie za prędkość bezpieczną maksymalnej prędkości dozwolonej w konkretnym miejscu oznacza akceptację braku reakcji kierującego na okoliczności kształtujące sytuację drogową i wymaga przedstawienia argumentów wskazujących na to, że warunki panujące w tym miejscu nie obligowały kierującego do dalej idącej redukcji prędkości"[31].

Prędkości dozwolonej nie należy utożsamiać z prędkością bezpieczną[32], przy czym prędkość bezpieczna mieści się w granicach prędkości administracyjnie dozwolonej. Poruszanie się z prędkością bezpieczną jest zasadą nadrzędną; nad regulacją określającą prędkość dozwoloną[33] i ma zastosowanie do wszystkich kierujących pojazdami, w tym także kierujących pojazdami uprzywilejowanymi[34]. Pojęcie bezpieczna prędkość nie jest określeniem normatywnym, ale termin powszechnie używany w judykaturze i doktrynie. Jak zauważył Sąd Najwyższy, ma charakter relatywny i w związku z tym żaden akt normatywny nie może za pomocą wyraźnych cyfrowo wskaźników (np. liczba m/s) określić, jaka prędkość pojazdu jest prędkością bezpieczną[35]. W wyroku z 11 marca 2003 r. Sąd Najwyższy podjął próbę zdefiniowania prędkości bezpiecznej, wskazując, że „prędkość bezpieczna, to prędkość pozwalająca kierującemu na prawidłowe wykonywanie manewrów, których potrzebę w konkretnej sytuacji kierujący ma możliwość i obowiązek przewidzieć. Oznacza to prędkość pozwalającą na zwalnianie lub unieruchomienie pojazdu w odległości limitowanej zasięgiem widoczności i ewentualnością dających się w danej sytuacji przewidzieć przeszkody, takiej jak pieszego na wyznaczonym przejściu przez jezdnię"[36]. Oceny, czy w konkretnym wypadku była rozwinięta prędkość nadmierna, nie można dokonywać tylko przez porównanie, czy

[30] Zob. K.J. Pawelec, [w:] K.J. Pawelec, P. Krzemień, op. cit., s. 185; M. Olężałek, *Metodyka pracy adwokata i radcy prawnego w sprawach przestępstw oraz wykroczeń drogowych*, Lex, 2020; R.A. Stefański, *Zasady bezpieczeństwa w ruchu w doktrynie i orzecznictwie*, cz. II, „Ius Novum" 2008, nr 3, s. 58.

[31] Wyrok SN z 22 listopada 2006 r., sygn. akt III KK 132/06, OSNwSK 2006, Nr 1, poz. 2207. Por. wyrok SO we Wrocławiu z 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt IV Ka 124/14, Lex nr 1882452; wyrok SN z 25 maja 1995 r., sygn. akt I KRN 52/95, OSNKW 1995, Nr 11–12, poz. 82.

[32] Wyrok SN z 16 stycznia 2002 r., sygn. akt IV KKN 38/98, Lex nr 53014.

[33] Wyrok SN z 12 maja 1957 r., sygn. akt IV K 1069/56, [w:] R.A. Stefański, *Prawo o ruchu drogowym z orzecznictwem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1993, s. 75.

[34] Wyrok SN z 19 września 2019 r., sygn. akt II K 230/18, http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/OrzeczeniaHTML/ii%20kk%20230-18.docx.html (data dostępu: 19.03.2022).

[35] Wyrok SN z 3 sierpnia 1972 r., sygn. akt Rw 734/72, „Informacja Prawnicza" 1972, Nr 7–8, poz. 4.

[36] Wyrok SN z 11 marca 2003 r., sygn. akt III KKN 202/01, Lex nr 77005.

prędkość rozwijana przez kierowcę pojazdu mieści się w granicach dozwolonych, lecz należy jej dokonywać na tle konkretnych okoliczności danego zdarzenia[37]. Kierowca powinien prowadzić pojazd z taką prędkością, aby miał możliwość rozpoznania ewentualnych zagrożeń i odpowiednią dużo czasu, aby poprzez wykonanie wszystkich czynności psychicznych oraz fizycznych niezbędnych w danej sytuacji, sobie z nimi poradzić. Ustalając bezpieczną prędkość pojazdu, kierujący nim musi uwzględnić nie tylko właściwości pojazdu, stan i widoczność drogi, rzeźbę terenu, warunki atmosferyczne, natężenie ruchu[38], ale także swe umiejętności, doświadczenie w prowadzeniu pojazdu oraz aktualny stan, w jakim się znajduje[39]. Bardzo istotne znaczenie ma czas reakcji kierowcy. Zdolność kierującego do postrzegania i reagowania na bodźce stanowi o poziomie bezpieczeństwa ruchu. Czas reakcji uzależniony jest od cech osobowych kierowcy, jego aktualnego stanu psychofizycznego oraz warunków biometeorologicznych, hałasu i alkoholu. Proces reakcji kierowcy mogą ograniczać również choroby, przyjmowane leki, rytm dobowy jego organizmu czy wahania temperatury[40]. Ocena, jaka prędkość jest bezpieczna w danych warunkach, jest pozostawiona kierującemu pojazdem. Kierowca musi ocenić wszystkie wyżej wymienione warunki i w zależności od nich wybrać prędkość właściwą[41]. Żaden z uczestników ruchu drogowego nie może prowadzić pojazdu według własnego uznania, kierując się jedynie własną wygodą czy wybiórczym stosowaniem przepisów prawa[42]. Kierujący powinien unikać wszelkiego działania, które mogłoby spowodować zagrożenie bezpieczeństwa lub porządku ruchu drogowego, ruch ten utrudnić albo w związku z ruchem zakłócić spokój lub porządek publiczny oraz narazić kogokolwiek na szkodę. Trafnie w wyroku z 14 grudnia 1976 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że „obowiązujące zasady bezpieczeństwa ruchu drogowego nakładają na kierowcy bezwzględny obowiązek zachowania szczególnej ostrożności przy kierowaniu pojazdem mechanicznym, a w szczególności dostosowania szybkości jazdy do określonych warunków, w jakich ruch się odbywa, w sposób niezbędny dla zapewnienia maksimum bezpieczeństwa”[43].

---

[37] Wyrok SN z 9 sierpnia 1958 r., sygn. akt III KRn 858/58, niepubl. Zob. też A. Bachrach, *Przestępstwa i wykroczenia drogowe w nowym prawie polskim*, Warszawa 1974, s. 173.

[38] Zob. art. 19 PoRD.

[39] Wyrok SA w Katowicach z 7 kwietnia 2005 r., sygn. akt II AKa 92/05, Lex nr 151798.

[40] A. Reza, [w:] *Problematyka prawna i techniczna wypadków drogowych. Materiały szkoleniowe*, Kraków 1998, s. 160–161; P. Wąchal, *Istota prędkości bezpiecznej w ruchu lądowym w rozumieniu art. 177 kodeksu karnego*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2010, nr 1, s. 165–174; R.A. Stefański, *Zasady bezpieczeństwa*…, s. 55.

[41] R.A. Stefański, *Prędkość bezpieczna w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Bezpieczeństwo Ruchu Drogowego” 1996, nr 3–4, s. 24.

[42] Wyrok SR w Nidzicy z 19 marca 2021 r., sygn. akt II W 20/20, https://www.saos.org.pl/judgments/439865 (data dostępu: 24.03.2022).

[43] Wyrok SN z 14 grudnia 1976 r., sygn. akt VI KRN 391/76, [w:] R.A. Stefański, *Przestępstwa i wykroczenia drogowe w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, Warszawa 1997, poz. 256.

Mając na uwadze powyższe rozważania, można stwierdzić, że kwestia uznania, czy dana osoba, kierując pojazdem, poruszała się z prędkością bezpieczną, winna być oceniana każdorazowo na gruncie konkretnej sprawy z uwzględnieniem wszystkich okoliczności zdarzenia.

Nadmierna prędkość, zależna wyłącznie od woli kierującego pojazdem, niedostosowana do konkretnej sytuacji drogowej, prowadzi z reguły do zdarzeń drogowych. W piśmiennictwie wskazuje się, jeżeli w następstwie dokonania wykroczenia z art. 92a k.w. będzie zdarzenie wyczerpujące znamiona określone w dyspozycji art. 173, 174 lub 177 Kodeksu karnego[44], wówczas jego sprawca będzie ponosił odpowiedzialność z odpowiednich naruszonych przepisów Kodeksu karnego, a odpowiedzialność wynikająca z omawianego przepisu Kodeksu wykroczeń zostanie pochłonięta na zasadzie konsumpcji[45]. Zdaniem Magdaleny Budyn-Kulik przepis art. 92a k.w. może pozostawać w jednoczynowym zbiegu z art. 177 k.k.[46] W przypadku naruszenia znamion określonych w omawianym wykroczeniu przez osobę w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego może dojść do idealnego zbiegu wykroczenia z przestępstwem określonym w treści art. 178a § 1 k.k.[47] Ponadto możliwy wydaje się również idealny zbieg omawianego wykroczenia z przestępstwem z art. 180a k.k.[48] W jednoczynowym zbiegu wykroczenie z art. 92a k.w. może pozostawać także z przestępstwem z art. 244 k.k.[49] W prawie wykroczeń konstrukcja tzw. idealnego zbiegu czynów karalnych zawarta została w art. 10 k.w. Jej kształt jurydyczny statuuje zasadę niezależności odpowiedzialności za oba typy czynów zabronionych i niweluje skutki możliwego podwójnego ukarania[50]. Stosownie do zapisu art. 10 § 1 k.w. „jeżeli czyn będący wykroczeniem wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa, orzeka się za przestępstwo i za wykroczenie, z tym że jeżeli orzeczono za przestępstwo i za wykroczenie karę lub środek karny tego samego rodzaju, wykonuje się surowszą karę lub środek karny. W razie uprzedniego wykonania łagodniejszej kary lub środka karnego zalicza się je na poczet surowszych. W piśmiennictwie wskazuje się, że unormowanie to podyktowane zostało potrzebami praktyki wymiaru sprawiedliwości i stanowi wyraz kompromisu uwzględniającego

---

[44] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2345, 2447), dalej jako k.k.

[45] R.A. Stefański, *Wykroczenia drogowe…*, s. 465–466; M. Leciak, [w:] P. Daniluk (red.), op. cit., s. 650; I. Kosierb, [w:] J. Lachowski (red.), op. cit., s. 451; W. Jankowski, [w:] T. Grzegorczyk (red.), op. cit., s. 446.

[46] M. Budyn-Kulik, *Odpowiedzialność za czyn wypełniający znamiona przestępstwa i wykroczenia w orzecznictwie sądów powszechnych*, „Prawo w Działaniu" 2016, nr 26, s. 90.

[47] W. Jankowski, [w:] T. Grzegorczyk (red.), op. cit., s. 446.

[48] M. Leciak, [w:] P. Daniluk (red.), op. cit., s. 650.

[49] M. Budyn-Kulik, op. cit., s. 90.

[50] J. Raglewski, *Wybrane zagadnienia zbiegu przepisów w prawie wykroczeń,* „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" 2010, z. 1, s. 157.

z jednej strony interes obwinionego (oskarżonego), a z drugiej strony dobro wymiaru sprawiedliwości”[51].

Przepis art. 92a k.w. stanowi *lex specialis* wobec przepisu art. 92 i 97 k.w.[52] W sytuacji gdy sprawca, nie stosując się do przepisów ograniczających prędkość, sprowadził jednocześnie zagrożenie bezpieczeństwa ruchu, może dojść do rzeczywistego zbiegu pomiędzy komentowanym przepisem a przepisem art. 86 § 1 k.w.[53] Należy ponadto zaakceptować zbieg rzeczywisty art. 92a k.w. z art. 87 § 1,1a czy 2 k.w., gdy sprawca, będąc w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka, nie zastosował się do obowiązującego ograniczenia prędkości[54]. Zbieg rzeczywisty może również dotyczyć relacji art. 92a z art. 88, 90, 91, 94 § 1 lub 2, 95 lub art. 98 k.w. W prawie wykroczeń rozstrzygnięcie rzeczywistego zbiegu przepisów, gdy wszystkie typy czynów karalnych spenalizowane są jako wykroczenia, oparte jest na konstrukcji tzw. eliminacyjnego zbiegu przepisów. Jak stanowi art. 9 § 1 k.w., „jeżeli czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy, stosuje się przepis przewidujący najsurowszą karę, co nie stoi na przeszkodzie orzeczeniu środków karnych na podstawie innych naruszonych przepisów”. Zgodnie z takim rozwiązaniem legislacyjnym, zarówno podstawa ukarania, jak i podstawa wymiaru kary, zredukowana zostaje do jednego przepisu. Już w kwalifikacji prawnej popełnionego przez sprawcę czynu następuje zatem wyłączenie przez przepis przewidujący najsurowsze ustawowe zagrożenie pozostałych zbiegających się przepisów. Kryterium jego wyboru jest zagrożenie najsurowszą karą. Orzeczenie zaś środków karnych może nastąpić na podstawie innych pozostających w zbiegu przepisów[55].

Niestosowanie się do ograniczenia prędkości z art. 92a k.w. – sankcja karna

Wykroczenia niestosowania się do ograniczenia prędkości z art. 92a k.w. zagrożone są karą grzywny, przy czym za wykroczenie z § 1 ustawa przewiduje karę grzywny, którą można orzec w granicach od 20 do 5000 zł. Z kolei wykroczenie z § 2 zagrożone jest karą grzywny nie niższą niż 800 zł (a zatem od 800 do 5000 zł).

---

[51] W. Steppa, *Zasada ne bis in idem a idealny zbieg przestępstwa i wykroczenia*, „Prokuratura i Prawo” 2016, nr 5, s. 126.

[52] R.A. Stefański, *Wykroczenia drogowe*..., s. 465.

[53] T. Bojarski, [w:] T. Bojarski (red.) *Kodeks wykroczeń*…, 2021, Lex; W. Jankowski, [w:] T. Grzegorczyk (red.), op. cit., s. 446.

[54] I. Kosierb, [w:] J. Lachowski (red.), op. cit., s. 452.

[55] J. Raglewski, op. cit., s. 150–151.

Ukaranie sprawcy może nastąpić albo w postępowaniu mandatowym, albo – w razie odmowy przyjęcia mandatu – w postępowaniu sądowym. W wyniku nowelizacji z 2021 r. ustawy Kodeks wykroczeń, zgodnie z treścią art. 24 § 1a k.w., podwyższono maksymalną wysokości grzywny, jaką można orzec w postępowaniu sądowym z 5000 do 30 000 zł. Zagrożenie w takiej wysokości niewątpliwie odgrywa istotną rolę prewencyjno-wychowawczą i ma istotne znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa, jednakże problemem może okazać się jej egzekwowanie. Ponadto ustawodawca, podwyższając karę grzywny do 30 000 zł, nie uwzględnił zasad zamieniania niezapłaconej grzywny na zastępczą karę aresztu, nie zmieniając art. 25 k.w. Zgodnie z treścią art. 25: „(…) § 2. Jeżeli egzekucja grzywny okazała się bezskuteczna lub z okoliczności sprawy wynika, że byłaby ona bezskuteczna, sąd zarządza wykonanie zastępczej kary aresztu, gdy:1) ukarany oświadczy, że nie wyraża zgody na podjęcie pracy społecznie użytecznej zamienionej na podstawie § 1 albo uchyla się od jej wykonania, lub 2) zamiana grzywny na pracę społecznie użyteczną jest niemożliwa lub niecelowa. § 3. Zarządzając wykonanie zastępczej kary aresztu sąd przyjmuje, że jeden dzień zastępczej kary aresztu jest równoważny grzywnie od 20 do 150 złotych; kara zastępcza nie może przekroczyć 30 dni aresztu". Zatem zastępcza kara aresztu zastąpi wyłącznie 4500 zł grzywny. Nie wskazano, jak ma wyglądać zamiana grzywny wymierzonej przez sąd w wyższej wysokości, co należy uznać za wyraźny błąd ustawodawcy.

Niezależnie od regulacji obowiązujących na gruncie prawa wykroczeń, ustawą z dnia 20 marca 2015 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw[56] ustawodawca wprowadził sankcję administracyjną za przekroczenie dozwolonej prędkości w obszarze zabudowanym o więcej niż 50 km/h. W myśl art. 102 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami[57] (dalej jako u.k.p.), po ujawnieniu wyżej wymienionego czynu, starosta wydaje decyzję administracyjną o zatrzymaniu prawa jazdy. W bezpośredniej korelacji z przytoczonym przepisem u.k.p. pozostaje art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a PoRD, w świetle którego policjant ma obowiązek zatrzymać prawo jazdy za pokwitowaniem w przypadku ujawnienia czynu polegającego na kierowaniu pojazdem z prędkością przekraczającą dopuszczalną o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym. Starosta wydaje taką decyzję na okres 3 miesięcy, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności oraz zobowiązuje kierowcę do zwrotu prawa jazdy, jeżeli nie zostało ono zatrzymane w trybie art. 135 ust. 1 pkt 2 lit. a PoRD (art. 102 ust. 1c u.k.p.). Jeżeli zaś, mimo wydania decyzji administracyjnej o zatrzymaniu prawa jazdy, taka osoba dalej kierowała pojazdem, starosta wydaje decyzję administracyjną o przedłużeniu okresu, na który zatrzymano prawo jazdy, do 6 miesięcy (art. 102 ust. 1c i 1d PoRD).

[56] Dz.U z 2015 r., poz. 541 z późn. zm.
[57] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 655, 1002.

Powyższe oznacza, że w polskim systemie prawnym obowiązują dwa reżimy odpowiedzialności za przekroczenie dozwolonej prędkości: reżim wykroczeniowy oraz administracyjny[58]. Wprowadzenie odpowiedzialności administracyjnej, obok podstawowego trybu wykroczeniowego, zostało poddane dość mocnej krytyce. Administracyjnemu trybowi zatrzymania prawa jazdy zarzucano m.in., że prowadzi do zbiegu odpowiedzialności administracyjnej i wykroczeniowej, a w konsekwencji do naruszenia konstytucyjnej zasady *ne bis in idem*. Podkreślano ponadto, że kumulacja dwóch wyżej wymienionych trybów odpowiedzialności za przekroczenie prędkości może stanowić wyraz nadmiernego rygoryzmu i tym samym nie uwzględniać zasady proporcjonalnej ingerencji w prawa i wolności jednostki[59]. Na temat stosowania sankcji administracyjnych polegających na zatrzymaniu prawa jazdy uprawnionego w ramach reżimu administracyjnego wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 11 października 2016 r., sygn. akt K 24/1519[60] Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 135 ust. 1 pkt 1a lit. a PoRD, w związku z art. 102 ust. 1 pkt 4 i ust. 1c u.k.p., w zakresie w jakim przewiduje stosowanie wobec tej samej osoby, za ten sam czyn, sankcji administracyjnej w postaci zatrzymania prawa jazdy i odpowiedzialności prawnokarnej za wykroczenie, jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP i art. 4 ust. 1 protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego dnia 22 listopada 1984 r. w Strasburgu[61] i art. 14 ust. 7 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych. Ponadto Trybunał stwierdził, że w zakresie, w jakim nie przewiduje sytuacji usprawiedliwiających, ze względu na stan wyższej konieczności, kierowanie pojazdem z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości o więcej niż 50 km/h na obszarze zabudowanym, jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP[62]. Wprowadzeniu administracyjnego trybu zatrzymania prawa jazdy towarzyszyła także nowelizacja Kodeksu karnego w zakresie zakazu prowadzenia pojazdów orzekanego w postępowaniu karnym. Nowelizacją rozszerzono m.in. podstawy orzekania zakazu prowadzenia pojazdów przewidzianych w art. 42 § 2 k.k. na przypadki popełnienia przestępstwa określonego w art. 178a § 4 k.k., zmodyfikowano minimalny okres, na jaki zakaz prowadzenia pojazdów może być orzeczony w przypadkach określonych w art. 42 § 2 k.k., oraz podniesiono górną granicę zakazu orzekanego na czas określony[63].

---

[58] V. Vachev, op. cit., s. 88.

[59] A. Sakowicz, *Opinia na temat oceny zgodności z Konstytucją RP administracyjnego zatrzymania prawa jazdy*, druk sejmowy nr 2586, s. 1 i nast., https://docplayer.pl/5356729-Opinia-prawna-na-temat-oceny-zgodnosci-z-konstytucja-rp-administracyjnego-zatrzymania-prawa-jazdy-druk-sejmowy-nr-2586.html (data dostępu: 28.07.2022). Zob. także: ibidem, s. 89.

[60] OTK-A 2016, nr 77.

[61] Dz.U. z 2003 r., Nr 42, poz. 364.

[62] V. Vachev, op. cit., s. 89–96.

[63] Idem, *Katalog środków karnych w świetle nowelizacji kodeksu karnego ze szczególnym uwzględnieniem zakazu prowadzenia pojazdów*, „Studia Iuridica" 2016, t. 65, s. 114 i nast.

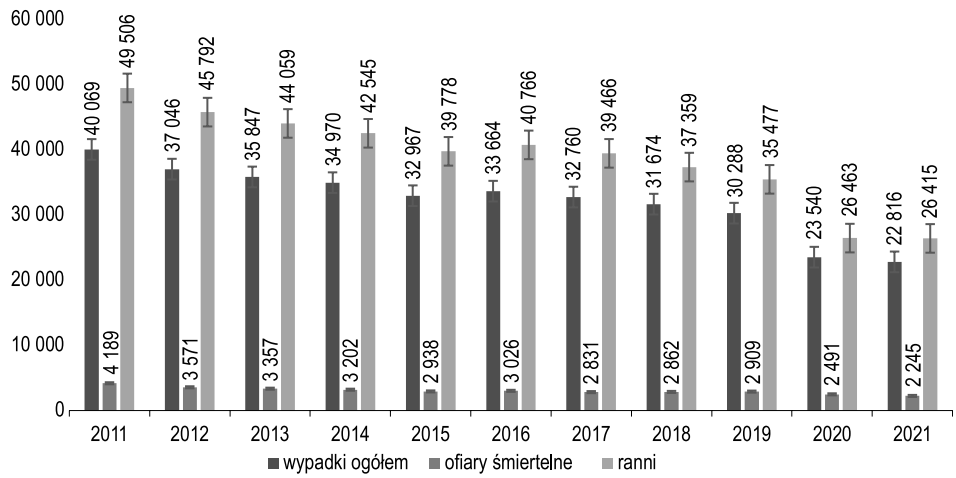
Należy zauważyć, że ustawodawca nie przewidział możliwości orzeczenia środka karnego w postaci zakazu prowadzenia pojazdów (art. 28 § 1 pkt 1 k.w.) w związku z przekroczeniem dopuszczalnej prędkości z art. 92 a k.w.

Zarys statystyki wypadków drogowych ze szczególnym uwzględnieniem niedostosowania prędkości jako dominującej przyczyny wypadków drogowych w latach 2011–2022

Główna przyczyna wypadków drogowych spowodowanych przez kierujących pojazdami upatrywana jest w nadmiernej prędkości jazdy, przekraczaniu jej dopuszczalnych wartości bądź niedostosowaniu prędkości do panujących na drodze warunków upatrywana. Od wielu lat wypadki drogowe, których przyczyną jest nadmierna prędkości jazdy, zajmują czołowe miejsca we wszystkich zestawieniach statystycznych. Jak wynika ze statystyk pochodzących z *Raportów rocznych – Wypadki drogowe* Komendy Głównej Policji[64], a dotyczących liczby wypadków i ich ciężkości, sytuacja na polskich drogach ulega jednak poprawie. Z roku na rok odnotowuje się coraz mniej wypadków drogowych. W latach 2011–2021 najwięcej wypadków drogowych, mających miejsce na drogach publicznych, w strefach zamieszkania lub strefach ruchu i ich ofiar, odnotowano w 2011 r. Od tego czasu obserwowany jest spadek wypadków drogowych i ich ofiar, aż do roku 2016, kiedy nastąpił wzrost liczby wypadków i ich ofiar. W 2016 r. kierujący pojazdami uczestniczyli w 33 664 wypadkach drogowych, w wyniku których śmierć poniosło 3026 osób, a 40 766 zostało rannych. W porównaniu z 2015 r., w którym zanotowano 32 967 wypadków, liczba wypadków wzrosła o 697 wypadki (+2,1%), liczba osób zabitych o 88 osób (+3,0%), a liczba osób rannych wzrosła o 988 osób (+2,5%). W 2017 r. zanotowano spadek w porównaniu do roku poprzedniego liczby wypadków drogowych o 904 wypadki (-2,7%), liczby osób, które poniosły śmierć, o 195 osób (-6,4%). W porównaniu do roku 2016, kiedy zanotowano 40 766 osób rannych, liczba osób rannych zmniejszyła się o 1300 osób (-3,2%). W latach 2018–2019 zmniejszyła się liczba wypadków i osób rannych, przy wzroście liczby osób zabitych. W 2019 r. w wyniku wypadków drogowych 2 909 osób poniosło śmierć. W porównaniu z rokiem 2018 nastąpił wzrost o 47 osób (+1,6%), a z 2017 r. – o 78 osób (+2,8%). W 2020 r. i 2021 r. nastąpiły znaczące spadki. W 2020 r. w Polsce odnotowano 23 540 wypadków drogowych, tj. o 6748 (-22,3%) mniej niż w roku 2019. W wypadkach tych zginęło 2491 osób, tj. o 418 (-14,4%) mniej niż w roku 2019. Liczba rannych i ciężko rannych uległa zmniejszeniu

[64] *Wypadki drogowe – raporty roczne*, https://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy/76562,Wypadki-drogowe-raporty-roczne.html (data dostępu: 24.03.2022).

i wyniosła odpowiednio 26 463 rannych, tj. o 9014 (-25,4%) mniej niż rok wcześniej, zaś liczba ciężko rannych wyniosła 8805, czyli o 1828 (-17,2%) mniej. W 2021 r. w porównaniu z rokiem 2019, kiedy miało miejsce 30 288 wypadków, liczba ta spadła o 7472 wypadki (-24,7%). W wyniku wypadków drogowych w 2021 r. 2245 osób poniosło śmierć, co oznacza spadek o 664 osoby (-22,8%) względem 2019 r. Znaczny spadek należy także odnotować odnośnie osób rannych. W porównaniu do 2019 r., kiedy obrażenia odniosło 35 477 osób, liczba rannych zmniejszyła się o 9062 (-25,5%). Należy w tym miejscu zauważyć, że niebagatelny, ale trudny do zmierzenia, wpływ na statystyki z lat 2020–2021 miała pandemia COVID-19 i ogólne zmniejszenie aktywności drogowej. Liczbę wypadków drogowych, osób rannych i zabitych przedstawiono na wykresie 1.



Wykres 1. Liczba wypadków drogowych oraz ich skutki w latach 2011–2021
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji.

W latach 2011–2021 wyraźnie zaobserwować można tendencję spadkową zarówno liczby wypadków drogowych, ofiar śmiertelnych oraz rannych. W 2021 r. w stosunku do roku 2011 liczba wypadków drogowych spadła do liczby 22 816, czyli o 17 253 mniej (wsk. dyn. -56,9%), liczba ofiar śmiertelnych do 2245, czyli spadek o 1944 (wsk. dyn. -59,4%). Podobnie w przypadku osób rannych. W 2021 r. w wypadkach rannych zostało 26 415; w porównaniu do 2011 r., kiedy obrażenia odniosło 49 506 osób, liczba osób rannych zmniejszyła się o 23 091 (wsk. dyn. -53,4%). Dynamikę wypadków drogowych oraz ich skutki przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Dynamika wypadków drogowych oraz ich skutki w latach 2011–2021

Rok	Wypadki		Ofiary śmiertelne		Ranni	
	Ogółem	2011 = 100%	**Ogółem**	2011 = 100%	**Ogółem**	2011 = 100%
2011	**40 069**	100,0	**4189**	100,0	**49 506**	100,0
2012	**37 046**	92,5	**3571**	85,2	**45 792**	92,5
2013	**35 847**	89,5	**3357**	80,1	**44 059**	89,0
2014	**34 970**	87,3	**3202**	76,4	**42 545**	85,9
2015	**32 967**	82,3	**2938**	70,1	**39 778**	80,4
2016	**33 664**	84,0	**3026**	72,2	**40 766**	82,4
2017	**32 760**	81,8	**2831**	67,6	**39 466**	79,7
2018	**31 674**	79,1	**2862**	68,3	**37 359**	75,5
2019	**30 288**	75,6	**2909**	69,4	**35 477**	71,7
2020	**23 540**	58,8	**2491**	59,5	**26 463**	53,5
2021	**22 816**	56,9	**2245**	59,4	**26 415**	53,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji.

Wśród czynników mających decydujący wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, jako czynnik sprawczy wypadków na pierwsze miejsce zdecydowanie wysuwa się człowiek. To właśnie zachowanie się poszczególnych grup użytkowników dróg generalnie wpływa na powstawanie wypadków drogowych. Inne czynniki miały zdecydowanie mniejsze znaczenie[65].

Jak pokazują statystyki[66], zachowanie się poszczególnych grup użytkowników dróg (kierujących, pieszych, rowerzystów itd.) wpływa na powstawanie wypadków drogowych. Do wypadków drogowych dochodzi głównie z winy kierujących pojazdami, a w dalszej kolejności dopiero z winy pieszych. Przykładowo, w 2021 r. z winy kierujących pojazdami powstały 20 623 wypadki (co stanowi 90,4% ogółu wypadków w danym roku), w roku 2019 – 26 534 (co stanowi 87,6%), w 2015 r. kierujący spowodowali 27 307 wypadków (co stanowi 82,8%), natomiast w roku 2011 na ogólną liczbę 64 514 wypadków drogowych z winy kierujących liczba ta wyniosła 32 188 (co stanowi 80,3% ogółu).

Analizując przyczyny wypadków drogowych spowodowanych przez kierujących, spośród wszystkich przyczyn wypadków, na pierwsze miejsce wysuwają się nieustąpienie pierwszeństwa przejazdu, niedostosowanie prędkości do warunków ruchu oraz nieustąpienie pierwszeństwa pieszemu na przejściu dla pieszych.

---

[65] J. Brylak, *Ochrona prawna bezpieczeństwa w ruchu drogowym,* Warszawa 2018, s. 352.

[66] Zob. *Wypadki drogowe – raporty...*

Udział niedostosowania prędkości do warunków ruchu w stosunku do ogółu wypadków drogowych spowodowanych przez kierujących przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2

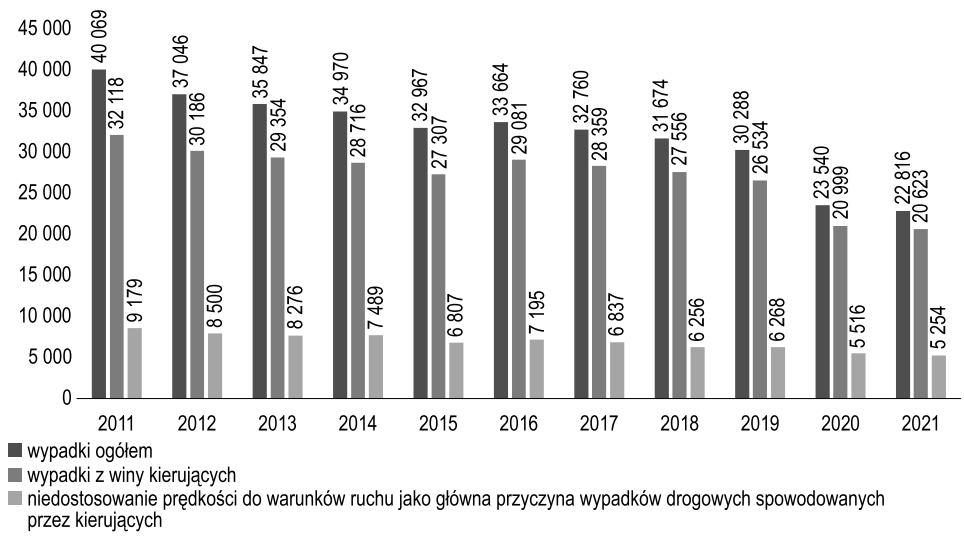
Wypadki drogowe spowodowane przez kierujących wskutek niedostosowania prędkości do warunków ruchu w latach 2011–2022

Rok	Wypadki drogowe spowodowane przez kierujących		Niedostosowanie prędkości do warunków ruchu jako główna przyczyna wypadków drogowych spowodowanych przez kierujących	
	Ogółem	%	**Ogółem**	%
2011	**32 118**	100,0	**9176**	28,6
2012	**30 186**	100,0	**8500**	28,3
2013	**29 354**	100,0	**8276**	28,2
2014	**28 716**	100,0	**7489**	26,1
2015	**27 307**	100,0	**6807**	24,9
2016	**29 081**	100,0	**7195**	24,7
2017	**28 359**	100,0	**6837**	24,1
2018	**27 556**	100,0	**6256**	22,7
2019	**26 534**	100,0	**6268**	23,6
2020	**20 999**	100,0	**5516**	26,3
2021	**20 623**	100,0	**5254**	25,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji.

Omawiając niedostosowanie prędkości do warunków ruchu, należy stwierdzić, że od 2011 r. do 2015 r. obserwowany jest spadek wypadków drogowych z winy kierujących, wynikających z niedostosowania prędkości do warunków ruchu. W 2011 r. kierujący pojazdami spowodowali 32 118 wypadków, z czego 9179 w wyniku niedostosowania prędkości (co stanowiło 28,6% ogółu). W roku 2015 z winy kierujących doszło do 27 307 wypadków, a w 6807 przypadkach wskutek niedostawania prędkości (24,9% ogółu). W porównaniu z 2011 r. kierujący spowodowali mniej wypadków o 2372, w sytuacji gdy wynikały one z niedostosowania prędkości do warunków ruchu (-25,8%). W 2016 r. nastąpił wzrost liczby wypadków drogowych i wypadków wskutek niedostosowania prędkości. W 2016 r. z winy kierujących pojazdami doszło odpowiednio do 29 081 wypadków drogowych i 7195 wypadków, których przyczyn upatrywać należy w niedostosowaniu prędkości do warunków ruchu. W porównaniu z 2015 r. liczba wypadków z ww. przyczyn wzrosła o 388 (+5,4%). W 2017 r. zanotowano spadek w porównaniu do roku poprzedniego liczby wypadków drogowych wskutek niedostosowania prędkości o 358 wypadków (-5,0%).

W latach 2018–2019 zmniejszyła się liczba wypadków ogółem i wypadków wynikających z niedostosowania prędkości. W 2019 r. odnotowano 6268 wypadków drogowych w następstwie niedostosowania prędkości i 6256 w roku 2018. Największy spadek tego typu zdarzeń spowodowanych przez kierujących odnotowano w ostatnich dwóch latach (2020–2021). W porównaniu z rokiem 2019 w 2020 r. liczba ta spadła o 752 wypadki (-12,0%), natomiast w roku 2021 – aż o 1014 (-16,2%). Z przedstawionych danych wynika, że największą poprawę (-16,2%) w stosunku do danych z 2019 roku odnotowano w 2021 r. Potwierdza to stawiana wcześniej teza o wpływie pandemii na stopień redukcji liczby ogółu wypadków, również tych z winy kierujących pojazdami. Niewątpliwie niższe natężenie ruchu związane z pandemią COVID-19 miało wyraźny, choć niemierzalny wpływ na przytoczone spadki. Jednocześnie wskazuje się na to, że w okresach obostrzeń następuje wzrost ryzykownych zachowań ze strony uczestników ruchu drogowego. Wypadki drogowe z winy kierujących przedstawiono na wykresie 2.



Wykres 2. Liczba wypadków drogowych spowodowanych przez kierujących w latach 2011–2021

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komendy Głównej Policji.

Zarys działań zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce poprzez działania podejmowane na rzecz przestrzegania prędkości administracyjnie dopuszczalnej

Podobnie jak w przypadku innych przewinień drogowych, także w sytuacji nieprzestrzegania prędkości administracyjnie dopuszczalnej, nie można wskazać jednego skutecznego działania, które zapobiegałoby takim poczynaniom ze strony kierujących pojazdami. To oznacza, że w działaniach prewencyjnych stosować należy wzmacniające się środki, w tym wiarygodne ograniczenia prędkości, tradycyjny i automatyczny nadzór na przestrzeganiem dopuszczalnych ograniczeń, system kar oraz działania informacyjno-edukacyjne. Istotne znaczenie odgrywa również stworzenie skutecznego systemu zarządzania prędkością. Ważną rolę odgrywają tu limity prędkości, które z jednej strony zapewniają bezpieczeństwo ruchu drogowego a z drugiej odpowiednią przepustowość dróg. W ostatnich latach coraz częściej przy ustalaniu ograniczeń prędkości nie tylko dostosowuje się prędkość do funkcji drogi, jej ukształtowania, otoczenia, wyposażenia, charakterystyki ruchu drogowego, ale wykorzystuje się także dane dotyczące odporności ludzkiego ciała na uderzenie. Jednocześnie wskazuje się, że wprowadzenie niższych lub wyższych limitów prędkości, mimo że prowadzą do zmiany w rzeczywistej prędkości jazdy, to jednak nie są one proporcjonalne do zmian wprowadzonych w przepisach. Zauważono, że zmiana istniejącego ograniczenia prędkości o 10 km/h prowadzi do zmiany rzeczywistej prędkości jazdy zaledwie o 2,5 km/h[67]. I tu istotną rolę w ramach działań profilaktycznych odgrywać może wykorzystanie nowych technologii w nadzorze nad prędkościami, tj. punktowe i odcinkowe automatyczne systemy kontroli prędkości. Fotoradary to jeden z bardziej skutecznych mechanizmów drogowych. Badania wykazały, że znaczna większość kierowców (ponad 80%) na wysokości fotoradaru jeździ wolniej niż obowiązujące na danym odcinku ograniczenie prędkości. Kierowcy w odległości od 800 m do 650 m przed fotoradarem jadą nieco szybciej (według danych średnio o 2 km/h więcej od aktualnego ograniczenia prędkości). Z kolei w okolicach 500 m przed stacjonarnym punktem pomiaru prędkość zaczyna spadać poniżej obowiązującego limitu, nawet do 30 km/h[68]. Taka praktyka jest szczególnie niebezpieczna dla innych uczestników ruchu, bowiem gwałtowne zwalnianie na widok foto-

[67] https://www.obserwatoriumbrd.pl/pl/analizy_brd/problemy_brd/predkosc/dzialania_prewerencyj_ne/ (data dostępu: 17.03.2022).

[68] https://moto.pl/MotoPL/7,88389,28255701,hamujesz-przed-fotoradarem-sluzby-maja-juzna-to-sposob.html#do_w=48&do_v=442&do_st=RS&do_sid=793&do_a=793&e=PSzPopImg2 (data dostępu: 24.03.2022); https://moto.pl/MotoPL/7,88389,27465297,w-polsce-mamy-wiecej-fotoradarow-przybylo-15-w-cztery-lata.html (data dostępu: 19.03.2022).

radaru, a następnie po jego minięciu dynamiczne przyspieszanie i wracanie do prędkości, z którą kierujący jechał poprzednio, zakłóca płynność ruchu i może powodować wiele niebezpiecznych zdarzeń na drodze. Dlatego też postuluje się o stworzenie systemu monitorujące prędkość, z jaką pojazd zbliża się, a następnie oddala z miejsca, w którym zainstalowano klasyczny fotoradar mierzący prędkość i wprowadzenie na polskie drogi urządzeń, które będą wykrywać przekroczenia prędkości, których kierowca dokona poza obiektywem fotoradaru. Jednocześnie należy zauważyć, że liczba stacjonarnych urządzeń rejestrujących w Polsce daleko odbiega od liczby tego typu urządzeń w innych krajach. W 2018 r. było zainstalowanych ich 430; liczba ta nie uległa zwiększeniu także w 2019 r. W roku 2020 liczba mierników wzrosła zaledwie o jedno urządzenie i wyniosła łącznie 431. Pewną poprawę można odnotować w 2021 r. – 445 urządzeń. Jak wynika z zaprezentowanych danych, na polskich drogach w latach 2018–2021 liczba stacjonarnych urządzeń rejestrujących wzrosła zaledwie o 15 urządzeń[69]. Dla porównania, z danych SCDB.info wynika, że we Włoszech jest 8107 takich urządzeń, w Wielkiej Brytanii – 4013, w Niemczech – 3820, we Francji – 2685, w Szwecji – 2135[70]. Pod względem liczby urządzeń monitorujących prędkość pojazdów na drodze Polska na tle 30 państw europejskich zajmuje 12 pozycję, a wskaźnik liczby fotoradarów stacjonarnych w przeliczeniu na 1000 km² powierzchni kraju wynosi 1,53, podczas gdy w 16 krajach europejskich wielkości te są wyższe – od 1,78 w Rumunii do 37,6 w Belgii[71]. Ponadto, jak pokazują dane Europejskiej Rady Bezpieczeństwa Transportu (dalej jako ETSC), w 2020 r. tylko 24% mandatów za przekroczenie prędkości zostało nałożonych na kierowców wskutek działania fotoradarów. W Czechach odsetek ten wyniósł 69 % mandatów, na Węgrzech – 87%, w Danii i we Francji – 94%, w Luksemburgu – 95%, a w Holandii aż 99%. W każdym z tych państw liczba śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców jest niższa[72]. Jednocześnie poza zwiększeniem liczby urządzeń do kontroli prędkości niezbędna też jest w Polsce poprawa efektywności systemu Centrum Automatycznego Nadzoru nad Ruchem Drogowym (dalej jako CANARD) i jak najszybszego wprowadzenia administracyjnego trybu nakładania kar za przekroczenia prędkości ujawnione nie tylko za pomocą fotoradarów, ale też urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości (dalej jako opp). Przy czym aby system ten funkcjonował skutecznie, niezbędna jest odpowiednia lokalizacja tych urządzeń, zwłaszcza w miejscach

[69] https://moto.pl/MotoPL/7,88389,27465297,w-polsce-mamy-wiecej-fotoradarow-przybylo-15-w-cztery-lata.html (data dostępu: 5.03.2022).

[70] https://auto.dziennik.pl/aktualnosci/artykuly/8174972,fotoradar-polska-mandat-zdjecie.html (data dostępu: 4.03.2022).

[71] *Odcinkowy pomiar prędkości w ruchu drogowym. Informacja o wynika kontroli NIK*, Warszawa 2019, s. 7.

[72] https://etsc.eu/wp-content/uploads/14-PIN-annual-report-FINAL.pdf (data dostępu: 15.03.2022).

występowania najniebezpieczniejszych zachowań kierowców, skutkujących wypadkami o najpoważniejszych następstwach. Główną zaletą opp jest niewątpliwie możliwość wymuszania na kierowcach przestrzegania dopuszczalnej prędkości na dłuższym odcinku drogi, a zatem, mając to na uwadze, powinno dążyć się, aby odcinki pomiaru prędkości były jak najdłuższe. Jak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli (dalej jako NIK), uruchomienie opp dyscyplinująco wpływa – choć w różnym stopniu – na kierujących pojazdami. W latach 2015–2017, co najmniej 71% z nich poruszało się na 27 (93,1%) odcinkach z dozwoloną prędkością, a średnio co pięćsetny kierowca przekraczał dopuszczalną prędkość o ponad 20 km/h. Mniejszą skuteczność w tym zakresie odnotowano jedynie na dwóch opp (Karniewo i Złota), na których odsetek kierujących, przestrzegających dopuszczalną prędkości, wynosił zaledwie 54% i 65%. Analiza zachowania kierowców podczas jazdy wykazała ponadto, że na odcinkach dróg, będących pod nadzorem urządzeń do opp, 83,8% kierowców jechało z dozwoloną prędkością, podczas gdy w miejscach zainstalowania fotoradarów odsetek ten wynosił 76,9%. Urządzenia opp były zatem skuteczniejszym narzędziem zapewniającym dyscyplinowanie kierujących pojazdami niż fotoradary. Jednocześnie z raportu NIK wynika, że na skutek niewystarczającej obsady kadrowej CANARD i jego delegatur oraz regulacji prawnych w zakresie możliwości ustalania i karania sprawców wykroczeń dopuszczono do przedawnienia karalności ponad 1,6 mln wykroczeń z 2,8 mln (58,9%) wykroczeń zarejestrowanych w latach 2015–2017 przez wszystkie urządzenia systemu automatycznego nadzoru nad ruchem drogowym, o wartości kar oszacowanej na 371,2 mln zł. NIK zwrócił także uwagę, że GITD z tego samego powodu znacząco ograniczył rejestrację wykroczeń poprzez programowanie urządzeń do odcinkowego pomiaru prędkości nawet o 30 km/h powyżej wartości określonej w art. 129h ust. 5 pkt 3 PoRD (10 km/h powyżej prędkości dopuszczalnej), co nie znajdowało podstawy prawnej i w efekcie uniemożliwiało nałożenie 410 mln zł kar za przekroczenie prędkości na odcinkowych pomiarach prędkości[73].

W ramach poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, a co za tym idzie – przeciwdziałaniu przekraczania dozwolonej administracyjnie prędkości, istotną rolę odgrywać muszą działania legislacyjne. Na uwagę zasługuje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2021 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń[74], które zaczęło obowiązywać od 1 stycznia 2022 r. Rozporządzenie znowelizowało dotychczasowe przepisy dotyczące mandatów karnych. Nowelizacja taryfikatora mandatów stała się odpowiedzią na unijne statystyki, według których polskie drogi są jednymi

[73] https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/odcinkowy-pomiar-predkosci.html (data dostępu: 15.03.2022).

[74] Dz.U. z 2021 r., poz. 2484.

z najmniej bezpiecznych w Unii Europejskiej. Zgodnie z raportem ETSC w 2020 r. Polska miała najwyższy w Europie wskaźnik liczby zgonów na drogach na 1 mln przebytych kilometrów, tj. czterokrotnie więcej niż w Norwegii, Irlandii, Szwecji czy w Wielkiej Brytanii[75]. Również pod względem liczby zgonów na 1 mln mieszkańców Polska plasuje się w czołówce – w raporcie ETSC wskazano Polskę jako piąty kraj z najwyższym współczynnikiem śmiertelności. Wyższe miejsca zajęły jedynie Litwa, Serbia, Bułgaria i Rumunia. Jest to trend, który potwierdzają także wcześniejsze raporty ETSC[76]. Nowy taryfikator mandatów przewiduje znaczący wzrost wysokości mandatów karnych za wykroczenia z art. 92a k.w.[77] Według przepisów sprzed nowelizacji wartość najwyższego mandatu karnego za przekroczenie dopuszczalnej prędkości wynosiła 500 zł. Jak wynika z danych Policji, od 1 stycznia do 31 marca 2022 r. w obszarze zabudowanym ujawniono przeszło 6500 przekroczeń prędkości o ponad 50 km/h. To o 50% mniej niż w pierwszym kwartale 2021 r. O połowę zmniejszyła się również liczba przekroczeń prędkości do 30 km/h ponad ograniczenie. W ciągu dwóch miesięcy 2022 r. policjanci ruchu drogowego ujawnili nieco ponad 200 tys. wykroczeń wobec przeszło 400 tys. takich przypadków w analogicznym okresie ubiegłego roku. Mimo spowolnienia ruchu, co może zaskakiwać, wzrosła jednak liczba wypadków. W ciągu trzech miesięcy roku 2022 r odnotowano 3854 zdarzenia, czyli o ponad 9% więcej niż przed rokiem (3503)[78]. Wzrost liczby wypadków można, w tym konkretnym przypadku, tłumaczyć m.in. wzmożonym ruchem drogowym, który przybrał na sile po ograniczeniach związanych z pandemią COVID-19. Podniesienie zaś samych wysokości grzywien nakładanych w postępowaniu mandatowym należy ocenić pozytywnie, bowiem wysokości te nie były zmieniane przez wiele lat. Jednakże należy zastanowić się, czy tak znaczny ich wzrost nie spowoduje problemu z ich egzekwowalnością bądź wzrostu spraw o wykroczenia kierowanych do sądu wskutek zbyt wysokiego mandatu i odmowy jego przy-

[75] https://etsc.eu/wp-content/uploads/15-PIN-annual-report-FINAL.pdf (data dostępu: 15.03.2022).

[76] https://etsc.eu/wp-content/uploads/14-PIN-annual-report-FINAL.pdf (data dostępu: 15.03.2022).

[77] Zgodnie załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2021 r., przekroczenie dopuszczalnej prędkości o 71 km/h i więcej skutkuje grzywną w wysokości 2500 zł, niezależnie od faktu, czy naruszenie zostało stwierdzone w obszarze zabudowanym, czy też poza tym obszarem. Nieco niższą wysokość grzywny, bo 2000 zł, przewidziano za przekroczenie prędkości o 61–70 km/h. Kolejne wartości przedstawiają się następująco: 1500 zł za przekroczenie prędkości o 51–60 km/h, 1000 zł za 41–50 km/h, 800 zł za 31–40 km/h. Jeżeli sprawca w ciągu 2 lat od ostatniego przewinienia ponownie popełni takie naruszenie, które zostało zarejestrowane w systemie policji lub ITD, wysokość mandatu karnego określona w trybie art. 38 § 2 k.w. ulega podwojeniu. Przepis art. 38 § 2 k.w wchodzi w życie z dniem 17 września 2022 r. Pozostałe wartości przedstawia się następująco: 400 zł za 26–30 km/h, 300 zł za 21–25 km/h, 200 zł za 16–20 km/h, 100 zł za 11–15 km/h, 50 zł – do 10 km/h.

[78] https://auto.dziennik.pl/aktualnosci/artykuly/8391795,mandat-predkosc-nowy-taryfikator-2022-stawki.html (data dostępu: 31.03.2022).

jęcia. Należy także zauważyć, że mając na uwadze większą skuteczność mandatów w wyniku nowelizacji w 2021 r. ustawy o kierujących pojazdami, zmianie uległy także zasady dotyczące punktów karnych oraz te związane z usunięciem informacji o otrzymanej liczbie punktów zgromadzone w centralnej ewidencji kierowców. Zgodnie z art. 98 ust 1 ustawy o kierujących pojazdami informacje o otrzymanej liczbie punktów zgromadzone w centralnej ewidencji kierowców usuwa się: z upływem 2 lat od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia, pod warunkiem uzyskania informacji o uiszczeniu grzywny za naruszenie. Należy przypomnieć, że do 31 grudnia 2021 r. punkty karne były usuwane po roku od popełnienia wykroczenia. W zależności od rodzaju mandatu karnego informacje o otrzymanej liczbie punktów karnych ulegają usunięciu w następujący sposób: mandat gotówkowy – 2 lata od popełnienia wykroczenia i wystawienia mandatu; kredytowany – 2 lata od opłacenia mandatu; zaoczny – 2 lata od opłacenia grzywny nałożonej po ustaleniu sprawcy, natomiast w przypadku gdy grzywna została nałożona przez sąd – 2 lata od opłacenia grzywny nałożonej po prawomocnym wyroku sądu. Niewątpliwie w nowym taryfikatorze mandatów karnych należy upatrywać skuteczne narzędzie w poprawie bezpieczeństwo w ruchu drogowym, zwłaszcza że nowe stawki powstrzymują kierowców przed przekraczaniem dozwolonej prędkości.

Problemu bezpieczeństwa na polskich drogach i ograniczania możliwości rozwijania nadmiernych prędkości nie da się rozwiązać tylko poprzez zwiększenie liczby urządzeń rejestrujących prędkość i zwiększenie efektywności mandatów karnych poprzez zmianę ich struktury. Należy podejmować działania kompleksowe, w szczególności optymalizować rozmieszczenia oraz zwiększenie intensywności patroli i kontroli drogowych, wykorzystywać rozwiązania inżynierskie, poprawiać infrastrukturę, poprawiać system kształcenia i uświadamiania kierowców, prowadzić akcje informacyjne i edukacyjne. Wskazać należy także na „inteligentne" i „wymuszające" ograniczniki prędkości, w tym system hamowania awaryjnego (AEBS), w które wyposażone są nowe samochody. Coraz więcej też samochodów – głównie z napędem hybrydowym i elektrycznym – ma prędkość maksymalną ograniczoną ze względów technicznych. Od maja 2022 r. wszystkie nowo homologowane pojazdy, a od 2024 r. pozostałe, na terenie Unii Europejskiej oraz w Wielkiej Brytanii będą standardowo wyposażone w układ inteligentnego asystenta prędkości tzw. *Intelligent Speed Assistance* (ISA). Urządzenia te będą określać dozwoloną prędkość na podstawie sygnału GPS, ale też – gdy będzie to możliwe – na sygnałach płynących z infrastruktury drogowej. W momencie przekraczania prędkości uruchomiony zostanie sygnał dźwiękowy. Wadą tego systemu ostrzegającego będzie jednak możliwość jego wyłączenia w każdym momencie przez kierującego pojazdem. I tu istotną rolę będą mogli odegrać ubezpieczyciele, którzy poprzez stosowanie pewnych rabatów za jazdę z uruchomioną kontrolą prędkości będą przekonać klientów do niewyłączania systemu bądź przeciwnie – ograniczać

wypłaty odszkodowań dla kierowców, którzy taki system w swoim pojeździe świadomie wyłączyli. Na uwagę zasługuje wprowadzenie do ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej[79] możliwości taryfikacji składki za ubezpieczenie komunikacyjne w oparciu o zgromadzone przez posiadacza pojazdu mandaty i punkty karne. Należy jednakże mieć pewne wątpliwości, czy wprowadzana zmiana powiązania składki OC z popełnianymi przez kierowców wykroczeniami spełni zakładanego nadzieje, bowiem popełnianie wykroczenia drogowego nie jest jednoznaczne z faktem posiadania przez sprawcę tego wykroczenia pojazdu, a zatem z faktem opłacania obowiązkowego ubezpieczenia.

Podsumowanie

Z roku na rok stan bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce – poprzez finansowanie prac inwestycyjnych, prawodawstwo, działania informacyjne, tworzenie bezpiecznego systemu w postaci nadzoru nad ruchem drogowym, bezpieczniejszej infrastruktury, większego udziału pojazdów wyposażonych w nowoczesne systemy bezpieczeństwa i bezpieczniejszego korzystania z dróg – ulega istotnej poprawie. Według wstępnych danych Komisji Europejskiej w 2021 r. odnotowano w Polsce najniższą w historii liczbę śmiertelnych ofiar wypadków drogowych. W porównaniu z rokiem 2019, poprzedzającym pandemię, liczba śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w 2021 r. spadła o ponad 20%. Mimo wyraźnego spadku liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych, nie zmniejszyła się liczba śmiertelnych ofiar wypadków drogowych w przeliczeniu na milion mieszkańców. Polska w tych statystykach plasuje się powyżej średniej unijnej. W 2021 r. średnia liczba zgonów na drogach na milion mieszkańców w UE wyniosła 44, w Polsce – 59. Najniższy wskaźnik w 2021 r. miał miejsce w Szwecji (18 zgonów na milion mieszkańców), gdy w Rumunii wskaźnik ten wyniósł 91 i był najwyższy wśród 30 analizowanych państw unijnych[80]. Polska w ostatnich latach poczyniła duży progres w działaniach na rzecz zmniejszenia liczby wypadków drogowych, śmiertelnych ofiar oraz liczby ofiar rannych. Niestety, mimo podjęcia wielu działań zmierzających do poprawy bezpieczeństwa, na drogach zarejestrowano więcej wypadków drogowych spowodowanych przekraczaniem przez kierowców dozwolonych limitów prędkości, a dodatkowo wypadki te charakteryzowały się dużą ciężkością, co przełożyło się na zwiększenie liczby ofiar śmiertelnych zdarzeń powstałych w wyniku tego nieprawidłowego zachowania kierujących pojazdami. Mając na uwadze obniżenie statystyk w tym zakresie, jak również obniżenie liczby wypadków

[79] Dz.U. z 2021 r., poz. 1130.

[80] https://transport.ec.europa.eu/2021-road-safety-statistics-what-behind-figures_en (data dostępu: 27.07.2022).

drogowych ogółem i ich kosztów społecznych, w 2021 r. wprowadzono regulacje prawne związane z poprawą bezpieczeństwa. W wyniku nowelizacji z 2021 r. ustawy Kodeks wykroczeń oraz nowelizacji ustawy Prawo o ruchu drogowym wprowadzono szereg zmian, które pozwolą na skuteczniejszą walkę z niebezpiecznymi zachowaniami na drodze. W ustawie Prawo o ruchu drogowym zrównano dopuszczalną prędkość pojazdu lub zespołu pojazdów przez całą dobę na obszarze zabudowanym do 50 km/h. Zrezygnowano zatem z dwóch limitów prędkości obowiązujących na obszarze zabudowanym w dzień i w nocy. Wprowadzona zmiana ma przede wszystkim poprawić bezpieczeństwo pieszych jako niechronionych uczestników ruchu drogowego. Należy zauważyć, że do czasu wprowadzonej owej zmiany Polska była jedynym krajem w UE, który dopuszczał jazdę z prędkością 60 km/h w obszarze zabudowanym. Poza ujednoliceniem dopuszczalnej prędkości na obszarze zabudowanym, ustawą wprowadzono także przepisy zwiększające bezpieczeństwo pieszych w rejonie przejścia dla pieszych, nałożono obowiązek zachowania szczególnej ostrożności przez pieszych oraz uregulowano kwestię bezpiecznej odległości między pojazdami na autostradach i drogach ekspresowych.

Ponadto, aby wzmocnić funkcję prewencyjną i sprawiedliwościową prawa karnego, zdecydowano się na wprowadzenie zmian, które mają pozwolić na skuteczniejszą walkę z niebezpiecznymi kierowcami na drodze. W ustawie Kodeks wykroczeń do art. 92a dodano § 2, który ustanowił minimalną wysokość kary grzywny (800 zł) wobec sprawcy kierującego pojazdem mechanicznym, który niestosując się do ograniczenia prędkości określonego ustawą lub znakiem drogowym, przekracza je o ponad 30 km/h, niezależnie od faktu, czy naruszenie zostało stwierdzone w obszarze zabudowanym, czy też poza tym obszarem. Radykalnej zmianie uległa również wysokość kary grzywny nakładanej przez sąd za wybrane wykroczenia drogowe, w tym za wykroczenie z art. 92 § 2 k.w. Podwyższono wysokość górnej granicy zagrożenia karą grzywny z 5000 zł do 30 000 zł. Niewątpliwie, analizując systemy kar w państwach europejskich, można zauważyć skuteczność kar dotkliwych finansowo. W państwach stosujących kary odczuwalne finansowo dla sprawców wykroczeń poziom zagrożenia w ruchu drogowym jest zdecydowanie niższy niż w Polsce, a przepisy są w większości przestrzegane przez kierowców. Zmian dokonano także w ustawie Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Zwiększona została wysokość grzywny, którą można nałożyć w postępowaniu mandatowym za wykroczenia drogowe – z 500 zł do 5000 zł, a w przypadku zbiegu wykroczeń – do 6000 zł. Zaktualizowano także taryfikator mandatów karnych. Zmianie uległy przepisy w ustawie o kierujących pojazdami. Dla wzmocnienia poboru grzywien nałożonych w drodze mandatów karnych oraz wsparcia poprawy ściągalności w tym obszarze wprowadzono mechanizm uzależniający usunięcie informacji o punktów karnych za naruszenie przepisów ruchu drogowego od zapłaty grzywny nałożonej w drodze mandatu karnego.

W przytoczonych zmianach niewątpliwie należy upatrywać skuteczne narzędzie w poprawie bezpieczeństwo ruchu drogowego. Jednakże skuteczność wprowadzonych rozwiązań prawnych będzie mogła być poddana szczegółowej ocenie dopiero po dłuższym okresie obowiązywania nowych regulacji. Należy pamiętać, że nadal głównym czynnikiem wpływającym na stan bezpieczeństwa ruchu pozostaje człowiek. To właśnie od uczestników ruchu drogowego w największym stopniu zależy bezpieczeństwo na drodze. Jeśli wszyscy uczestnicy ruchu będą mieć na uwadze bezpieczeństwo własne i innych, tragicznych zdarzeń drogowych będzie mniej.

Wykaz literatury

Bojarski T. (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Bojarski T. (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, 2021, Lex.

Brylak J., *Ochrona prawna bezpieczeństwa w ruchu drogowym*, C.H. Beck, Warszawa 2018.

Buchała K., *Nadmierna szybkość pojazdów jako przyczyna wypadków drogowych*, „Palestra" 1961, nr 5.

Buchała K., *Przestępstwa i wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji drogowej. Komentarz*, Branta, Bydgoszcz 1997.

Budyn-Kulik M., *Odpowiedzialność za czyn wypełniający znamiona przestępstwa i wykroczenia w orzecznictwie sądów powszechnych*, „Prawo w Działaniu" 2016, nr 26.

Cieślak M., *Pojęcie niebezpieczeństwa w prawie karnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego"1995, z. 1.

Jankowski W., [w:] T. Grzegorczyk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Kosierb I., [w:] J. Lachowski (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Leciak M., [w:] P. Daniluk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2019.

Olężałek M., *Metodyka pracy adwokata i radcy prawnego w sprawach przestępstw oraz wykroczeń drogowych*, 2020, Lex.

Pawelec K.J., Krzemień P., *Wypadki i inne zdarzenia drogowe. Opiniowanie w sprawach rekonstrukcji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Pijanowski B., *Samochód – kierowca – droga*, Instytut Wydawniczy Związków Zawodowych, Warszawa 1989.

Raglewski J., *Wybrane zagadnienia zbiegu przepisów w prawie wykroczeń*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" 2010, z. 1.

Reza A., [w:] *Problematyka prawna i techniczna wypadków drogowych. Materiały szkoleniowe*, Instytut Ekspertyz Sądowych, Kraków 1998.

Stefański R.A., *Prawo o ruchu drogowym z orzecznictwem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1993.

Stefański R.A., *Prędkość bezpieczna w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Bezpieczeństwo Ruchu Drogowego" 1996, nr 3–4.

Stefański R.A., *Przestępstwa i wykroczenia drogowe w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, C.H. Beck, Warszawa 1997

Stefański R.A., *Wykroczenia drogowe. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
Stefański R.A., *Zasady bezpieczeństwa w ruchu w doktrynie i orzecznictwie*, cz. II, „Ius Novum" 2008, nr 3.
Steppa W., *Zasada ne bis in idem a idealny zbieg przestępstwa i wykroczenia*, „Prokuratura i Prawo" 2016, nr 5.
Spotowski A., *Funkcja niebezpieczeństwa w prawie karnym*, PWN, Warszawa 1990.
Vachev V., *Katalog środków karnych w świetle nowelizacji kodeksu karnego ze szczególnym uwzględnieniem zakazu prowadzenia pojazdów*, „Studia Iuridica" 2016, t. 65.
Vachev V., *Odpowiedzialność za przekroczenie dozwolonej prędkości w terenie zabudowanym o więcej niż 50 km/h*, „Studia Iuridica" 2017, t. 69.
Wąchal P., *Istota prędkości bezpiecznej w ruchu lądowym w rozumieniu art. 177 kodeksu karnego*, „Studia Prawnicze i Administracyjne" 2010, nr 1.

Summary

Administratively permissible speed – selected issues

Keywords: misdemeanour speeding offence, road safety, traffic incident, speed limits, safe speed, special caution.

The basic problem affecting road safety in Poland is excessive speed. Speeding, exceeding the speed limits or failing to adapt to the prevailing road conditions are the main causes of road accidents caused by drivers. For many years, road accidents caused by speeding have been at the top of all statistical tables. Speeding is not only a violation of traffic safety rules, but also a behaviour threatened with punishment under Article 92a of the Code of Petty Offences. The author of the article discusses the penalisation of speeding and the scale of road accidents caused by speeding. It pays particular attention to actions aimed at increasing road safety in Poland. The aim of the article is to analyse the changes introduced in 2021 to the Code Petty of Offences and the Traffic Law and their evaluation from the point of view of activities undertaken for the benefit of observance of administrative speed limits. The author gives a positive assessment of the recently introduced legal solutions, the changes to the tariff of fines and increase of the maximum amount of the fine for an offence in the Code of Petty Offences, however, she is concerned, whether such a significant increase will not cause a problem with their enforceability.

DOI: 10.31648/sp.7574

Dawid Daniluk
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-3901-8764
dawid.daniluk@gmail.com

Konstytucyjne podstawy ustroju Gibraltaru

Wprowadzenie

Gibraltar jest położony na południu Półwyspu Iberyjskiego. Od północy graniczy z Hiszpanią. Jego obszar zajmuje 6,5 tys. km^2. Zamieszkuje w nim ok. 29 500 osób[1]. Zdecydowana większość Gibraltarczyków jest dwujęzyczna – posługują się językiem hiszpańskim i angielskim[2]. Gibraltar posiada status terytorium zależnego (*non-self governing teritory*)[3]. Zgodnie z art. 73 Karty Narodów Zjednoczonych terytoria zależne to obszary, „których ludność nie dojrzała jeszcze do pełnego stopnia samorządu"[4]. Według opracowania Organizacji Narodów Zjednoczonych na świecie znajduje się obecnie 17 tego typu obszarów[5]. Gibraltar stanowi ostatnie terytorium zależne na Starym Kontynencie. Określany jest również mianem ostatniej kolonii w Europie[6]. Gibraltar stał się posiadłością brytyjską w 1713 r. na mocy traktatu z Utrechtu. zawartego między Wielką Brytanią a Hiszpanią. W 1830 r. Gibraltar uzyskał status kolonii Korony Brytyjskiej[7]. Współcześnie pojęcie kolonii przestaje funkcjonować w praktyce międzynarodowej. W odniesieniu do Gibraltaru Brytyjczycy

[1] https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/gibraltar/ (data dostępu: 21.02.2022).

[2] K. Azopardi, *Sovereignty and the Stateless Nation. Gibraltar in the Modern Context*, „Studies in International Law" 2009, vol. 24, s. 147.

[3] Ch. Leathley, *Gibraltar's Quest for Self-Determination: A Critique of Gibraltar's New Constitution*, „Oregon Review of International Law" 2007, vol. 9, no. 1, s. 153.

[4] „Territories whose people have not yet attained a full measure of self-government (…)" – Karta Narodów Zjednoczonych, statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r., Nr 23, poz. 90). Karta weszła w życie w dniu 24 października 1945 r.

[5] https://www.un.org/dppa/decolonization/en/nsgt (data dostępu: 21.02.2022).

[6] M. Zych, *Gibraltar – ostatnia kolonia Europy*, „Geozeta", nr 3, http://www.geozeta.pl/artykuly,Europa,27,3 (data dostępu: 21.02.2022).

[7] R. Mielcarek, *Mikrokraje Europy*, Poznań 2005, s. 116; S.J. Lincoln, *The Legal Status of Gibraltar: Whose Rock is it Anyway?*, „Fordham International Law Journal" 1994, vol. 18, issue 1, s. 286.

używają pojęcia terytorium zamorskiego (*overseas teritory*). Terytoria zależne, znajdujące się na liście Organizacji Narodów Zjednoczonych, są obszarami przewidzianymi do dekolonizacji. W tym celu Zgromadzenie Ogólne powołało na początku lat 60. ubiegłego stulecia Specjalny Komitet ds. Dekolonizacji (*The Special Committee on the Situation with regard to the implementation of the Declaration on the Granting of Independence of Colonial Countries and Peoples*), zwany również C-24, mający na celu monitorowanie tego procesu[8]. Gibraltarczycy dwukrotnie w referendum (w 1967 r. i w 2002 r.) w zdecydowanej większości opowiedzieli się za utrzymaniem dotychczasowych relacji z Wielką Brytanią[9]. W pierwszym referendum mieszkańcy Gibraltaru rozstrzygali, czy terytorium ma przejść pod suwerenną władzę Hiszpanii[10], w drugim – czy Wielka Brytania i Hiszpania mają wspólnie sprawować rządy (dzielić suwerenność) nad Gibraltarem[11]. W obu wypadkach odpowiedź była negatywna. Hiszpania nigdy nie pogodziła się z utratą Gibraltaru i wielokrotnie próbowała go odzyskać. Traktat jest sformułowany w sposób mało precyzyjny, co powodowało w przeszłości konflikty o granicę lądową, powietrzną oraz spory o zasięg wód terytorialnych[12]. Ponadto obie strony konfliktu zupełnie inaczej interpretują traktat w zakresie ich praw do Gibraltaru. Sporny jest art. X traktatu z Utrechtu, który stanowi: „Katolicki król [Filip V – przyp. D.D.] oświadcza w imieniu swoim, jego spadkobierców i sukcesorów, że przekazuje koronie brytyjskiej pełną i nieograniczoną własność miasta i zamku Gibraltar wraz z portem, fortyfikacjami i fortami znajdującymi się tam i doń należącymi oraz że przekazuje rzeczone dobra do posiadania i nieograniczonego użytkowania (…) na zawsze, bez jakichkolwiek utrudnień w tej materii, [ale jednocześnie tenże – przyp. D.D.] król katolicki chce, aby rozumiano, że rzeczone dobra są przekazywane Wielkiej Brytanii bez jurysdykcji terytorialnej nad nimi oraz bez możliwości swobodnej komunikacji lądem z terytorium otaczającym przekazywany obszar Gibraltaru”[13]. Strona hiszpańska podnosi, że

[8] https://www.un.org/dppa/decolonization/en/c24/about (data dostępu: 21.02.2022); por. J.J. Bossano, *The Decolonization of Gibraltar*, „Fordham International Law” 1995, vol. 18, no. 5, s. 1641; szerzej: R. Żelichowski, *Gibraltar*, Warszawa 2012, s. 35–43, 89–94.

[9] M. Sobczyński, *Państwa i terytoria zależne w Europie – katalog problemów*, [w:] R. Żelichowski (red.), *Małe państwa Europy Zachodniej i terytoria o statusie specjalnym. Ich rola i miejsce w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 200.

[10] J. Tyranowski, *Zagadnienie reintegracji terytorium państwa a prawo ludu do samostanowienia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1988, z. 1; R. Żelichowski, *Gibraltar…*, s. 44–45.

[11] Ch. Grocott, G. Stockley, *Gibraltar: A Modern History*, Cardiff 2012, s. 116; Ch. Leathley, op. cit., s. 155; R. Żelichowski, *Gibraltar…*, s. 78–79.

[12] R. Żelichowski, *Granica miękka jak skała*, „Studia z Geografii Politycznej i Historycznej” 2015, t. 4, s. 144 i nast.; por. I. Aurrecochea, *The Status of Gibraltar's Territorial Waters*, „International Journal of Estuarine and Coastal Law” 1987, vol. 2, no. 1, s. 36 i nast.

[13] P. Gold, *Gibraltar. British or Spanish?*, London–New York 2005, s. 338, cyt. za: R. Żelichowski, *Granica miękka…*, s. 145–146; por. P. Łaski, *Hiszpańsko-brytyjski spór o Gibraltar*, „Sprawy Międzynarodowe” 1985, nr 7–8, s. 102.

Brytyjczykom przysługiwało jedynie prawo do użytkowania terytorium Gibraltaru stanowiącego własność Hiszpanii. Brytyjczycy utracili jednak prawo do użytkowania na skutek unieważnienia traktatu, do czego przyczynili się, rozszerzając swoją władzę „poza otrzymany obszar lądowy i wodny”[14]. Strona brytyjska wskazuje, że posiada nieograniczony czasowo tytuł prawny do władania Gibraltarem – zarówno obszarem lądowym, jak i wodnym[15].

Status Gibraltaru wśród brytyjskich terytoriów zamorskich

Brytyjskie terytoria zamorskie nie posiadają identycznego statusu. W tym względzie można wyróżnić kilka szczebli hierarchicznych. Na pierwszym szczeblu znajdują się terytoria zamorskie, których mieszkańcy nie wybierają swoich przedstawicieli; władzę samodzielnie sprawują tam Gubernator, Komisarz lub Administrator. Drugi szczebel obejmuje terytoria z niewielką izbą ustawodawczą i rządem, którym kieruje Gubernator. Na trzecim szczeblu znajdują się terytoria z większą izbą ustawodawczą, ugrupowaniami politycznymi oraz rządem, którym kieruje Główny Minister (*Chief Minister*). Władza Gubernatora ogranicza się głównie do prowadzenia spraw zagranicznych i gospodarczych. Sprawami wewnętrznymi zajmuje się rząd. Taki charakter rządów jest sprawowany na Gibraltarze. Czwarty szczebel dotyczy tzw. samorządnych kolonii (*self-governing colony*), w których całkowita władza wykonawcza jest powierzona Pierwszemu Ministrowi (*Premier*). Ponadto można wyróżnić jeszcze piąty szczebel w hierarchii, z tym że nie obejmuje on już terytoriów zamorskich, ale niepodległe państwa, które zachowały związek z Wielką Brytanią we Wspólnocie Narodów (*Commonwealth of Nations*)[16].

Konstytucja Gibraltaru

Ustrój Gibraltaru można określić jako monarchię parlamentarną. W 2006 r. została przyjęta w referendum nowa konstytucja, która zapewniła Gibraltarowi autonomię[17]. Konstytucja została opublikowana jako załącznik do rozporządzenia o Konstytucji Gibraltaru z 2006 r. Rozporządzenie zostało opublikowane w suplemencie do *The Gibraltar Gazett*e (dziennik urzędowy Gibraltaru) 28 grudnia 2006 r. i weszło w życie w dniu 2 stycznia

[14] P. Łaski, op. cit., s. 103.
[15] Ibidem, s. 105.
[16] M. Sobczyński, *Państwa i terytoria zależne. Ujęcie geograficzno-polityczne*, Toruń 2006, s. 346–347.
[17] R. Żelichowski, *Gibraltar*..., s. 154.

2007 r.[18] W niniejszym akcie prawnym zostało odwołane rozporządzenie o Konstytucji Gibraltaru z 1969 r.[19] W Konstytucji Gibraltaru z 2006 r. zagwarantowano jego ludności samorządność, zgodną z brytyjskim zwierzchnictwem nad Gibraltarem. Jednocześnie Zjednoczone Królestwo pozostaje całkowicie odpowiedzialne za stosunki zewnętrzne Gibraltaru.

Konstytucja składa się z 84 artykułów i jest podzielona na dziesięć rozdziałów. Do Konstytucji zostały dołączone w formie załącznika cztery następujące przysięgi – przysięga wierności, przysięga Gubernatora, członka Rady Ministrów oraz sędziego. Pierwszy rozdział Konstytucji dotyczy ochrony podstawowych praw i wolności (art. 1–18). Rozdział drugi poświęcony jest stanowisku Gubernatora (art. 19–23). W rozdziale trzecim określona jest władza ustawodawcza. Składa się on z dwóch części. W pierwszej z nich opisane są kompetencje Parlamentu Gibraltaru (art. 24–31), w drugiej uprawnienia władzy ustawodawczej i tryb ustawodawczy (art. 32–43). Rozdział czwarty dotyczy władzy wykonawczej (art. 44–53). W rozdziale piątym określono poszczególne urzędy Gibraltaru, tj. Komisję Służb Publicznych, Komisję ds. Mianowania na Stanowiska, Komisję Służb Sądowych oraz urząd Prokuratora Generalnego (art. 54–59). W kolejnym rozdziale opisano strukturę sądownictwa (art. 60–66). Rozdział siódmy dotyczy finansów (art. 67–74). Rozdział ósmy stanowi o posiadłościach należących do Korony Brytyjskiej (art. 75). Ostatni rozdział zawiera różne regulacje, m.in. określa procedurę ułaskawienia, urząd Burmistrza Gibraltaru (*Mayor of Gibraltar*), słownik pojęć oraz przepisy odnoszące się do stanowisk publicznych (art. 76–84).

Władza ustawodawcza

Zwierzchnictwo nad Gibraltarem pełni królowa Wielkiej Brytanii, w której imieniu władzę sprawuje Gubernator-Głównodowodzący (*Governor and Commander-in-Chief*) powołany na stanowisko przez królową. Władzę ustawodawczą stanowi królowa oraz Parlament Gibraltaru[20]. Parlament składa się ze spikera (*Speaker*) oraz co najmniej siedemnastu członków[21]. Spikera powołują członkowie parlamentu w drodze uchwały podjętej zwykłą większością głosów po uprzednim wskazaniu kandydata przez Głównego Ministra (*Chief Minister*) po konsultacji z przywódcą opozycji (*Leader of the Opposition*)[22].

[18] Supplement to The Gibraltar Gazette, No. 3,574 of 28th December, 2006, The Gibraltar Constitution Order 2006, dalej jako Konstytucja Gibraltaru, https://www.parliament.gi/uploads/contents/parliament_legislation /constitution2006.pdf (data dostępu: 21.02.2022).

[19] S.I. 1969, II p.3602, https://www.gibraltarlaws.gov.gi/index.php/legislations/gibraltar-constitution-order-1969-1835 (data dostępu: 21.02.2022).

[20] Art. 24 Konstytucji Gibraltaru.

[21] Art. 25 ust. 2a i 2b Konstytucji Gibraltaru.

[22] Art. 26 ust. 1 Konstytucji Gibraltaru.

Spikerem nie może być osoba wybrana do Parlamentu[23]. Parlament wybierany jest raz na cztery lata w wyborach powszechnych. Bierne prawo wyborcze przysługuje każdemu obywatelowi brytyjskiemu lub obywatelowi brytyjskich terytoriów zamorskich na mocy powiązań z Gibraltarem pod warunkiem ukończenia 18 roku życia[24] i spełnienia innych kryteriów wynikających z przepisów Konstytucji, m.in. posiadania prawa do głosowania. Gubernator, działając zgodnie z zaleceniami Głównego Ministra, może rozwiązać Parlament w każdym czasie poprzez proklamację opublikowaną w dzienniku urzędowym Gibraltaru. Gubernator może działać niezgodnie z zaleceniami Głównego Ministra lub podjąć działania w wypadku ich braku tylko jeżeli uzna, że wymaga tego dobro Gibraltaru. Gubernator powinien rozwiązać Parlament po upływie czterech lat od dnia pierwszego posiedzenia Parlamentu po wyborach, chyba że Parlament został rozwiązany wcześniej[25]. Prawo do głosowania w wyborach do Parlamentu posiadają osoby, które są wpisane do rejestru wyborców. W rejestrze mogą zostać ujęte osoby spełniające łącznie następujące kryteria: zamieszkują nieprzerwanie w Gibraltarze przez okres nie krótszy niż sześć miesięcy od dnia zarejestrowania wniosku o wpis do rejestru wyborców, zamierzają mieszkać w Gibraltarze na stałe lub na czas nieokreślony (*permanently or indefinitely*) oraz posiadają obywatelstwo brytyjskie[26]. Należy wskazać, że istnieje sześć kategorii obywatelstwa brytyjskiego: *British citizen*, *British oveseas teritories citizen*, *British Overseas citizen*, *British National* (*Overseas*), *British Protected Person* oraz *British subject*[27]. Członkowie Parlamentu wybierani są w jednym okręgu wyborczym zwykłą większością głosów[28] w tzw. systemie głosowania blokowego[29]. Każdy wyborca ma prawo oddać głos na maksymalnie dziesięciu kandydatów[30]. Mandaty otrzymują kandydaci, którzy uzyskali największą liczbę głosów. Ryszard Żelichowski wskazuje, że „w większości przypadków partia zwycięska zyskuje poparcie dla kompletu swoich kandydatów, a kolejnych siedmiu pochodzi z partii, która znalazła się na drugim miejscu"[31]. Taka sytuacja zaistniała w wyborach w latach 2007, 2011 i 2015. W elekcji w 2019 r. dziesięć mandatów uzyskała Gibraltarska Socjalistyczna Partia Pracy (*Gibraltar Socialist Labour Party*), sześć manda-

[23] R. Żelichowski, *Gibraltar*..., s. 155.

[24] Art. 27 Konstytucji Gibraltaru.

[25] Art. 38 Konstytucji Gibraltaru.

[26] https://www.parliament.gi/uploads/contents/parliament_legislation/faq_roe.pdf (data dostępu: 21.02.2022).

[27] *Citizenship: Our Common Bond*, s. 130–134, https://web.archive.org/web/20080405223352/http://www.justice.gov.uk/docs/citizenship-report-full.pdf (data dostępu: 21.02.2022).

[28] https://www.electionguide.org/elections/id/3357/ (data dostępu: 21.02.2022).

[29] A. Sokala, B. Michalak, P. Uziębło, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Warszawa 2013, s. 228.

[30] Parliament Act, No. 1950-15, art. 22, https://www.parliament.gi/uploads/contents/parliament_ legislation/parliament_act_1950-15o.pdf (data dostępu: 21.02.2022).

[31] R. Żelichowski, *Gibraltar*..., s. 157.

tów Gibraltarscy Socjaldemokraci (*Gibraltar Social Democrats*), natomiast jeden mandat zdobyło ugrupowanie Razem Gibraltar (*Together Gibraltar*)[32].

Ustawy uchwalane przez Parlament podlegają zatwierdzeniu przez Jej Królewską Mość (*Her Majesty*) lub przez działającego w jej imieniu Gubernatora, który może przekazać projekt ustawy do rozpatrzenia Jej Królewskiej Mości, jeżeli w jego opinii projekt ustawy jest niezgodny z Konstytucją Gibraltaru. Gubernator może odrzucić projekt ustawy tylko jeśli uzna, że jest on sprzeczny z zasadami dobrego rządzenia lub jest niezgodny z jakimkolwiek międzynarodowym zobowiązaniem prawnym. W obu wypadkach Gubernator może zatwierdzić projekt ustawy, jeżeli został do tego upoważniony przez Sekretarza Stanu[33]. Jeżeli Konstytucja lub inny akt prawny nie stanowi inaczej, Parlament uchwala ustawy (oraz rozstrzyga inne kwestie poddane pod głosowanie) zwykłą większością głosów w obecności co najmniej 30% ogólnej liczby członków Parlamentu po zaokrągleniu w górę do pełnej liczby. Do wymaganego kworum nie wlicza się spikera lub innej osoby, która przewodniczy posiedzeniu Parlamentu[34]. Spiker nie ma prawa do głosowania (*original vote*) ani prawa do rozstrzygania danej materii w wypadku równiej liczby głosów (*casting vote*). Członek Parlamentu zastępujący spikera ma prawo do głosowania, tak jak gdyby nie przewodniczył obradom zgromadzenia. Jeżeli w danym głosowaniu liczba głosów „za" jest równa liczbie głosów „przeciw". kwestię stanowiącą przedmiot głosowania uznaje się za odrzuconą[35].

Jeśli Gubernator uzna za konieczne i pożądane uregulowanie danej materii dotyczącej spraw, za które jest odpowiedzialny zgodnie z przepisami Konstytucji (np. obronność, sprawy zagraniczne), na drodze ustawowej, a po konsultacji z Głównym Ministrem uzna, że rząd nie przedłoży danej ustawy pod głosowanie w Parlamencie lub ustawa nie uzyska poparcia członków izby, Gubernator jest uprawniony, po uzyskaniu uprzedniej zgody Sekretarza Stanu, do publikacji projektu ustawy w dzienniku urzędowym przez okres co najmniej 21 dni, a następnie zatwierdzenia danej ustawy. W sprawach pilnych, po spełnieniu określonych warunków, Gubernator może zatwierdzić ustawę bez jej wcześniejszej publikacji w dzienniku urzędowym[36].

Władza wykonawcza

Władza wykonawcza należy do królowej, ale może być sprawowana bezpośrednio przez rząd Gibraltaru lub urzędników publicznych[37]. Rząd Gibral-

[32] https://www.electionguide.org/elections/id/3357/ (data dostępu: 21.02.2022).
[33] Art. 33 ust. 1 i 2 Konstytucji Gibraltaru.
[34] Art. 43 ust. 1 w zw. z art. 42 ust. 1 Konstytucji Gibraltaru.
[35] Art. 43 ust. 2–4 Konstytucji Gibraltaru.
[36] Art. 34 Konstytucji Gibraltaru.
[37] Art. 44 ust. 1 Konstytucji Gibraltaru.

taru stanowi Rada Ministrów oraz Jej Królewska Mość reprezentowana przez Gubernatora. W skład Rady Ministrów wchodzi Główny Minister oraz co najmniej czterech ministrów. Głównego Ministra powołuje Gubernator spośród członków Parlamentu. Ministrowie powoływani są również przez Gubernatora spośród członków Parlamentu. Gubernator działa w tym zakresie w porozumieniu z Głównym Ministrem[38]. Obecnie Rada Ministrów Gibraltaru składa się z siedmiu ministrów: Gospodarki, Turystyki, Transportu i Portu (*Minister for Business, Tourism, Transport and the Port*), ds. Cyfryzacji, Usług Finansowych, Użyteczności Publicznej (*Minister for Digital, Financial Services and Public Utilities*), ds. Rozwoju Ekonomicznego, Przedsiębiorczości, Telekomunikacji i Gibraltarskiego Banku Oszczędnościowego (*Minister for Economic Development, Enterprise, Telecommunications & the Gibraltar Savings Bank*), ds. Zatrudnienia, Zdrowia i Bezpieczeństwa oraz Zabezpieczenia Społecznego (*Minister for Employment, Health and Safety and Social Security*), Budownictwa Mieszkaniowego, Młodzieży i Sportu (*Minister for Housing, Youth and Sport*), Środowiska, Zrównoważonego Rozwoju, Zmian Klimatu i Edukacji (*Minister for the Environment, Sustainability, Climate Change and Education*) oraz Zdrowia, Sprawiedliwości, Multikulturalizmu, Równości i Spraw Społecznych (*Minister for the Health Authority, Justice, Multiculturalism, Equality and Community Affairs*)[39].

Władza sądownicza

Struktura sądownictwa na Gibraltarze przedstawia się w następujący sposób. Sąd Koronera i Sąd Pokoju stanowią sądy niższej instancji[40]. Sądem wyższej instancji jest Sąd Najwyższy. W jego skład wchodzi prezes (*Chief Justice*) oraz pozostali sędziowie (*Puisne Judges*), których liczbę określają przepisy prawa. Sąd Najwyższy rozpatruje wszelkie sprawy z zakresu postępowania cywilnego i karnego oraz posiada jurysdykcję w innych sprawach przewidzianych przepisami prawa[41]. Sądem odwoławczym od orzeczeń Sądu Najwyższego jest Sąd Apelacyjny, który składa się z prezesa oraz dwóch sędziów Sądu Apelacyjnego lub większej liczby sędziów, których może powołać Gubernator po konsultacji z Głównym Ministrem. W skład Sądu Apelacyjnego wchodzi z urzędu prezes Sądu Najwyższego, ale nie rozpatruje spraw, w których orzekał w pierwszej instancji[42]. Najwyższy organ odwoławczy stanowi Tajna

[38] Art. 45 Konstytucji Gibraltaru.
[39] https://www.gibraltar.gov.gi/ministers/ (data dostępu: 21.02.2022).
[40] https://www.gcs.gov.gi/index.php/justice-system/structure (data dostępu: 21.02.2022).
[41] Art. 60 ust. 1 i 2 Konstytucji Gibraltaru.
[42] Art. 61 ust. 2 Konstytucji Gibraltaru.

Rada (*Her Majesty in Council*)[43]. Komitet Sądowy Tajnej Rady (*Judicial Committee of the Privy Council*) stanowi sąd odwoławczy dla brytyjskich terytoriów zależnych, dependencji Korony Brytyjskiej oraz wielu państw Wspólnoty Narodów[44].

Prezesa Sądu Najwyższego oraz Sądu Apelacyjnego, a także sędziów Sądu Najwyższego i sędziów Sądu Apelacyjnego powołuje w imieniu Jej Królewskiej Mości Gubernator zgodnie z zaleceniami Komisji Służb Sądowych (*Judicial Service Commission*). Gubernator może postąpić wbrew zaleceniom Komisji po uprzednim wyrażeniu zgody przez Sekretarza Stanu[45]. Prezes Sądu Najwyższego oraz sędziowie tego sądu sprawują swoje funkcje do ukończenia 67 roku życia. Za zgodą Gubernatora prezes lub sędzia może wykonywać obowiązki również po ukończeniu ww. wieku, jednak nie dłużej niż przez trzy lata, w drodze wyjątku (maksymalnie do ukończenia 72 lat). Prezes i sędzia Sądu Apelacyjnego pełnią swoje funkcje przez czas określony w momencie ich powołania na stanowisko[46].

Zakończenie

Mimo że Gibraltar nie jest państwem, wydaje się, iż warto poświęcić uwagę na analizę jego rozwiązań ustrojowych, w szczególności z uwagi na fakt, że jako terytorium zamorskie Wielkiej Brytanii posiada dużą autonomię zagwarantowaną w Konstytucji z 2006 r., co przejawia się m.in. w sprawowaniu władzy ustawodawczej przez jednoizbowy Parlamentu Gibraltaru, władzy wykonawczej przez Radę Ministrów oraz funkcjonowaniu niezależnych sądów. Gibraltar posiada również własną flagę, herb, hymn[47], a także walutę – funta gibraltarskiego[48], który jest równoważny z brytyjskim funtem szterlingiem[49]. Oficjalnym hymnem Gibraltaru jest hymn brytyjski[50] *God Save the King*[51].

---

[43] Art. 66 Konstytucji Gibraltaru.

[44] https://www.jcpc.uk/about/role-of-the-jcpc.html (data dostępu: 21.02.2022); J. Eska-Mikołajewska, *Instytucja Sędziego Pokoju (Sądu Pokoju) w dependencjach Korony Brytyjskiej i na Gibraltarze*, [w:] A. Pogłódek (red.), *Instytucja sędziego pokoju w wybranych państwach europejskich*, Warszawa 2020, s. 54.

[45] Art. 62 ust. 1 w związku z art. 57 Konstytucji Gibraltaru.

[46] Art. 64 ust. 1 Konstytucji Gibraltaru.

[47] Autorem słów i kompozytorem hymnu Gibraltaru jest Peter Emberley, https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/gibraltar/ (data dostępu: 21.02.2022).

[48] J. Eska-Mikołajewska, op. cit., s. 51.

[49] R. Mielcarek, op. cit., s. 118.

[50] https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/gibraltar/ (data dostępu: 21.02.2022).

[51] W okresie sprawowania władzy przez monarchinię słowo „król" (*king*) zastępowane jest słowem „królowa" (*queen*), https://www.royal.uk/national-anthem (data dostępu: 13.09.2022).

Wykaz literatury

Aurrecochea I., *The Status of Gibraltar's Territorial Waters*, „International Journal of Estuarine and Coastal Law" 1987, vol. 2, no. 1.
Azopardi K., *Sovereignty and the Stateless Nation. Gibraltar in the Modern Context*, „Studies in International Law" 2009, vol. 24.
Bossano J.J., *The Decolonization of Gibraltar*, „Fordham International Law" 1995, vol. 18, no. 5.
Eska-Mikołajewska J., *Instytucja Sędziego Pokoju (Sądu Pokoju) w dependencjach Korony Brytyjskiej i na Gibraltarze*, [w:] A. Pogłódek (red.), *Instytucja sędziego pokoju w wybranych państwach europejskich*, Inst. Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2020.
Gold P., *Gibraltar. British or Spanish?*, Routledge, London–New York 2005.
Grocott Ch., Stockley G., *Gibraltar: A Modern History*, University of Wales Press, Cardiff 2012.
Leathley Ch., *Gibraltar's Quest for Self-Determination: A Critique of Gibraltar's New Constitution*, „Oregon Review of International Law" 2007, vol. 9, no. 1.
Lincoln S.J., *The Legal Status of Gibraltar: Whose Rock is it Anyway?*, „Fordham International Law Journal" 1994, vol. 18, issue 1.
Łaski P., *Hiszpańsko-brytyjski spór o Gibraltar*, „Sprawy Międzynarodowe" 1985, nr 7–8.
Mielcarek R., *Mikrokraje Europy*, Sorus, Poznań 2005.
Sobczyński M., *Państwa i terytoria zależne w Europie – katalog problemów*, [w:] R. Żelichowski (red.), *Małe państwa Europy Zachodniej i terytoria o statusie specjalnym. Ich rola i miejsce w Unii Europejskiej*, Wyd. Inst. Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2008.
Sobczyński M., *Państwa i terytoria zależne. Ujęcie geograficzno-polityczne*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2006.
Sokala A., Michalak B., Uziębło P., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
Tyranowski J., *Zagadnienie reintegracji terytorium państwa a prawo ludu do samostanowienia*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1988, z. 1.
Zych M., *Gibraltar – ostatnia kolonia Europy*, „Geozeta", nr 3.
Żelichowski R., *Gibraltar*, Wyd. Inst. Nauk Politycznych PAN, Warszawa 2012.
Żelichowski R., *Granica miękka jak skała*, „Studia z Geografii Politycznej i Historycznej" 2015, t. 4.

Summary

The constitutional arrangements of Gibraltar

Keywords: constitutional law, Gibraltar, constitutional arrangements, constitution, governor, parliament, overseas territory.

The purpose of this text is showing of the constitutional arrangements in Gibraltar. Gibraltar is the British Overseas Territory. However, it is worth paying attention that the Gibraltar Constitution 2006 gives the people of Gi-

braltar that degree of self-government which is compatible with the British sovereignty of Gibraltar. The sovereignty of Gibraltar is exercised by the Queen of Great Britain. The Governor exercises power on behalf of the Queen and he is appointed by Her Majesty. The Governor is responsible, inter alia, for defence and foreign affairs. Legislative power rests with the Queen of Britain and the unicameral legislative assembly (the Gibraltar Parliament). Executive power is exercised by the government of Gibraltar, consisting of the Council of Ministers and the Queen represented by the Governor. Even though Gibraltar is a dependent territory, it enjoys a great deal of autonomy, as evidenced by the functioning of the Gibraltar Parliament, the Council of Ministers and the independent judiciary.

DOI: 10.31648/sp.7987

Anna Dobaczewska
Uniwersytet Gdański
ORCID: 0000-0001-8918-9847
anna.dobaczewska@ug.edu.pl

Efektywność pomocy publicznej dla przedsiębiorców w okresie i po pandemii COVID-19

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako TFUE) w rozdziale dotyczącym polityki konkurencji zawiera (w art. 107 TFUE) twierdzenie, że jakakolwiek pomoc świadczona ze środków publicznych, która powoduje korzyść po stronie wybranych przedsiębiorców i negatywnie wpływa na handel pomiędzy państwami członkowskimi, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym. To zaś sprawia, że stosowanie takiej pomocy państwa jest co do zasady zakazane[1]. Z drugiej strony udzielanie finansowego wsparcia ze środków publicznych może okazać się konieczne (lub co najmniej przydatne) z uwagi na różnorakie okoliczności natury ekonomicznej lub społecznej. Dlatego też za niezbędne należy uznać ustalenie katalogu sytuacji i zdarzeń pozwalających na zastosowanie pomocy publicznej przez państwa członkowskie UE, jednocześnie zastrzegając, że takie sytuacje stanowią wyjątek od ogólnego zakazu i jako takie powinny być interpretowane zawężająco. Reakcją organów administracji publicznej na rozprzestrzeniający się wirus SARS-CoV-2 było m.in. zakazanie lub ograniczenie prawa do prowadzenia działalności gospodarczej (tzw. lockdown), co skutkowało trudnościami finansowymi po stronie przedsiębiorców, zrywało łańcuchy dostaw, w których uczestniczyli, aż wreszcie stanowiło problem dla całych branż i gospodarek krajowych. Należy zatem uznać, że skoro do strat przedsiębiorców doszło z powodu działań organów administracyjnych, to co najmniej moralnym ich obowiązkiem jest podjąć wszelkie możliwe środki, aby negatywne skutki gospodarcze tego zminimalizować.

Jednym z problemów, z jakimi muszą się mierzyć organy administracji udzielające pomocy, jest dążenie do najdalej idącej efektywności swych działań.

[1] K. Kowalik-Bańczyk, *Komentarz do art. 107*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 2, 2012, Lex.

Na efektywność składa się nie tylko efektywność ekonomiczna (taniość przyjętych rozwiązań), ale głównie efektywność prakseologiczna, badająca w jakim stopniu udało się osiągnąć zamierzony cel, i efektywność społeczna, określająca na ile przyjęte rozstrzygnięcia uwzględniają społeczne uwarunkowania i potrzeby, do jakiego stopnia udało się zrealizować interes publiczny, jakim jest w tym przypadku stabilność gospodarki[2]. Efektywność w zakresie działań prorozwojowych zależy od prawidłowego posługiwania się instrumentami gospodarczymi w zarządzaniu gospodarką. Po ustabilizowaniu się sytuacji epidemicznej i podczas odbudowy gospodarki Unii Europejskiej przyjęte rozwiązania (jak choćby nowopowstały Fundusz Odbudowy i Wzmacniania Odporności) powinny być zatem oceniane właśnie przez pryzmat tak rozumianej efektywności.

Decydując się na przeznaczenie środków publicznych na określony cel, podmiot publiczny stoi przed zasadniczym pytaniem: które z instrumentów pomocy wybrać, aby osiągnąć zamierzony cel, zapewniając jednocześnie sprawność instytucjonalną, jak i oszczędność ekonomiczną planowanych rozwiązań. Podmiot publiczny powinien je dopasować do uprzednio obranych i sprecyzowanych celów społecznych i gospodarczych. Dokonując oceny efektywności, warto uwzględnić też taki czynnik, jak maksymalizacja dobrobytu społeczeństwa. Miarą efektywności jest też odpowiednie zaplecze instytucjonalne i prawne, sprawność (prostota) działań administracji, ewentualnie szybkość ich reakcji na powstałe potrzeby, niekoniecznie zaś rozmiar nakładów finansowych. Jednym z kluczowych kryteriów efektywność pomocy publicznej w okresie pandemii COVID-19 jest szybkość reakcji, adekwatność stosowanych środków i wykorzystanie elementu zachęty do kontynuowania prowadzonej przez przedsiębiorców działalności gospodarczej.

Zadaniem władz publicznych jest zatem takie ukształtowanie form wsparcia dla gospodarki, aby mogły one być wdrożone w możliwie krótkim czasie. Dotyczy to jednakowo czasu pandemii, jak i okresu następującego bezpośrednio po niej. Można to osiągnąć przede wszystkim pomijając etap uzgadniania form i wymiaru pomocy z Komisją Europejską, czyli stosując pomoc dozwoloną *ex lege* (na podstawie art. 107 ust 2 TFUE) lub objętą zwolnieniami grupowymi, takimi jak pomoc *de minimis*, pomoc regionalna czy pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw. Trafnym rozwiązaniem mogłoby być też wsparcie, które wymykałoby się definicji pomocy publicznej ujętej w TFUE (które nie byłoby objęte zakazem stosowania). Zastosowanie pomocy po uzyskaniu uprzedniej zgody KE (tzw. pomocy dopuszczalnej) również spełnia kryterium efek-

[2] R.A. Posner, *The Economic Approach to Law*, „Texas Law Review" 1975, no. 53, s. 53. Takie postrzeganie efektywności prezentują także przedstawiciele polskiej doktryny: J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007, s. 25–50. Badają oni sens efektywność m.in. w kontekście zasad etyczno-prawnych,sprawiedliwości, w sensie maksymalizacji dobrobytu społecznego.

tywności przy założeniu, że stosowna procedura będzie trwać relatywnie krótko. Mając na to uwadze, Komisja Europejska wydała 13 marca 2020 r.[3] komunikat, sugerujący jakimi instrumentami powinny posługiwać się państwa członkowskie, względnie jak formułować wnioski o jej akceptację i jak je argumentować, aby ułatwić Komisji Europejskiej podjęcie decyzji w możliwie krótkim czasie. Wskazany dokument miał też za zadanie przyczynić się do skoordynowania udzielania pomocy publicznej w państwach członkowskich co do form i celów, by wyeliminować „wojnę na dotację" i przeciwstawić się konkurowaniu rynków krajowych między sobą. Komisja zadeklarowała ponadto w tym dokumencie uproszczenie procedur notyfikacyjnych do minimum, tak aby decyzja Komisji Europejskiej mogła być wydana jak najszybciej.

W pierwszej kolejności należy zatem ustalić, jaki jest rzeczywisty status stosowanych przez państwa członkowskie w okresie pandemii COVID-19 formuł wsparcia przedsiębiorców. Weryfikacji podlegają wówczas podstawowe kryteria uznania świadczeń opisanych w art. 107 ust. 1 TFUE za (zakazaną) pomoc publiczną. Przydatna w tym względzie będzie treść *Zawiadomienia Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*[4], skupiającego się na przybliżeniu znaczenia pojęciom „środków państwa", osiągnięcia przez przedsiębiorców „korzyści", o „selektywnym" charakterze oraz ich „wpływu na handel między państwami członkowskimi". Nie wdając się nadmiernie w szczegóły interpretacji definicji pomocy publicznej, można przyjąć, że zastosowanie wsparcia finansowego nie stanowi pomocy, jeśli nie przynosi przedsiębiorcy korzyści, nie jest selektywne ani takie, które np. z uwagi na skalę czy grupę docelową przedsiębiorców negatywnie wpłynie na handel między państwami członkowskimi[5]. Dlatego Komisja Europejska zasugerowała, aby państwa członkowskie w czasie pandemii COVID-19 korzystały z takich form wsparcia, które wymykają się uprzedniej kontroli Komisji Europejskiej, choćby z tego powodu, że nie mają charakteru selektywnego.

Elementem definicji pomocy publicznej jest także odnoszona przez przedsiębiorcę korzyść, dająca mu przewagę nad konkurentami. Wydawane przez lata decyzje Komisji Europejskiej i ewentualnie następujące po nich orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako TSUE) wskazują,

---

[3] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Eurogrupy, Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID-19, Bruksela, 13 marca 2020 r., COM(2020) 112 final, s.11.

[4] Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (OJ C z 2016 r., nr 262, s. 1).

[5] Jednocześnie warto zaznaczyć, że TSUE uznaje, iż już sam fakt istnienia rynku wewnętrznego i prawo do transgranicznego oferowania towarów i usług stanowi podstawę do uznania, że taki wpływ – co najmniej potencjalnie – istnieje. Patrz Ł. Grzejdziak, *Wpływ na handel między państwami członkowskimi UE jako przesłanka stosowania art. 107 ust. 1 TFUE. Kierunki rozwoju orzecznictwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo" 2019, t. CCCXXIX, s. 288.

że pomoc publiczna może mieć charakter bezpośredni, pośredni, polegać na przejęciu ryzyka gospodarczego przez podmiot publiczny, ale i przekładać się np. na inwestycje kapitałowe na warunkach pozarynkowych[6]. Niemal każda próba wsparcia przy wykorzystaniu środków publicznych przez podmiot, który można uznać za emanację państwa, lub podmiot działający w jego imieniu stanowi pomoc publiczną. Zatem nie tylko dotacje[7], dopłaty do wynagrodzeń czy dopłaty od oprocentowania kredytów (dokonywane w pandemii COVID-19 np. przez BGK)[8] stanowią pomoc publiczną, choć w okresie pandemii to one miałyby najefektywniejszą moc pozytywnego oddziaływania. Także ustanowienie przywilejów w przedmiocie zwolnień i ulg w zapłacie składek ubezpieczenia społecznego, zawieszenie terminów wpłaty zaliczek na podatek dochodowy, rozliczenia całości (a nie maksymalnie połowy) strat za 2020 r. od dochodu za 2019 r., wprowadzenie nowych, dodatkowych ulg podatkowych (na badania i rozwój, zwolnienia z podatku od przychodów z budynków), zwolnienia ustanawiane przez gminy z podatku od nieruchomości, a nawet z obowiązku zapłaty czynszu najmu lub dzierżawy – wszystkie one stanowią formę pomocy publicznej. Każda postać korzyści może zachwiać zrównoważoną rywalizacją konkurentów. Dlatego także pomoc polegająca na rezygnacji podmiotu publicznego z należnych mu przychodów, odciążająca przedsiębiorców w zakresie (nie)ponoszonych przez nich kosztów, także uznawana jest za (pośrednią) pomoc publiczną. Dotyczy to w pierwszej kolejności należności publiczno-prawnych, jak: podatki, opłaty, cła, a także składki na ubezpieczenie społeczne. Odnosi się do zwolnień, ulg, rozłożenia należności/zaległości na raty, przyspieszonej amortyzacji, wydania korzystnych dla podatnika interpretacji indywidualnych w sprawach danin publicznych[9]. W równej mierze co do należności publiczno-prawnych, pomoc stanowią ustanawiane na rzecz przedsiębiorców zwolnienia z lub odroczenia terminu płatności cywilno-prawnych, takich jak czynsz najmu, dzierżawy albo z tytułu użytkowania mienia stanowiącego własność podmiotów sektora publicznego, obniżanie ceny sprzedaży/wywłaszczenia nieruchomości przez podmioty publiczne poniżej ich wartości rynkowej.

---

[6] A. Dobaczewska, *Formy finansowania przedsiębiorców w świetle prawa pomocy publicznej*, Warszawa 2014, s. 51–52, 334.

[7] Przewidziane np. w rozporządzeniu Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 kwietnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 773).

[8] Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2020 r., poz. 1086).

[9] Decyzja Komisji (UE) 2017/1283 z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) wdrożonej przez Irlandię na rzecz Apple, OJ L z 2017 r., nr 187, a następnie wyrok Sądu z 15 lipca 2020 r. w sprawie T-778/16 *Irlandia przeciwko Komisji*, uznający zwolnienie z podatku za niestanowiące pomocy publicznej. Wyrok zaskarżony 25 września 2020 r. przez Komisję Europejską (sprawa C-465/20 P); w dniu składania niniejszego tekstu do publikacji sprawa nadal była w toku.

Problemem, przed jakim stanęły organy publiczne, był więc taki dobór rozwiązań, który zastosowany może być szybko i skutecznie. W okresie pandemii COVID-19 i bezpośrednio po niej efektywność pomocy powinna być mierzona m.in. tym, ilu przedsiębiorcom udało się uniknąć upadłości, ale też ilu skorzystało, np. zachowując płynność finansową i utrzymując miejsca pracy. Z perspektywy organów administracji publicznej rezygnacja z dochodów może na pierwszy rzut oka być działaniem godzącym w interes finansowy państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Efektywność w tym przypadku może być mierzona także skutecznością egzekucji przypadających od przedsiębiorców należności publicznych. Okresowe zakazy prowadzenie działalności gospodarczej i niegenerowanie przez przedsiębiorców dochodów sprawiłyby, że gdyby nie nastąpiło zwolnienie z długów, to ich przymusowa egzekucja w wielu przypadkach okazałaby się kosztowna i długotrwała, o ile w ogóle skuteczna. Dokonanie przez ustawodawcę wyboru na rzecz pomocy pośredniej, ustanowionej *ex lege* stanowi przyczynek do uznania tych form pomocy za efektywne.

Selektywność, jako kolejna cecha pomocy publicznej, nie oznacza, że jest ona przyznawana wyłącznie indywidualnie określonym przedsiębiorcom. TSUE[10] w swoich orzeczeniach uznawał za kryterium selektywności m.in. rozmiar przedsiębiorców, kraj siedziby, branżę, w jakiej aktywni są beneficjenci, ich sytuację finansową[11]. Selektywność najczęściej da się określić poprzez wskazanie indywidualnego przedsiębiorcy albo ich grupy, która na mocy przepisów normatywnych lub aktów administracyjnych (zwłaszcza indywidualnych decyzji) taką pomoc otrzyma. Jednocześnie pomoc udzielana w Polsce w okresie pandemii niemal zawsze jakieś kryterium selektywności określa. Przykładowo: w ramach tzw. tarczy finansowej[12] Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm wsparciem zostało objętych kilkadziesiąt wyraźnie wskazanych branż. Wybranie tych najbardziej potrzebujących było wszak działaniem niezbędnym, także z punktu widzenia efektywności pomocy. Z kolei tzw. mikropożyczki (w kwocie 5000 zł) mogli zaciągnąć w zasadzie wszyscy przedsię-

[10] Np. wyrok ETS z 8 listopada 2001 r. w sprawie C-143/99 Adria Wien Pipeline GmbH i Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH v Finanzlandesdirektion für Kärnten, ECR 2001 I-08365; wyrok ETS z 1 grudnia 1998 r. w sprawie C-200/97 Ecotrade Srl. I Altiforni e Ferriere di Servola SpA (AFS), ECR I-7907.

[11] S. Dudzik, *Wymóg selektywności środka pomocowego w prawie Unii Europejskiej: wprowadzenie i wyrok TS z 8.11.2001 w sprawie C-143/99 Adria Wien Pipeline GmbH*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2016, nr 4, s. 42–48; M. Truksa, Z. Machalski, *Przesłanki uznania przysporzenia ze środków publicznych za pomoc państwa*, „Studia Prawnicze i Administracyjne" 2010, nr 1, s. 153–164.

[12] Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1842 ze zm.); ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 695 ze zm.).

biorcy, niezależnie od tego czy i w jakiej wysokości straty ponieśli. Trudno zatem mówić o efektywności pomocy nieukierunkowanej w jakikolwiek sposób na rzeczywiste potrzeby przedsiębiorców. Nie wszyscy przedsiębiorcy ucierpieli na skutek ograniczeń działalności w równym stopniu, zatem dokonanie wyboru beneficjentów wydaje się konieczne. Ułatwieniem dla organów administracyjnych i skróceniem procedur (krajowych oraz unijnych) skutkowało wskazanie przez Komisję Europejską w wytycznych z 19 marca 2020 r.[13] (dalej jako wytyczne KE) tych sektorów, dla których udzielana pomoc mogła być uznawana za dozwoloną bez szczegółowej analizy sytuacji finansowej pojedynczych przedsiębiorców. W wytycznych KE wskazano zwłaszcza na sektor transportu, hotelarstwa, gastronomii i handlu detalicznego, kultury, proponując, aby państwa członkowskie kierowały swoją pomoc właśnie ku tym sektorom.

Co do innych znamion pomocy, to ich ominięcie nie jest już takie proste jak w przypadku selektywności. Okoliczność, że za środki publiczne uznać należy wszelkie środki pochodzące bezpośrednio lub pośrednio od „państwa", tzn. od jednostek sektora finansów publicznych (w tym organów administracji publicznej, jednostek samorządu terytorialnych, państwowych i samorządowych osób prawnych, ZUS itd.), banków państwowych i instytucji rozwoju oraz każdego innego podmiotu (w tym podmiotu prawa prywatnego), na który delegowano wykonanie zadań publicznych i który można uznać za emanację władzy państwa, może przyczynić się do zwiększenia efektywności pomocy. Z jednej strony szerokie grono podmiotów rozdysponowujących środki stanowi problem w zakresie sprawnej koordynacji ich działań, ale z drugiej pozwala przyspieszyć reakcję, tak potrzebną w przypadku wystąpienia nagłego i głęboko ingerującego w gospodarkę zdarzenia, jakim była pandemia COVID-19. Wśród podmiotów, którym w Polsce powierzono zadanie wypłaty lub zarządzania środkami publicznymi na potrzeby zwalczania skutków pandemii, znalazły się m.in. powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, Fundusz Pracy, PFRON, BGK, PFR S.A., pośrednicy finansowi (banki, agencje rozwoju, fundusze rozwoju). Wielopostaciowość pomocy i konieczność skrócenia czasu oczekiwania na wypłatę powiązano z wielością dysponentów środków publicznych, wypłacających środki pomocy. Poszerzenie kręgu podmiotów obowiązanych do udzielania pomocy miało sprawić, że pomoc będzie udzielana efektywnie (szybko i celowo).

W oparciu o specyfikę poszczególnych form pomocy publicznej można wyróżnić dwa typy materialnoprawnych podstaw jej udzielenia. Pierwszą jest udzielanie pomocy poprzez realizację kompetencji organu administracji za sprawą określonego rozstrzygnięcia (wydanie aktu administracyjnego, zawarcie umowy) po złożeniu przez potencjalnego beneficjenta pomocy odpowiednie-

[13] Komunikat Komisji, Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (OJ C z 2020 r., Nr 91), s. 1.

go wniosku. Drugą grupę norm stanowią te, których konstrukcja umożliwia uzyskanie pomocy po spełnieniu przez beneficjenta prawnie określonych warunków, ale bez konieczności podejmowania przez organ administracyjny jakiegokolwiek aktu stosowania prawa. Pomoc publiczna udzielana w oparciu o ten typ norm określana jest mianem pomocy automatycznej (systemowej)[14]. W okresie wzmożonego zapotrzebowania na pomoc publiczną na pierwszy plan wysuwają się więc te formy, które mogą być automatycznie udzielane, aby przyspieszyć proces wypłaty. Komisja w omawianym wyżej komunikacie podkreśla ponadto, że większe znaczenie powinno być nadane formom pomocy zwrotnej[15] lub pośredniej – w postaci gwarancji.

Tymczasem wiosną 2020 r. przedsiębiorcy podnosili, że czas oczekiwania na wypłatę niektórych form pomocy wynosił kilka, a nawet kilkanaście tygodni. W przypadku tzw. mikro pożyczek dla małych i średnich przedsiębiorstw opóźnienie tłumaczono m.in. skomplikowanym charakterem wniosku i koniecznością „ręcznej" weryfikacji prawdziwości podawanych przez przedsiębiorców danych. Zważyć należy, że procedowanie według dotychczasowych procedur, ich nadmierny formalizm (żądanie podania danych, którymi administracja już dysponuje) i brak zaufania wobec przedsiębiorców (mimo obowiązującej zasady na podstawie art. 10 ustawy Prawo przedsiębiorców), objawiający się kontrolą wstępną wniosków, godziło w efektywność pomocy[16] wydłużało postępowanie i opóźniało wypłatę. Jednocześnie same wnioski, skomplikowane w konstrukcji i generujące trudności w wypełnianiu stanowiły potencjalne źródło braków formalnych i potencjalnych opóźnień przy wydawaniu rozstrzygnięć. Organom administracji nie pozostawało jednak nic innego, jak zastosować się do uchwalonych przepisów; główna odpowiedzialność za opieszałość administracji spoczywała w tym przypadku na prawodawcy. Dopiero na skutek nowelizacji przepisów część wymaganych dokumentów i wykazywanych okoliczności zamieniono obowiązek dostarczenia dokumentów na obowiązek złożenia oświadczenia przez przedsiębiorców, co skróciło proces wypłaty pomocy.

Przykładem tego, że efektywność pomocy doznała uszczerbku na skutek problemów z doborem wskaźnika determinującego prawo do otrzymania pomocy i jej wysokości, może być także ustalenie przez ustawodawcę kryteriów przyznawania tzw. świadczenia postojowego osobom prowadzącym działalność gospodarczą lub związanym umową cywilnoprawną uzależnionego od wyso-

---

[14] E. Modzelewska-Wąchal (red.), *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2001, s. 156.

[15] Piąta zmiana tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 oraz zmiana załącznika do komunikatu Komisji do państw członkowskich w sprawie zastosowania art. 107 i 108 TFUE do krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych z 21 lutego 2021r. (OJ C z 2021 r., Nr 34, s. 7).

[16] Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.

kości wynagrodzenia osiąganego w poprzednim kwartale a ogłaszanego przez GUS. Mając nawet możliwości techniczne i personalne, urzędy pracy były zobligowane czekać kilka tygodni z wyliczeniem i wypłatą należnego świadczenia, albowiem wysokość wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania świadczenia była publikowana w połowie maja. Do tego czasu urzędu musiały pozostawać bezczynne (zgodnie z art. 15g ust. 7, art. 15zq w zw. art. 15zs ust. 2 ustawy z dnia 30 marca 2020 r.)[17].

Czynnikiem hamującym postępowanie administracyjne w niektórych sprawach o przyznanie pomocy okazał się też obowiązek prowadzenia postępowania w formie elektronicznej. W okresie obowiązującego ograniczania przemieszczania się oraz zamknięcia siedzib organów administracji publicznej przed interesantami forma elektroniczna wydawała się oczywista. Przyjęcie zasady składania wniosków (wraz z załącznikami) o pomoc publiczną w postaci cyfrowej miało w założeniu przyspieszyć procesu ich rozpatrywania; pomoc miała być też szybciej wypłacana, a tym samym być skuteczniejsza. Wnioski czekały jednak na rozstrzygnięcie dłużej niż zakładano z powodu niewystarczających zasobów personalnych i technicznych po stronie organów administracyjnych. Tymczasem braki oprogramowania i przeszkolenia urzędników sprawiły, że wnioski zamiast szybciej, rozpatrywane były dłużej niż oczekiwano, a opatrywanie decyzji podpisem elektronicznym urosło do problemu. Gdyby stan cyfryzacji polskich struktur administracyjnych był dalej posunięty, jeszcze przed pojawieniem się pandemii, a integracja systemów informatycznych poszczególnych organów administracji zapewniona, to weryfikacja prawdziwości informacji przedkładanych przez przedsiębiorców, a co za tym idzie – weryfikacja zasadności wniosków byłaby sprawniejsza, udzielana zaś pomoc efektywniejsza.

Chcąc przyspieszyć zastosowanie pomocy w okresie pandemii, organy administracji publicznej (ewentualnie w ślad za ustawodawcą) powinny były szukać rozwiązań, które miały znaczenie i zasięg lokalny. Ostatnim elementem definicji pomocy publicznej, pozwalającej określić, czy wsparcie przedsiębiorców stanowi rozwiązanie zgodne z zasadą rynku wewnętrznego, jest bowiem brak oddziaływania pomocy na handel między państwami członkowskimi. W bogatym orzecznictwie TSUE[18] za wystarczające dla uznania istnienia wpływu na handel między państwami członkowskimi uznawano nawet samo istnienie wewnątrz unijnego handlu przedmiotowym towarem między jakimikolwiek

[17] Ustawa z dnia 30 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U z 2020 r., poz. 568 ze zm.).

[18] Sprawa 730/79, *Philip Morris v. Komisja*, ECR 1980, I -2671; sprawa łączona C-278/92, C-279/92 i C-280/92 *Hiszpania v. Komisja (Hytasa)*, ECRI-4103; sprawa C-142/87, *Belgia v. Komisja (Tubemeuse)*, ECR 1990, I-959.

uczestnikami rynku, niekoniecznie przez samego beneficjenta pomocy[19]. Zdaniem Komisji Europejskiej[20] dla wykazania, że wsparcie nie ma wpływu na wymianę handlową w UE, państwo członkowskie winno udowodnić, iż wsparcie nie przyciąga do danego regionu inwestycji z zagranicznych oraz że towary wytwarzane (i odpowiednio usługi świadczone) przez beneficjenta mają charakter lokalny, ograniczający się do określonego obszaru geograficznego[21]. Znalezienie takiej formuły wsparcia dla przedsiębiorców, która – nie będąc selektywną korzyścią – nie miałaby wpływu na handel na rynku wewnętrznym, jest niezwykle trudne, jeśli nie niemożliwe. W wytycznych KE podkreśla się znaczenie rynku wewnętrznego i jego dalszego funkcjonowania, także w warunkach pandemii COVID-19. Jednocześnie sugeruje konkretne formy pomocy, których jednolite zastosowanie w całej Unii Europejskiej pozwoli na przestrzeganie zasady rynku wewnętrznego. Zastosowanie się do wytycznych KE zwiększało prawdopodobieństwo wyrażenia przez Komisję Europejską państwu członkowskiemu zgody na udzielenie takiej pomocy.

Istotny z perspektywy oceny okazał się podział pomocy publicznej na dozwoloną (*ex lege*) i dopuszczalną (na podstawie decyzji Komisji Europejskiej), ściśle powiązany z art. 107 ust. 2 oraz art. 107 ust. 3 TFUE. Traktat w art. 107 ust 2. lit. a pozwala, bez konieczności notyfikacji i zgody Komisji Europejskiej, na udzielanie wsparcia finansowego bezpośrednio konsumentom. Z kolei w oparciu o art. 107 ust 2 lit b zgodna z rynkiem wewnętrznym jest „pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi". W okresie pandemii Komisja Europejska za dozwolone uznała (w cytowanych już wytycznych KE) świadczenia publiczne, rekompensujące konsumentom koszty anulowanych usług turystycznych lub biletów, których cena nie została im zwrócona przez operatorów. Przykładowo: polski ustawodawca przyjął na tej podstawie rozwiązania określane jako polski bon turystyczny, ujęty w ustawie z dnia 15 lipca 2020 r.[22], polegający na udzieleniu wszystkim osobom fizycznym, którym przysługuje prawo do świadczeń wychowawczych lub dodatków wychowawczych, dofinansowania do wypoczynku dla małoletniego dziecka o równowartości 500 zł. Innym przydatnym rozwiązaniem, choć wymagających uprzedniej zgody Komisji Europejskiej, jest powołanie się na art. 107 ust. 3 lit. b TFUE. Pozwala on na zastosowanie pomocy „mającej na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego"[23].Podstawową różnicą odnoszącą się

[19] F.J. Säcker, F. Montag, *European State Aid Law. A Commentary*, München 2016, s. 237.

[20] Zawiadomienia w sprawie uproszczonej procedury rozpatrywania niektórych rodzajów pomocy państwa (OJ C 136 z 16 czerwca 2009 r., s. 3–9).

[21] F.J. Säcker, F. Montag, op. cit., s. 237.

[22] Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym (Dz.U. z 2020 r., poz. 1262).

[23] Szerzej: P. Nicolaides, *Application of Article 107(2)(b) TFEU to Covid-19 Measures: State Aid to Make Good the Damage Caused by an Exceptional Occurrence*, „Journal of European Competition Law & Practice" 2020, vol. 11, no. 5–6.

do przesłanek zastosowania pomocy dozwolonej oraz pomocy dopuszczalnej jest okoliczność, czy pomoc taka ma mieć charakter prewencyjny, czy stanowić będzie naprawienie szkody już zaistniałej. Zamierzając się posłużyć argumentem o zaistnieniu zdarzenia nadzwyczajnego, państwo członkowskie powinno wykazać, że zaistniało zdarzenie, którego nie sposób było wcześniej przewidzieć i że miało ono wpływ na całą gospodarkę danego kraju, nie tylko jakiegoś regionu czy branży. Wytyczne KE jednoznacznie wskazują, że Komisja Europejska uznaje pomoc związaną ze skutkami pandemii jako zdarzenia niedającego się wcześniej przewidzieć, a więc nadzwyczajnego.

Pomocne dla państw członkowskich w okresie pandemii COVID-19 okazało się także korzystanie z rozporządzenia dotyczącego zwolnień grupowych (GBER)[24], które przyzwala na stosowanie określonych w nim form pomocy, bez notyfikacji. Tym samym pozwala na bezzwłoczne udzielenie wsparcia, jednak z zastrzeżeniem, że spełnione zostaną zawarte w nim warunki brzegowe udzielanej pomocy publicznej. Dotyczy to m.in. pomocy *de minimis*, pomocy regionalnej, pomocy na badania i innowacje. Jednak tylko w przypadku niezrealizowania wszystkich wydatków przewidzianym w okresie 2014–2020 można było jeszcze przekierować środki publiczne na projekty, które wpisywałyby się w zatwierdzone wcześniej programy operacyjne, ale lepiej odpowiadałyby potrzebom chwili. Takie przekierowanie środków decyzją instytucji zarządzającej zyskało przyzwolenie Komisji Europejskiej w wytycznych KE. Komisja Europejska zdecydowała także o przedłużeniu okresu stosowania rozporządzeń, w tym o pomocy regionalnej – na równi dla regionów opisanych w lit a oraz c – gdzie zastosowanie pomocy na podstawie dotychczasowej mapy pomocy regionalnej było możliwe aż do 31 grudnia 2021 r.[25] Dzięki temu niemal niezwłocznie można było przesunąć środki publiczne na projekty zwalczające skutków epidemii, oczywiście o ile takie środki nie były wcześniej w całości rozdysponowane; podobnie w przypadku pomocy *de minimis*, o ile jej limity nie były wcześniej przez przedsiębiorcę wykorzystane.

Organy Unii Europejskiej regularnie podejmują działania mające na celu ograniczenie udzielanej pomocy i zwiększenia jej efektywności. Założenia reformy pomocy publicznej zawartej w dokumencie *Less and better targetedstateaid* (*Mniejsza, ale lepiej ukierunkowana pomoc publiczna*)[26], przewidzianej

[24] Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r., uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (OJ L z 2014 r., Nr 187).

[25] Rozporządzenie Komisji (UE) 2020/972 z dnia 2 lipca 2020 r., zmieniające rozporządzenie (UE) Nr 1407/2013 w odniesieniu do jego przedłużenia oraz zmieniające rozporządzenie (UE) Nr 651/2014 w odniesieniu do jego przedłużenia i odpowiednich dostosowań (OJ L z 2020 r., Nr 215, s. 3).

[26] Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 7 czerwca 2005 r., Gorzej i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005–2009, COM(2005) 107, końcowy, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0107&from=EN.

na lata 2005–2009 wskazują m.in., że dla większej efektywności pomocy korzystniejsze jest też skoncentrowanie się na celach horyzontalnych i koordynowanie działań pomocowych z poziomu całej UE. Reguła ta została potwierdzona również podczas uchwalania założeń pomocy udzielanej w czasie i po okresie pandemii COVID-19.

Stopniowe przywracanie rozwoju gospodarki państw członkowskich wymagało, zdaniem Komisji Europejskiej, dodatkowego skoordynowanego wsparcia finansowego ze strony Unii Europejskiej. Komisja Europejska przygotowała specjalny, z założenia tymczasowo funkcjonujący (do 2023 r.) fundusz pn. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Recovery and Resilience Facility, zwany też Funduszem Odbudowy lub Next Generation EU)[27]. Środki na jego utworzenie UE pozyskała, zaciągając dług na rynkach kapitałowych na warunkach bardziej korzystnych od tych, które mogłoby uzyskać indywidualnie państwa członkowskie czy sami przedsiębiorcy. Zwiększa to efektywność działań, obniżając koszty pozyskania kapitału. Next Generation UE obejmuje pomoc w postaci dotacji oraz pożyczek. Z tej puli Polska zawnioskowała o 23,9 mld euro dostępnych w ramach dotacji bezzwrotnych oraz o 12,1 mld euro z części pożyczkowej (tj. ok. 1/3 kwoty przyznanej)[28], plasując się na piątym miejscu pod względem wielkości kwoty przyznanej pomocy[29]. Komisja Europejska, chcąc efektywnie i szybko przeciwdziałać kryzysowi gospodarczemu wywołanemu przez pandemię, przyjęła założenie, że państwa członkowskie 70% kwoty dotacji powinny rozdysponować na projekty inwestycyjne do końca 2022 r.[30], a pozostałe 30% do końca 2023 r. Za kluczową dla efektywności uznano bowiem szybkość reakcji na kryzys.

Dla polskich organów administracji publicznej problemem może okazać się pogodzenie potrzeb sektorowych w branżach najsilniej dotkniętych kryzysem z nadal honorowaną zasadą preferencji dla pomocy horyzontalnej. W istocie bowiem fundusz ten stanowi odpowiedź na stare problemy i jest ukierunkowany na wzmocnienie inwestycji w dziedzinach, które w większości były przedmiotem zainteresowania jeszcze przed epidemią. Przewiduje on dofinansowanie horyzontalnie ukierunkowanych tzw. komponentów, w tym wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw, innowacje, modernizację administracji publicznej, poprawę jakości usług ochrony zdrowia, postęp cyfrowy i „zielone"

---

[27] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (OJ L z 2021 r., Nr 57).

[28] Krajowy Program Odbudowy i Wzmacniania Odporności, Rada Ministrów, kwiecień 2021 r., https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/kpo/o-kpo/.

[29] Obok Hiszpanii, Francji, Włoch i Niemiec. Zob. M. Lopriore, M. Vlachodimitropoulou, *Recovery and Resilience Plans for the Next Generation EU: a unique opportunity that must be taken quickly, and carefully*, EIPA Paper, Maastricht, 2021, http://aei.pitt.edu/103707/1/EIPA_Paper_Recovery-and-Resilience-Plans-for-the-Next-Generation-EU_Digital.pdf.

[30] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241, pkt (46).

rozwiązania, zwłaszcza w zakresie transportu miejskiego. Nie wydaje się więc, aby pomoc Funduszu Odbudowy była przeznaczona na obszary problemowe wynikłe ze skutków pandemii i mogła im skutecznie zaradzić. Komisja Europejska wymaga, aby nie mniej niż 37% środków przeznaczane było na projekty realizujące założenia Europejskiego Zielonego Ładu, a nie mniej niż 20% na projekty z Agendy cyfrowej; pozostałe środki mogą być rozdysponowane zgodnie z potrzebami państwa członkowskiego.

Problemem może okazać się skorzystanie z zawnioskowanych kwot pożyczek. Zależnie od tego, czy państwo (względnie jednostki samorządu terytorialnego) osiągnęło górne granice prawnie dopuszczalnego zadłużenia publicznego, czy nie, podmioty publiczne będą mogły z tego rozwiązania skorzystać tylko częściowo, a być może wcale. Na koniec 2021 r. dług publiczny Rzeczpospolitej Polskiej wynosił 54,2% PKB[31] (i dodatkowo w postaci długu ukrytego 12% m.in. pod postacią obligacji emitowanych przez BGK i PFR S.A. na potrzeby finansowania Funduszu COVID-19)[32]. Prawdopodobny jest więc scenariusz, w którym Polska nie będzie mogła zaciągnąć kolejnych pożyczek, zwłaszcza że o pożyczki z Funduszu Odbudowy będzie można wnioskować tylko do sierpnia 2023 r. Publicznie podawane są też informacje o wyemitowaniu obligacji skarbowych w tym samym czasie, kiedy do dyspozycji postawione mogły być środki Funduszu Odbudowy.

Problem stanowi także przedłużający się proces akceptacji Krajowego Programu Odbudowy. Część państw członkowskich, których krajowe programy odbudowy zostały zaaprobowane przez Komisję Europejską jeszcze w 2021 r., skorzystała z 13% zaliczki z Funduszu Odbudowy, wypłacanej w pierwszej połowie 2022r. Polski Krajowy Program Odbudowy, oparty na stosownym rozporządzeniu[33] oraz wytycznych KE, został wprawdzie przesłany do Komisji Europejskiej o czasie (w maju 2021 r.), lecz jeszcze w połowie maja 2022 r. nie został zaakceptowany przez instytucje unijne. Jest więc prawdopodobne, że polskie organy administracji nie zdążą skorzystać z tych środków lub będą mogły uczynić to tylko w części. Brak ostatecznych ustaleń w przedmiocie akceptacji Krajowego Programu Odbudowy nie pozwala też przyjąć (regionalnych) programów operacyjnych czy uchwał budżetowych, zawierających wydatki na cele, które byłyby współfinansowane ze środków UE, co stanowi

[31] https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych (data dostępu: 20.05.2022).

[32] http://www.dlugpubliczny.org.pl (data dostępu: 20.05.2022). Art. 65[1]: W Banku Gospodarstwa Krajowego tworzy się Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, zwany dalej „Funduszem", w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, o którym mowa w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374, 567 i 568).

[33] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. UE L 57 z 18 lutego 2021 r.).

kolejny problem w prawidłowym funkcjonowaniu organów administracji. Opóźnia to planowanie strategiczne i finansowe na wszystkich szczeblach struktur administracji publicznej.

Niewątpliwym, najdalej idącym problemem polskich organów administracyjnych w udzielaniu pomocy postpandemicznej jest brak (unijnych) środków finansowych. Wyższe niż zwykle wydatki budżetowe na cele socjalne ograniczają krajowe wydatki na pomoc publiczną, czynią wsparcie płynące z zasobów unijnych wręcz niezbędnym. Najważniejszą barierę przed efektywnym wykorzystaniem postawionych Polsce do dyspozycji środków pomocowych stanowią zastrzeżenia organów UE co do przestrzegania przez Polskę zasady praworządności[34]. Przyjęta w rozporządzeniu unijnym zasada określana jako „pieniądze za praworządność"[35] oznacza w praktyce brak wypłaty środków unijnych przewidzianych na realizację Wieloletnich Ram Finansowych, ale też Krajowego Planu Odbudowy. Parlament Europejski wydał bowiem rezolucję[36], w której jednoznacznie wskazał, by zasada ta miała zastosowanie także do dodatkowych środków przeznaczonych na inicjatywy odbudowania gospodarki po recesji wywołanej pandemią COVID-19. Dopóki nie zostaną wprowadzone w Polsce zmiany legislacyjne przywracające praworządność, dopóty większość prób łagodzenia skutków ekonomicznych pandemii jest skazana na niepowodzenie z racji niewystarczających środków finansowych.

Ocena efektywności pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom polskim z tytułu utrudnień spowodowanych skutkami COVID-19 wypada niejednoznacznie. Wprawdzie pomoc publiczna uruchomiona w okresie pandemii COVID-19 i świadczona w okolicznościach nadzwyczajnych opierała się w zasadzie na wszystkich dostępnych na podstawie art. 107 i 108 TFUE rodzajach pomocy, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które pozwalały przekazanie beneficjentom (niemal) natychmiast środków finansowych lub zwalniania ich z obciążeń na rzecz podmiotów publiczno-prawnych. Jednak pospiesznie podejmowane regulacje okazały się niespójne, niedokładne i niekiedy trudne do zastosowania w praktyce. Samo tempo uchwalania przepisów i ewentualnego

[34] Wyrok TSUE (Wielka Izba) z 15 lipca 2021 r. w sprawie C-791/19, Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska,nakazujący likwidację Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego,https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=PL&num=C-791/19; postanowienie wiceprezesa TSUE z 14 lipca 2021 r. w sprawie C-204/21, Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska o ustanowieniu środków tymczasowych (OJ C z 2021 r., nr 593),https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:62021CO0204(02); wyrok TSUE z 2 marca 2021 r. w sprawie C- 824/18 uznający sposób powoływania sędziów SN za obarczony wadą; wyrok TSUE z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie C-156/21.

[35] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (OJ L 433 I, 22 grudnia 2020 r., s. 1–10), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=PL.

[36] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2022 r. w sprawie praworządności i konsekwencji wyroku TSUE (2022/2535(RSP)), pkt 11, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0074_PL.html (data dostępu: 20.05.2022).

przekazywania środków nie świadczy bowiem o efektywności tych rozwiązań. Wydając wytyczne KE, Komisja ukierunkowała działania państw członkowskich na najbardziej efektywne formy oddziaływania na gospodarkę, przy zachowaniu zasady rynku wewnętrznego. Podkreślono w nich wagę rozwiązań dozwolonych wprost na podstawie TFUE (dozwolonych *ex lege*) oraz tych, które zostały uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie rozporządzenia dotyczącego wyłączeń grupowych na lata 2014–2020. Wytyczne wskazują również na formy pomocy publicznej, które (przy zachowaniu wskazanych w nich warunków) zasługują na akceptację i możliwe jest ich szybkie zastosowanie. Dzieje się tak za sprawą przeznaczenia środków na pomoc horyzontalną, pozwalając na uproszczenie (skrócenie) postępowania notyfikacyjnego. Dobór instrumentów pomocowych należy ocenić pozytywnie.

W warunkach polskich problemem, zwłaszcza w okresie popandemicznym, okazało się zapewnienie i uruchomienie środków finansowych przeznaczonych na pomoc. Mimo stworzenia na poziomie Unii Europejskiej specjalnego, dodatkowego funduszu (Fundusz Odbudowy i Wspierania Odporności), którego środki mogą być przeznaczane na finansowanie projektów prorozwojowych na cele wynikające ze strategii rozwojowej UE i mające na celu poprawienie koniunktury, Polska nie może z nich skorzystać z uwagi na zastrzeżenia TSUE w zakresie nieprzestrzegania przez nasz kraj zasady praworządności. Okoliczność ta uniemożliwia akceptację Krajowego Programu Odbudowy i wypłatę środków m.in. z Funduszu Odbudowy. Czyni to niemożliwym efektywne planowanie strategiczne i finansowe przez organy administracji publicznych wszystkich szczebli. Niewątpliwie brak pełnej kwoty środków finansowych, która przysługiwałaby Polsce oznacza obniżenie efektywności. Z większą kwotą pomocy przedsiębiorcy szybciej mogliby wyjść z impasu spowodowanego kryzysem gospodarczym po pandemii. Tym brakom może jedynie przeciwdziałać natychmiastowe i jednoznaczne wypełnienie zobowiązań nałożonych na Polskę we wskazanych w pracy orzeczeniach TSUE. Dysponując wyłącznie krajowymi środkami finansowymi, efektywność działań organów publicznym nie może być równa sytuacji, w której wykorzystano by środki choćby z przeznaczeniem na Krajowy Program Odbudowy. Tymczasem część z nich przepadła bezpowrotnie.

Wykaz literatury

Dobaczewska A., *Formy finansowania przedsiębiorców w świetle prawa pomocy publicznej*, Difin, Warszawa 2014.

Dudzik S., *Wymóg selektywności środka pomocowego w prawie Unii Europejskiej: Wprowadzenie i wyrok TS z 8.11.2001 w sprawie C-143/99 Adria Wien Pipeline GmbH*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2016, nr 4.

Grzejdziak Ł., *Wpływ na handel między państwami członkowskimi UE jako przesłanka stosowania art. 107 ust. 1 TFUE. Kierunki rozwoju orzecznictwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis – Prawo" 2019, t. CCCXXIX.
Kowalik-Bańczyk K., *Komentarz do art. 107*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniuUniiEuropejskiej*, t. 2, 2012, Lex.
Modzelewska-Wąchal E. (red.), *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców i jej nadzorowanie. Przepisyikomentarz*, LexisNexis, Warszawa 2001.
Nicolaides P., *Application of Article 107(2)(b) TFEU to Covid-19 Measures: State Aid to Make Good the Damage Caused by an Exceptional Occurr*ence, „Journal of European Competition Law & Practice" 2020, vol. 11, no. 5–6.
Säcker F.J., Montag F., *European State Aid Law. A Commentary*, C.H. Beck, München 2016.
Stelmach J., Brożek B., Załuski W., *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
Truksa M., Machalski Z., *Przesłanki uznania przysporzenia ze środków publicznych za pomoc państwa*, „Studia Prawnicze i Administracyjne" 2010, nr 1.

Summary

The effectiveness of state aid measures for entrepreneurs during and after the COVID-19 pandemic

Keywords: state aid, COVID-19, Multiannual Financial Framework, Recovery and Resilience Fund.

Rules on granting, using and monitoring state aid can be primarily disclosed from the European Law. The analysis of the Treaty on the functioning of the European Union provisions, secondary law and EU guidelines show the most effective and suitable means of state aid, both during the COVID-19 pandemic and afterwards. In the year 2020–2021 application of the EC guidelines seemed helpful, as well as using those forms of aid that have been proclaimed compatible with the internal market under art. 107–108 TFEU. As of the year 2021, it is required to adjust state aid measures to the priorities mentioned in the Multiannual Financial Framework, EU policies for 2021–2027, including Digital Agenda and European Green Deal.

The aim of the article is to present basic aspects of state aid application, due to the EC Guidelines issued in March 2020 (as amended), implementing legal acts coping with the economic crisis revealed from the pandemic. The adopted research method is therefore limited to a dogmatic and legal analysis. The provisions of the TFEU, EU regulations and soft law documents enabling the use of permitted and admissible aid were considered.

The legal solutions implemented by the Member States during the pandemic were taking advantage of the general block exemptions issued for the period 2014–2020 and 2022–2027. The European Commission supports the

administration of the Member States in its efforts to create national recovery plans according to the requirements of the Recovery and Resilience Fund. For Poland, the possibility togrant state aid tominimizethe negative economic consequences of the COVID-19 pandemic, are consideredscarce. It is due to the rule that the financial means may be paid out of the EU budget and in the NextGenerationEU Facility only if the general rule of democracy and rule of law are respected. Public administration authorities may therefore face the problem of not having sufficient budgetary means to grant state aid to entrepreneurs in economic difficulties, having in mind that at the same time the social expenditures of the public budgets have considerably risen.

DOI: 10.31648/sp.8070

Jan Dytko
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0003-3937-685X
jan.dytko@ujk.edu.pl

Nadzór i sądowa kontrola działalności uchwałodawczej organów samorządu zawodów medycznych

Wstęp

Właściwe wykonywanie zawodu zaufania publicznego leży w interesie publicznym i służy jego ochronie. Interes publiczny postrzegany jest jako dobro wspólne ogółu obywateli państwa. Może być też widziany w mniejszej perspektywie, np. jako interes regionalny czy interes społeczności lokalnej na poziomie gminy.

W demokratycznym państwie prawnym interes publiczny wynika z całego porządku prawnego i wyznacza z jednej strony granice dopuszczalnej ingerencji państwa w stosunki społeczne i gospodarcze oraz w prawa i wolności obywatelskie, z drugiej zaś – granice dowolności zachowań jednostki[1]. Na ustawodawcy ciąży więc obowiązek identyfikacji jego treści z uwzględnieniem wartości konstytucyjnie chronionych[2]. W ścisłej definicji interesu publicznego mieszczą się wartości prawne i ekonomiczne, ale również wartości etyczne[3]. Normy etyczne są autonomiczne względem norm prawnych, prawo zaś nie może być pełnym odbiciem moralności. Stąd pochodzą różnice między obowiązującym systemem prawa a występującymi w społeczeństwie systemami norm etycznych[4].

W zawodzie zaufania publicznego duży nacisk kładzie się na deontologię zawodową, której przestrzeganie stanowi gwarancję rzetelnego i sumiennego

[1] L. Mazowiecka, *Prokuratura w Polsce 1918–2014*, Warszawa 2015, s. 207–208.
[2] Wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 25.
[3] M. Zdyb, *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] A. Korybski, M.W. Kostyckij, L. Leszczyński (red.), *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Lublin 2006, s. 207.
[4] Uchwała TK z 17 marca 1993 r., sygn. akt W 16/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 16.

wykonywania zawodu. Tym sposobem kształtowane są poprawne stosunki społeczne, powstające między osobą wykonującą wolny zawód (w tym oczywiście zawód medyczny) a interesariuszem (pacjentem). Rzetelnemu oraz zgodnemu z deontologią wykonywaniu zawodu medycznego sprzyja zorganizowanie osób trudniących się tą profesją w samorząd zawodowy na zasadzie korporacjonizmu (przynależność obowiązkowa). Samorząd zawodowy chroni interes korporacyjny *in gremio* i *ad personam*. Jednym z przejawów tej ochrony jest działalność uchwałodawcza organów samorządowych, która ma charakter samodzielny i niezależny oraz wykonywana jest w granicach prawa powszechnie obowiązującego i prawa korporacyjnego. Legalność działalności uchwałodawczej organów samorządowych podlega nadzorowi oraz kontroli Sądu Najwyższego.

Przedmiot niniejszego opracowania koncentruje się wokół analizy zakresu ingerencji nadzorczej i sądowej kontroli działalności normatywnej samorządu zawodów medycznych, z wyłączeniem tych uchwał organów samorządowych, które rozstrzygają indywidualne sprawy członków korporacji.

Autor wykorzystuje metodę badawczą opisową, bazując na szczegółowej prezentacji materiału normatywnego oraz metodę dogmatyczną, na kanwie której przedstawiono poglądy doktryny prawa i judykatury. Cel pracy zorientowany jest na identyfikację i analizę regulacji nadzorczych występujących w ustawach samorządowych.

Decentralizacja rzeczowa

Decentralizacja rzeczowa definiowana jest jako powierzenie samodzielnym podmiotom zarządzania określonymi rodzajami spraw[5]. W tej formie decentralizacji funkcjonuje samorząd zawodowy zawodów zaufania publicznego[6]. Jest to podstawowa forma decentralizacji rzeczowej.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[7] w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Tworzenie samorządu zawodowego ma na celu powierzenie jego organom wykonywania zadań publicznych niewykonywanych przez państwo ani samorząd terytorialny. Charakter tych zadań nie powinien wykraczać poza funkcje powierzone samorządowi zawodowemu[8]. Przy tworzeniu samorządu zawodowego bierze się pod uwagę innego rodzaju kryterium niż miejsce zamieszkania. Musi to

[5] Z. Cieślak, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 102.

[6] Wyrok TK z 6 marca 2012 r., sygn. akt K 15/08, OTK-A 2012, Nr 3, poz. 24.

[7] Dz.U. Nr 78, poz. 483.

[8] P. Tuleja, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 77–79.

być kryterium, które pozwala na wyodrębnienie określonej grupy osób ze względu na posiadanie uprawnień do wykonywania określonego zawodu[9]. Istnieje przymus członkostwa takich osób w strukturach samorządu zawodowego[10].

Zawody medyczne

Pojęcie „zawody medyczne" używane jest w literaturze prawniczej, praktyce gospodarczej oraz w polityce[11]. W polskim systemie prawa nie odnajdziemy jednak legalnej definicji pojęcia „zawód medyczny". Wskazuje się na ciągłe poszukiwanie najtrafniejszej definicji tego pojęcia, która będzie mogła ująć w ramy normy prawnej cechy istotne dla tych zawodów[12]. Krystyna Wojtczak zaproponowała zidentyfikowanie osób wykonujących zawody medyczne według następujących cech: 1) wysokie kwalifikacje zawodowe (przygotowanie teoretyczne i praktyczne); 2) niezależność intelektualna, której granice wyznaczają: a) wiedza, b) zasady wykonywania zawodu, c) deontologia zawodowa; 3) samodzielność wykonywaniu zawodu; 4) charakter osobisty stosunku powstałego pomiędzy osobą wykonującą zawód medyczny a jej klientami (pacjentami), oparty na zaufaniu, co z reguły wiąże się ze swobodnym wyborem osoby świadczącej usługi w obrębie zawodów medycznych; 5) bezinteresowność w ustalaniu wysokości honorarium; 6) odpowiedzialność osobista; 7) ochrona istotnych wartości interesu publicznego w wykonywaniu zawodu medycznego (tzw. misja społeczna zawodu); 8) własna korporacja zawodowa[13].

Wśród zawodów medycznych są różne kategorie zawodowe. Ich podział w zasadniczy sposób zależy od spełnienia określonych przesłanek (kryteriów) lub posiadania pewnych cech[14].

Działalność uchwałodawcza organów samorządu zawodów medycznych

Przedmiotem działalności uchwałodawczej organów samorządu zawodów medycznych są sprawy, do których nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[15], a zatem będą

---

[9] P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 195–198.

[10] P. Sarnecki, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 480–482.

[11] D. Karkowska, *Zawody medyczne*, Warszawa 2012, s. 230–242.

[12] J. Jacyszyn, *Wykonywanie wolnych zawodów w Polsce*, Warszawa 2004, s. 40.

[13] K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja: studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999, s. 111.

[14] Ibidem, s. 288–289.

[15] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735, dalej jako k.p.a.

to sprawy z zakresu wykonywania zadań publicznych przez organy samorządu, ustroju samorządu oraz sprawy dotyczące etyki zawodowej[16]. Uchwały organów samorządowych, mimo że są przejawem władztwa publicznego, nie stanowią prawa powszechnie obowiązującego[17]. Zapadają zwykłą większością głosów[18], za wyjątkiem organów samorządu diagnostów laboratoryjnych, których uchwały są podejmowane większością, bez wskazania o jaką większość chodzi[19].

Zwykła większość głosów to przewaga głosów oddanych za uchwałą nad głosami oddanymi przeciwko uchwale. Uchwały są więc ważnie podjęte, jeżeli „za" opowiedziała się przynajmniej jedna osoba więcej niż „przeciw". Osób wstrzymujących się od głosowania, jak też głosów nieważnych, nie bierze się pod uwagę[20].

Podjęcie uchwały przez organy samorządowe wymaga obecności co najmniej połowy składu danego organu. Jest to ustawowe kworum[21]. Obliczanie kworum odbywa się przez zaokrąglenie w górę liczby powstałej z podzielenia przez dwa liczby wyrażającej skład organu. W przypadku parzystej liczby członków organu tworzących jego skład do spełnienia wymogu minimalnego kworum wystarcza obecność połowy członków, w przypadku zaś gdy liczba członków tworzących skład organu jest nieparzysta, dla uzyskania minimalnego kworum konieczna jest obecność co najmniej jednej osoby więcej niż wynosi liczba nieobecnych[22].

Podstawą kworum jest fizyczna obecność w miejscu i w chwili głosowania odpowiedniej liczby członków organu. Wymagany przepisami prawa warunek kworum będzie zatem spełniony w razie faktycznej obecności (a nie wynikającej z liczby podpisów złożonych wcześniej na liście obecności) odpowiedniej liczby członków organu na sali obrad. W razie wątpliwości przewodniczący obrad powinien nakazać sprawdzenie obecności tuż przed głosowaniem[23]. Wa-

---

[16] Por. P. Rączka, *Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce*, Toruń 2013, s. 238 i nast.

[17] M. Zubik, *Glosa do wyroku TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 6, s. 234–242.

[18] Art. 12 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1419), dalej jako u.i.a.; art. 18 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 965), dalej jako u.i.l.; art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 628), dalej jako u.s.p.p.; art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 553), dalej jako u.z.f.

[19] Art. 39 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 866), dalej jako u.d.l.

[20] Por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2004, s. 293.

[21] Art. 12 u.i.a.; art. 18 u.i.l.; art. 9 ust. 2 u.s.p.p.; art. 39 ust. 1 u.d.l.; art. 70 ust. 2 u.z.f.

[22] Por. D. Dąbek, op. cit., s. 292.

[23] Ibidem.

runek kworum należy odnieść więc do samego aktu głosowania[24]. Wiązanie minimalnego kworum z ustawowym składem organu powoduje, że bez znaczenia będzie czasowe zmniejszenie tego składu, np. wskutek wygaśnięcia mandatu[25].

Dla ważności uchwały wymagane jest nie tylko właściwe podjęcie uchwały (zatem kworum oraz zwykła większość), ale także w niektórych samorządach sporządzenie uchwały na piśmie (zasada pisemności)[26]. Brak tego wymogu w ustawach: o izbach aptekarskich, izbach lekarskich oraz diagnostyce laboratoryjnej oznacza, że uchwały organów tych samorządów mogą być podjęte także w formie elektronicznej.

Nadzór nad uchwałami organów samorządu zawodów medycznych

Nadzór stanowi opartą na przepisach ustawy możliwość władczej ingerencji organów administracyjnych, działających w imieniu państwa i w jego interesie, w proces wykonywania zadań publicznych przez podmioty zdecentralizowane, w celu zapewnienia ich realizacji zgodnego z prawem[27]. Regulacje prawne w obszarze nadzoru nad działalnością organów samorządu zawodów medycznych pozwalają przyjąć, że zachowane są gwarancje samodzielności i niezależności tego samorządu. Unormowania nadzorcze w ustawach samorządowych ograniczone są co do środka nadzoru (zaskarżenie uchwały do Sądu Najwyższego) i kryterium jego zastosowania (niezgodność – sprzeczność z prawem uchwały)[28]. Zaskarżenie uchwały organu samorządu do Sądu Najwyższego opiera się na szczególnym układzie kompetencji między ministrem do spraw zdrowia a Sądem Najwyższym, ukształtowanej w celu publicznoprawnym[29]. Termin na wniesienie skargi wynosi 3 miesiące liczone od dnia otrzymania uchwały (w ustawie o diagnostyce laboratoryjnej użyto sformułowania „doręczenia"). Natomiast w ustawie o izbach aptekarskich przyjęto rozwiązanie 3 miesięcy od powzięcia wiadomości przez ministra o podjętej uchwale. Skłania to ku poglądowi, że organ izby aptekarskiej powinien powiadomić ministra o podjętej uchwale[30]. Jedynie w ustawie o izbach lekarskich ustawo-

---

[24] Wyrok NSA we Wrocławiu z 18 września 1990 r., sygn. akt SA/Wr 849/90, ONSA 1990, Nr 4, poz. 2.

[25] Por. D. Dąbek, op. cit., s. 292.

[26] Art. 9 ust. 1 u.s.p.p.; art. 70 ust. 1 u.z.f.

[27] Por. P. Rączka, op. cit., s. 106.

[28] Ibidem, s. 364.

[29] Por. postanowienie SN z 16 sierpnia 2010 r., sygn. akt III ZS 17/10, Lex nr 667505.

[30] Por. wyrok WSA w Gliwicach z 19 kwietnia 2017 r., sygn. akt I SA/Gl 129/17, Lex nr 2297787.

dawca przyjął dłuższy termin na zaskarżenie uchwały organu samorządu lekarskiego, mianowicie 6 miesięcy od dnia otrzymania uchwały[31].

Termin na zaskarżenie uchwały organu samorządu do Sądu Najwyższego jest terminem ustawowym, zatem nie może być on ani skracany, ani wydłużany. Jest terminem bezwzględnie oznaczonym i zawitym, co oznacza, że wniesienie skargi po terminie jest bezskuteczne[32]. Skargę wniesioną z przekroczeniem ustawowego terminu Sąd Najwyższy pozostawia bez rozpoznania[33].

Przedłożenie uchwały organowi nadzoru

Organy samorządów zawodów medycznych (za wyjątkiem organów samorządu aptekarskiego) obowiązane są przekazać podjętą przez siebie uchwałę ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, od czego uzależnione jest zastosowanie środka nadzoru. W samorządzie pielęgniarek i położonych oraz samorządzie fizjoterapeutów ustanowiono termin na przekazanie uchwały, który wynosi 21 dni od dnia podjęcia uchwały. Co więcej, enumeratywnie wymieniono, w jakich sprawach podjęte uchwały wymagają przedłożenia: 1) regulaminu wyborów do organów izb (okręgowej i naczelnej pielęgniarek i położnych oraz Krajowej Izby Fizjoterapeutów); 2) regulaminów organów izb (okręgowej i naczelnej pielęgniarek i położnych oraz Krajowej Izby Fizjoterapeutów); 3) wyborów osób na funkcje w organach izb (pielęgniarek i położnych oraz Krajowej Izby Fizjoterapeutów); 4) reprezentowania izb przez osoby pełniące funkcje w ich organach[34]. W samorządzie diagnostów laboratoryjnych termin na przekazanie uchwały wynosi 30 dni od dnia podjęcia uchwały, przy czym ustawodawca nie precyzuje, o jakie uchwały chodzi[35]. Stąd należy wnioskować, że każda uchwała normatywna będzie wymagała przedłożenia, podobnie jak w przypadku samorządu lekarskiego, jednakże w ostatnim z wymienionych samorządów ustawodawca nie wyznaczył żadnego terminu na przekazanie uchwały. Można więc postawić słuszną tezę, że uchwały organów samorządu lekarskiego mogą być przekazywane w każdym czasie, który może być jedynie ograniczony wezwaniem organu nadzoru do przedłożenia uchwały w terminie 14 dni od dnia doręczenia takiego wezwania[36]. Jeśli minister do spraw zdrowia zwróci się z takim żądaniem, organ samorządu jest związany wskazanym

[31] Art. 19 ust. 1 u.i.l.

[32] Por. wyrok WSA w Warszawie z 13 maja 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 1542/19, Lex nr 3056300.

[33] P. Rączka, op. cit., s. 377.

[34] Art. 10 ust. 1 u.s.p.p.

[35] Art. 39 ust. 2 u.d.l.

[36] Art. 19 ust. 2 u.i.l.

terminem. Analogiczne unormowanie zawarto w ustawie o samorządzie pielęgniarek i położnych oraz w ustawie o zawodzie fizjoterapeuty[37].

Niezgodność z prawem jako determinanta zastosowania środka nadzoru

Realizacja kompetencji nadzorczej przez ministra zdrowia uzależniona jest od dwóch czynników: pierwszy – niezgodności z prawem uchwały organu samorządu. Ustawodawca używa pojęcia niezgodności z prawem we wszystkich ustawach samorządowych za wyjątkiem ustawy o diagnostyce laboratoryjnej, gdzie posługuje się pojęciem sprzeczności z prawem[38]. Tego typu naruszenie polega na wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawa i wynika wprost z treści tego przepisu[39]. Drugi czynnik to podlegająca uznaniu ministra ocena tej niezgodności (sprzeczności) z prawem. Innymi słowy, chodzi o stopień naruszenia prawa, choć ustawodawca milczy na ten temat. Zatem nawet gdyby minister dostrzegł w uchwale organu samorządu niezgodność (sprzeczność) z prawem, nie obliguje go to do zaskarżenia uchwały do Sądu Najwyższego. Ponieważ minister może (a nie musi) zaskarżyć niezgodną (sprzeczną) z prawem uchwałę, oznacza to fakultatywność tej czynności. Minister może zatem uznać i to będzie mieściło się w granicach jego kompetencji nadzorczej, iż skardze będą podlegały tylko te uchwały, które w sposób istotny naruszające prawo (a nie naruszają prawa w ogóle). Ocena ministra nigdy nie będzie jednak dowolna, albowiem należy zawsze brać pod uwagę fakt, że niezgodność z prawem zawsze pozostanie niezgodnością, jakkolwiek ustawodawca – jak to ma miejsce w omawianym przypadku – pomija „ciężar gatunkowy" tej niezgodności (sprzeczności). W miejscu tym należy zacytować znakomitą tezę zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 maja 1998 r.[40], wedle której do zarzutów skargi nie można podchodzić bezkrytycznie. Ich zasadność powinna być oceniona w świetle przepisów prawa, a wynik tej oceny wraz z przytoczeniem konkretnych ustaleń – sprecyzowanego naruszenia prawa przez organ samorządu – należy przedstawić w uzasadnieniu skargi.

Termin „niezgodność z prawem" czy „sprzeczność z prawem" należy do pojęć o nieostrym znaczeniu, przy czym w terminie tym musi mieścić się naruszenie prawa o charakterze oczywistym[41]. Za niezgodność z prawem nale-

[37] Art. 10 ust. 4 u.s.p.p.; art. 71 ust. 4 u.z.f.

[38] Art. 13 ust. 1 u.i.a.; art. 19 ust. 1 u.i.l.; art. 10 ust. 2 u.s.p.p.; art. 41 ust. 1 u.d.l.; art. 71 ust. 2 u.z.f.

[39] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12 marca 2009 r., sygn. akt II SA/Go 844/08, https://nsa.gov.pl.

[40] Sygn. akt I SA/Lu 519/97, Lex nr 34173.

[41] Wyrok WSA w Warszawie z 21 marca 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2296/06, Lex nr 320813.

ży w pierwszej kolejności brać pod uwagę niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego – konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi do ustaw oraz aktami prawa miejscowego[42]. Niezgodność z prawem jest bowiem pochodną hierarchicznej budowy systemu prawa, w którym obowiązuje zakaz sprzeczności normy prawnej niższego rzędu z normami usytuowanymi wyżej[43]. W drugiej kolejności należy rozpatrywać niezgodność z normami na tym samym poziomie, np. innymi uchwałami organów korporacyjnych. Aby uchwała danego organu samorządu była zgodna z prawem, nie wystarcza zatem zgodność z ogólnym porządkiem prawnym, ale uchwała nie może być sprzeczna z inną uchwałą tego samego lub innego organu samorządu (nie ma tu hierarchii uchwał w zależności od organu, który podjął uchwałę). Tym bardziej uchwała musi pozostawać w zgodności z uchwałą, która uprzednio pozytywnie przeszła ingerencję nadzorczą oraz sądową kontrolę.

Niezgodność z prawem można rozpatrywać w ujęciu materialnym i formalnym[44]. W znaczeniu materialnym oznacza niezgodność z aktami wyższego rzędu, w znaczeniu formalnym oznacza natomiast naruszenie kompetencji organu bądź niezachowanie przewidzianej prawem procedury do podjęcia uchwały. Biorąc pod uwagę obydwa ujęcia sprzeczności z prawem, badanie legalności uchwał organów samorządowych powinno odbywać się w trzech płaszczyznach: treści aktu, kompetencji organu do jego wydania oraz dochowania ustawowej procedury. Jak stwierdza Leonard Etel, w tym celu można posłużyć się pojęciem legalności sformułowanym w art. 68 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym[45]. Przepis ten stanowi, że orzekając w sprawie zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy[46].

Sądowa kontrola

Sąd Najwyższy może zastosować następujące rodzaje rozstrzygnięć. Po pierwsze, utrzymać w mocy zaskarżoną uchwałę jeśli odpowiada ona prawu.

[42] Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 68/08, Lex nr 506864.

[43] Por. M. Bogusz, *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Gdańsk 2008, s. 217.

[44] Uchwała NSA z 20 maja 2010 r., sygn. akt II OPS 5/09, Lex nr 576983.

[45] T.j. Dz.U. 2019 r., poz. 2293.

[46] L. Etel, *Nadzór i kontrola regionalnych izb obrachunkowych nad działalnością samorządu terytorialnego w sferze podatkowej*, [w:] M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010, s. 141.

Po drugie, uchylić uchwałę, gdy narusza ona prawo i przekazać sprawę organowi samorządu do ponownego rozpatrzenia wraz z wytycznymi co do sposobu jej załatwienia. Rozstrzygnięcie o uchyleniu uchwały wywiera skutki na przyszłość *ex nunc*[47]. Jeżeli minister cofnie skargę, postępowanie przez Sąd Najwyższy powinno zostać umorzone[48].

Charakterystyka skargi ministra

Stosownie do postanowienia Sądu Najwyższego z 8 kwietnia 2010 r.[49] skarga ministra zdrowia jest szczególnym środkiem zaskarżenia i dlatego należy stosować do niej przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego[50] o skardze kasacyjnej. Skarga na uchwałę organu samorządowego jest pismem procesowym kwalifikowanym (szczególnym). Powinna zawierać: 1) dokładnie określone żądania – uchylenie uchwały z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; 2) wskazanie faktów, na których skarżący opiera swoje żądanie – w omawianym przypadku będzie to wskazanie przez ministra jakie konkretnie przepisy i jakich aktów zostały naruszone przez uchwałę[51]. Określenie treści skargi będzie odróżniało ją od innych pism procesowych[52].

Skarga powinna wskazywać wszystkich zainteresowanych w sprawie, tj. ministra skarżącego, samorząd i jego organ, którego uchwała została zaskarżona. Jeżeli nie wszyscy zainteresowani zostali w skardze wskazani, Sąd Najwyższy może ich wezwać do udziału w postępowaniu skargowym[53]. W skardze minister powinien wykazać się legitymacją do korzystania z takiego środka prawnego, zatem: 1) zacytować przepis ustawy, z którego wynika kompetencja nadzorcza; 2) wskazać okoliczności podjęcia uchwały (jaki organ, czego dotyczyła uchwała); 3) wskazać akt powołania *ad personam* na stanowisko ministra, celem identyfikacji osoby podpisującej skargę. Brak wskazania legitymacji może być usuwany przez wezwanie skarżącego do jej wykazania, pod rygorem zwrotu skargi. W miejscu tym należy postawić pytanie, czy skargę może podpisać inna osoba niż osobiście minister. Odpowiedź będzie twierdząca, ale pod pewnymi warunkami. Po pierwsze, skargę może podpisać wiceminister pod nieobecność ministra albo gdy minister jest obecny w ministerstwie, ale z zakresu obowiązków wynika, że wiceminister podpisuje tego rodzaju dokumenty. Po drugie, minister może bezspornie skorzystać z osób zawodowo trud-

[47] P. Rączka, op. cit., s. 378.
[48] Postanowienie SN z 24 maja 1994 r., sygn. akt I PO 6/94, OSNP 1994, Nr 7, poz. 119.
[49] Sygn. akt III ZS 1/10, Lex nr 602765.
[50] T.j. Dz.U. z 2020 r., poz.1575, dalej jako k.p.c.
[51] Art. 187 § 1 pkt 1–2 k.p.c.
[52] Por. postanowienie SN z 2 października 2003 r., sygn. akt V CK 239/02, Lex nr 1130187.
[53] Art. 510 § 1 k.p.c.

niących się zastępstwem procesowym (adwokatów, radców prawnych), poprzez upoważnienie ich do działania w jego imieniu.

Tryb rozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy

Zgodnie art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych oraz art. 71 ust. 2 ustawy o zawodzie fizjoterapeuty do rozpoznania skargi stosuje się przepisy k.p.c. o postępowaniu nieprocesowym. W pozostałych samorządach ustawodawca nie wprowadził żadnej regulacji odnośnie trybu postępowania przed Sądem Najwyższym. Jednakże sąd ten w postanowieniu z 10 kwietnia 2008 r. wyraził pogląd, że jeżeli przepisy zawierają lukę w zakresie trybu postępowania ze skargi ministra na uchwałę organu samorządu zawodowego, należy ją wypełnić w drodze analogii, stosując odpowiednio przepisy procedury najlepiej odpowiadającej charakterowi rozpatrywanego środka prawnego[54]. Stąd wydaje się słuszne, że w pozostałych samorządach także będzie obowiązywał tryb nieprocesowy rozpatrzenia skargi na uchwałę organów tych samorządów. W przedwojennej doktrynie prawa pojawił się jednak pogląd, zgodnie z którym w razie milczenia ustawy wchodzi w rachubę domniemanie, że daną sprawę cywilną rozpoznaje się w procesie[55]. Droga procesowa jest więc regułą, droga nieprocesowa zaś tylko wyjątkiem od tej reguły[56]. Trudno jednak pogląd ten forsować w przypadku procedowania przez Sąd Najwyższy nad uchwałą organu samorządu zawodów medycznych czy też uchwał jakichkolwiek organów samorządów zawodowych, gdyż charakter środka prawnego w postaci skargi organu nadzoru najbardziej będzie odpowiadał, aby rozpatrywać go w trybie nieprocesowym.

Forma i sposoby rozstrzygnięcia

Zgodnie z art. 516 k.p.c. orzeczenia sądu w postępowaniu nieprocesowym zapadają w formie postanowień. Postanowienia Sądu Najwyższego w sprawie bytu prawnego uchwały organu samorządu medycznego mogą być dwojakiego rodzaju: utrzymujące w mocy uchwałę – mające charakter konstytutywny (prawotwórczy) i uchylające uchwałę do ponownego rozpatrzenia wraz z wytycznymi, które należy wziąć pod uwagę przy tym rozpatrzeniu, mające charakter deklaratoryjny (stwierdzający). Ostatnie z wymienionych postano-

[54] Sygn. akt III ZS 1/08, Lex nr 469171.

[55] Art. 13 § 1 k.p.c.

[56] Por. S. Gołąb, *Zarys polskiego procesu cywilnego. Jurysdykcja sądów polskich*, Kraków 1932, s. 13 i nast.

wień są postanowieniami proceduralnymi, nieorzekającymi co do istoty sprawy[57].

Utrzymanie w mocy zaskarżonej uchwały

We wszystkich ustawach samorządowych przewidziano identyczny skutek (jeden z dwóch) kontroli uchwały organu samorządu przez Sąd Najwyższy – utrzymanie w mocy zaskarżonej *uchwały*[58]. Utrzymanie w mocy nie oznacza jednak zatwierdzenia przez Sąd Najwyższy kontrolowanej uchwały[59]. Postanowienie w tej sprawie nie zastępuje jednego stanu prawnego innym. Skutkiem prawnym postanowienia Sądu Najwyższego jest utrzymanie w obrocie prawnym zaskarżonej uchwały. Tym samym uchwale takiej przysługuje atrybut prawomocności (*res iudicata*).

Utrzymanie mocy uchwały organu samorządu przez następuje wówczas, gdy Sąd Najwyższy stwierdzi, że zaskarżona przez ministra uchwała jest prawidłowa. Innymi słowy, odpowiada prawu. Prawidłowość zaskarżonej uchwały oznacza, że Sąd Najwyższy utrzymuje tym samym trafność ustaleń prawnych oraz słuszność ustaleń faktycznych organu samorządu oraz podziela ocenę co do zasadności podjęcia uchwały[60].

Nie można jednak sprowadzać celu postępowania przed Sądem Najwyższym jedynie do kontroli zasadności zarzutów podniesionych w skardze. Dlatego też ocena przez Sąd Najwyższy prawidłowości zaskarżonej uchwały odbywa się nie tylko w granicach zarzutów przedstawionych przez skarżącego – organ nadzoru, lecz także pod kątem przepisów prawa materialnego i procesowego, które miały zastosowanie przy podjęciu uchwały[61]. Można więc przyjąć, że Sąd Najwyższy nie jest związany granicami skargi. Nie jest też związany żądaniami i wnioskami uczestników (np. przedstawicieli organu samorządu, którego uchwała została zaskarżona). Z tego wypływa wniosek, że Sąd Najwyższy może utrzymać w mocy uchwałę, która wprawdzie narusza prawo, ale uchybienie to nie miało istotnego znaczenia i nie miało wpływu na treść uchwały. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia powinien jednak odnieść się do tego naruszenia, tym bardziej gdy minister w skardze pominął owo naruszenie[62].

---

[57] A. Góra-Błaszczykowska, *Postanowienia sądu pierwszej instancji w procesie cywilnym*, Warszawa 2002, s. 23 i nast.

[58] Art. 13 ust. 1 u.i.a.; art. 19 ust. 1 u.i.l.; art. 10 ust. 3 u.s.p.p.; art. 41 ust. 1 u.s.d.l.; art. 71 ust. 3 u.z.f.

[59] Por. A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 665–666.

[60] Ibidem.

[61] Ibidem.

[62] Por. A. Golęba, [w:] H.Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 966 i nast.

Uchylenie uchwały do ponownego rozpatrzenia wraz z wytycznymi co do sposobu załatwienia sprawy

Jak wspomniano we wcześniejszych fragmentach opracowania, jeżeli uchwała organu samorządu narusza prawo, Sąd Najwyższy może taką uchwałę uchylić i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania przez organ samorządu. „Przekazanie sprawy" zakłada istnienie stosunku dwupodmiotowego, w którym występuje podmiot przekazujący i adresat, który posiada zdolność do ponownego niewadliwego rozpatrzenia sprawy[63]. Ponowne postępowanie uchwałodawcze nie jest ani dalszym ciągiem, ani tym bardziej „przedłużeniem postępowania" sądowego. Postanowienie kasatoryjne z sentencją w brzmieniu „uchyla uchwałę do ponownego rozpoznania" wywołuje jedynie skutek procesowy w postaci „cofnięcia" sprawy do organu samorządu, a postępowanie uchwałodawcze z punktu widzenia skutków materialnych nie zostało zakończone[64]. W postanowienie tym Sąd Najwyższy może wskazać organowi samorządowemu istotne dla sprawy elementy stanu faktycznego, które należy wziąć pod uwagę przy ponownej regulacji[65]. Nie są to jednak wiążące zalecenia i wskazania odnośnie zakresu i sposobu rozstrzygnięcia danej kwestii samorządowej.

Przesłanki negatywne ingerencji nadzorczej oraz sądowej kontroli

Skardze do Sądu Najwyższego nie podlegają uchwały: 1) podejmowane w postępowaniu w zakresie odpowiedzialności zawodowej lekarzy, pielęgniarek i położnych oraz fizjoterapeutów; 2) do których na podstawie odrębnych przepisów stosuje się przepisy k.p.a., odnoszące się do decyzji administracyjnych[66]. Tytułem przykładu można tu wskazać następujące uchwały i postanowienia: 1) uchwała w sprawie stwierdzenia i przyznania prawa wykonywania zawodu fizjoterapeuty[67]; 2) postanowienie okręgowego sądu izby pielęgniarek i położnych o tymczasowym zawieszeniu prawa wykonywania zawodu, w przypadku gdy zebrane w postępowaniu wyjaśniającym lub przeprowadzone przed sądem pielęgniarek i położnych dowody wskazują z dużym prawdopodobieństwem, że osoba obwiniona popełniła przewinienie zawodowe, a rodzaj tego przewinienia

---

[63] B. Majchrzak, *Glosa do wyroku WSA z dnia 19 lutego 2008 r. (IV SA/Wa 1885/07)*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa" 2009, nr 3, s. 26.

[64] P. Nowakowski-Węgrzynowski, *Zakres obowiązywania zakazu reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, „Casus" 2018, nr 4 s. 49–52.

[65] Por. Z. Kmieciak, *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 92–100.

[66] Art. 19 ust. 6 u.i.l., art. 10 ust. 7 u.s.p.p., art. 71 ust. 7 u.z.f.

[67] Art. 25 ust. 1–2 u.z.f.

wskazuje, że wykonywanie przez osobę obwinioną zawodu zagraża bezpieczeństwu pacjentów lub grozi popełnieniem kolejnego przewinienia zawodowego[68]; 3) uchwała okręgowej rady lekarskiej lub Naczelnej Rady Lekarskiej w sprawie wpisu, odmowy wpisu i wykreślenia wpisu z rejestru organizatora kształcenia w obszarze ustawicznego rozwoju zawodowego[69]; 4) uchwała w sprawie wpisu do rejestru prawa wykonywania zawodu lekarza lub lekarza dentysty[70]; 5) uchwała okręgowej rady lekarskiej zobowiązująca lekarza do odbycia uzupełniającego przeszkolenia[71]; 6) uchwała okręgowej rady lekarskiej w sprawie zawieszenia prawa wykonywania zawodu ze względu na stan zdrowia[72]; 7) postanowienie Naczelnego Sądu Lekarskiego o uchyleniu postanowienia Naczelnego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej w sprawie odmowy wszczęcia postępowania wyjaśniającego[73]; 8) uchwała w sprawie przyznania prawa wykonywania zawodu przez pielęgniarkę lub położną[74].

Ustawodawca natomiast nie wyłączył spod nadzoru ministra zdrowia i sądowej kontroli uchwał w sprawach indywidualnych oraz uchwał dotyczących odpowiedzialności zawodowej w zawodzie farmaceuty oraz diagnosty laboratoryjnego. Trudno dostrzec *ratio legis* takiego rozwiązania prawnego, skoro w pozostałych zawodach medycznych występują zasadne wyłączenia, a kontrola nienormatywnych uchwał w tych samorządach będzie dokonywana przez sądy administracyjne. Uruchomienie zaś takiej kontroli będzie następowało ze skargi zainteresowanego członka korporacji.

Konkluzje

Ustawy o samorządach zawodów medycznych nie wprowadzają jednolitej konstrukcji prawnej w zakresie nadzoru nad działalnością uchwałodawczą organów tych samorządów. Pierwsza, najważniejsza uwaga to brak jakichkolwiek unormowań nadzorczych w samorządzie zawodowym psychologów. Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów[75] nie zawiera żadnej regulacji prawnej w tym względzie. Należy, choćby w obliczu innych samorządów zawodów medycznych, potraktować to jako lukę prawną, graniczącą w zasadzie z zaniechaniem prawodawczym, które winno być rychło usunięte. Druga uwaga skupia się na stosunkowo skąpej,

---

[68] Art. 54 ust. 1 u.s.p.p.

[69] Art. 19d ust. 5 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 790), dalej jako u.z.l.l.d.

[70] Art. 8 ust. 1 w zw. z art. 57 ust. 2 u.z.l.l.d.

[71] Art. 11 ust. 2 w zw. z art. 57 ust. 2 u.z.l.l.d.

[72] Art. 12 ust. 3 w zw. z art. 57 ust. 2 u.z.l.l.d.

[73] Art. 70 ust. 2 u.i.l.

[74] Art. 31 pkt 2 u.s.p.p.

[75] T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1026.

niczym nieuzasadnionej regulacji nadzorczej, występującej w samorządzie aptekarskim oraz w samorządzie diagnostów laboratoryjnych. W obu wypadkach, w wyniku uwzględnienia skargi ministra zdrowia na uchwałę organów samorządowych, następuje tylko uchylenie uchwały przez Sąd Najwyższy, bez dalszych wskazań. Jest to cokolwiek regulacja niepełna, albowiem organowi samorządu pozostawiona jest duża swoboda w zakresie ponownego podjęcia uchwały w określonym przedmiocie, do czego Sąd Najwyższy, uchylając uchwałę dotkniętą wadą prawną, zmusić nie może. Kolejna uwaga nasuwa się w związku z brakiem wskazania w ustawach samorządowych jednolitego trybu postępowania przed Sądem Najwyższym. O ile taki tryb jest wskazany w ustawie o samorządzie pielęgniarek i położnych oraz zawodzie fizjoterapeuty – jako tryb nieprocesowy – to w pozostałych ustawach ustawodawca kwestię tę przemilcza. Jest to kolejny przykład luki prawnej, choć bardziej pasowałoby tu użycie terminu zaniechanie prawodawcze. W związku z powyższym, autor zdecydowanie opowiada się za przytoczonym poglądem wyrażonym w postanowieniu Sądu Najwyższego z 10 kwietnia 2008 r.[76], w którym stwierdzono, że jeżeli przepisy zawierają lukę w zakresie trybu postępowania ze skargi ministra na uchwałę organu samorządu zawodowego, należy ją wypełnić w drodze analogii, stosując odpowiednio przepisy procedury najlepiej odpowiadającej charakterowi rozpatrywanego środka prawnego. Stąd wydaje się jak najbardziej słuszne w przypadku kontroli uchwał organów wszystkich samorządów zawodowych, aby Sąd Najwyższy procedował w trybie nieprocesowym. Brak konsekwencji ustawodawcy jest widoczny także w zróżnicowaniu unormowań w zakresie wyłączenia spod nadzoru i sądowej kontroli pewnej kategorii uchwał. Takie wyłączenie istnieje w ustawie o izbach lekarskich, samorządzie pielęgniarek i położnych oraz samorządzie fizjoterapeutów, gdzie – jak już wspomniano – nadzorowi i sądowej kontroli nie poddawane są uchwały w sprawach odpowiedzialności zawodowej oraz uchwały, do których na podstawie odrębnych przepisów stosuje się k.p.a. Pominięcie w dwóch pozostałych ustawach, tj. o izbach aptekarskich oraz o diagnostyce laboratoryjnej, kwestii wyłączenia spod nadzoru i sądowej kontroli uchwał *de facto* nienormatywnych, a będących w istocie decyzjami administracyjnymi wprowadza swoich chaos prawny, gdyż w jednym wypadku uchwały w indywidualnych sprawach będą kontrolowane przez sądy administracyjny, zaś tam, gdzie nie ma wyłączenia, będą podlegały (wszystko na to wskazuje) kontroli Sądu Najwyższego – skoro każda uchwała organów izb aptekarskich i organów samorządu diagnostów laboratoryjnych podlega skardze do Sądu Najwyższego.

Wysoce nieprecyzyjną regulację – jedyną pośród wszystkich samorządów zawodów medycznych – wprowadził ustawodawca w ustawie o izbach aptekarskich, mianowicie warunkując wniesienie skargi na uchwałę do Sądu Najwyż-

[76] Sygn. akt III ZS 1/08, Lex nr 469171.

szego od zachowania 3 miesięcznego terminu od powzięcia wiadomości o uchwale. W tym miejscu można postawić kilka pytań, na które trudno znaleźć racjonalną odpowiedź. Po pierwsze, co oznacza powzięcie wiadomości o uchwale. Może być to zarówno doręczenie uchwały organowi nadzoru, do czego nie ma obowiązku organ samorządu aptekarskiego (jako jedyny wśród pozostałych); po drugie, może być to moment dowiedzenia się przez ministra lub pracowników ministerstwa i przekazanie tej informacji ministrowi o podjętej uchwale. W tym drugim przypadku problematyczne może okazać się ustalenie momentu powzięcia (dowiedzenia) się o podjętej uchwale, a tym samym zachowanie terminu do jej zaskarżenia. Nie znajdziemy tu zadowalającego rozwiązania. Należy jednak forsować pogląd, zgodnie z którym minister w jakiś racjonalny sposób będzie dowodził faktowi powzięcia wiadomości o uchwale. Przykładowo: powoła się na datę podjęcia uchwały, która będzie mieściła się w terminie realizacji prawa zaskarżenia uchwały.

Niejasna jest regulacja, na co zwrócono uwagę we wcześniejszych fragmentach opracowania, z której wynika obowiązek przedłożenia ministrowi zdrowia enumeratywnie wymienionych uchwał organów samorządu zawodowego pielęgniarek i położnych oraz samorządu fizjoterapeutów, podczas gdy z unormowania zawartego z następnym ustępie przepisu (art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych oraz art. 71 ust. 2 ustawy o zawodzie fizjoterapeuty) wynika, że minister może zaskarżyć do Sądu Najwyższego każdą uchwałę organów samorządu pielęgniarskiego i położnych oraz samorządu fizjoterapeutów, oczywiście za wyjątkiem uchwał w sprawach, do których stosuje się przepisy k.p.a., oraz uchwał w zakresie odpowiedzialności zawodowej. Pojawia się więc pytanie, które uchwały mogą być zaskarżone, tzn. te, co do których istnieje obowiązek przedłożenia, czy też wszystkie przedłożone przez organ samorządu. Ponieważ spod kontroli sądowej nie można wyłączać uchwał za wyjątkiem przypadków ustawowo wymienionych, należy opowiedzieć się za kontrolą wszystkich przedłożonych ministrowi uchwał, oczywiście pod warunkiem, że naruszają one prawo.

Należy również podnieść, że brak adekwatnych rozwiązań w obszarze nadzoru nad uchwałami organów samorządu zawodów medycznych wprowadza w istocie niepewność obrotu prawnego. Chociaż między poszczególnymi zawodami medycznymi, jak i organami ich samorządu nie ma instytucjonalnych związków, to fakt odmiennej regulacji niektórych kwestii nadzorczych lub brak pewnych regulacji powoduje swego rodzaju chaos prawny. W jednym bowiem samorządzie obowiązuje jakaś regulacja, w innym pokrewnym jej nie ma. Na pewno warto zauważyć, że wszystkie ustawy samorządowe przewidują ten sam środek nadzoru, tzn. skargę ministra zdrowia do Sądu Najwyższego oraz postawy jego zastosowania – niezgodność (sprzeczność) uchwały z prawem. Jest to swego rodzaju odwzorowanie unormowań nadzorczych zawartych w ustawach o samorządzie terytorialnym. Zarówno w ustawie z dnia 8 marca 1990 r.

o samorządzie gminnym[77], jak i w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym[78] oraz ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[79] znajdujemy identyczne regulacje nadzorcze – przedłożenie uchwał w terminie 7 dni organowi nadzoru (wojewoda lub regionalna izba obrachunkowa – w zakresie spraw finansowych; uchwały porządkowe w terminie 3 dni), zastosowanie środka nadzoru w postaci stwierdzenia nieważności uchwały w terminie 30 dni od dnia przedłożenia uchwały, zaskarżenie do sądu administracyjnego uchwały, jeśli organ nadzoru nie zdążył stwierdzić nieważności uchwały w terminie 30 dni.

Mając na uwadze powyższe, w ramach wniosków *de lege ferenda*, należy postulować ujednolicenie unormowań nadzorczych we wszystkich ustawach samorządowych zawodów medycznych, zwłaszcza objęcie nadzorem organów samorządu psychologów oraz uzupełnienie najbardziej skąpych regulacji nadzorczych w ustawach o izbach aptekarskich oraz o diagnostyce laboratoryjnej.

Wykaz literatury

Bogusz M., *Wadliwość aktu prawa miejscowego. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Wyd. UG, Gdańsk 2008.

Cieślak Z., [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2002.

Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Branta, Bydgoszcz–Kraków 2004.

Golęba A., [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Gołąb S., *Zarys polskiego procesu cywilnego. Jurysdykcja sądów polskich*, Księgarnia Powszechna, Kraków 1932.

Góra-Błaszczykowska A., *Postanowienia sądu pierwszej instancji w procesie cywilnym*, C.H. Beck, Warszawa 2002.

Jacyszyn J., *Wykonywanie wolnych zawodów w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2004.

Karkowska D., *Zawody medyczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Kmieciak Z., *Odwołania w postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Majchrzak B., *Glosa do wyroku WSA z dnia 19 lutego 2008 r. (IV SA/Wa 1885/07)*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa" 2009, nr 3.

Mazowiecka L., *Prokuratura w Polsce 1918–2014*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Nowakowski-Węgrzynowski P., *Zakres obowiązywania zakazu reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, „Casus" 2018, nr 4.

Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

[77] T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 713.

[78] T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 920.

[79] T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1668.

Rączka P., *Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce*, TNOiK, Toruń 2013.
Sarnecki P., [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2016.
Sobieralski K., *Zagadnienie charakteru prawnego decyzji kasacyjnych a możliwość wykorzystania instytucji wznowienia postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 3.
Telenga P., [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
Tuleja P., [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
Wojtczak K., *Zawód i jego prawna reglamentacja: studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Ars boni et aequi, Poznań 1999.
Wróbel A., [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
Zdyb M., *Interes publiczny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego,* [w:] A. Korybski, M.W. Kostyckij, L. Leszczyński (red.), *Pojęcie interesu w naukach prawnych, prawie stanowionym i orzecznictwie sądowym Polski i Ukrainy*, Wyd. UMCS, Lublin 2006.
Zubik M., *Glosa do wyroku TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07*, „Przegląd Sejmowy" 2008, nr 6.

Summary

Supervision and judicial review of the resolution activity of the bodies of the self-government of medical professions

Keywords: law, material decentralization, health professions, supervision, judicial review.

Substantive decentralization is the entrusting of public authority to autonomous entities based on a criterion other than territorial affiliation. The basic form of substantive decentralization is the self-government of the professions of public trust. Such self-governments include, among others, self-governments of medical professions – the self-government of pharmacists, doctors, nurses and midwives, laboratory diagnosticians, physiotherapists, and psychologists.

The self-governing bodies of the medical professions perform their tasks through the organs which, within the framework of the powers granted to them by the law, conduct the legislative activity. The resolutions of the self-government bodies are passed with a simple majority of votes in the presence of at least half the members of the body. Resolutions are subject to the supervision of the Minister of Health, except for the self-government of psychologists, for which the legislator has not provided for supervisory interference. The only means of supervision available to the Minister of Health is to appeal a reso-

lution of a self-government body to the Supreme Court. As part of the judicial review of the resolution-making activity of the self-governing bodies of the medical professions, the Supreme Court may uphold a resolution if it follows the law or repeals it if it is contrary to the law. If a resolution is overturned, the Supreme Court, except for the apothecaries' and laboratory diagnosticians' self-governments, refers the case for reconsideration, indicating guidelines to the self-government body as to how the case should be resolved. The Supreme Court acts in a non-procedural mode. The Supreme Court does not review resolutions adopted in individual cases of corporate members.

The subject of this study is focused on the analysis of the scope of supervisory interference and judicial control of the normative activity of the self-government of the medical profession. Thus, with the exclusion of those resolutions of self-governing bodies which resolve individual cases of members of the corporation.

DOI: 10.31648/sp.7848

Radosław Fordoński
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
ORCID: 0000-0001-8127-5986
radoslaw.fordonski@uwm.edu.pl

Regime change on the pretext of forcible protection of nationals abroad: selected case studies including Ukraine, Dominicana and Egypt

Beginning a large-scale military attack on Ukraine, the Russian Federation has been using the language of the law to defend its actions. As Elizabeth Wilmshurst notes, "in all the recent verbiage of President Vladimir Putin, some attempts at legal arguments can be elicited"[1]. According to Marko Milanovic, the President of the Russian Federation made three possible arguments in his 24 February declaration of the invasion[2].

First, Russia is using force in self-defence, under Article 51 of the Charter of the United Nations[3], to protect itself from threats emanating from Ukraine. Putin referred to the "further expansion of the infrastructure of the North Atlantic Alliance and", the military development of the territories of Ukraine as creating an "anti-Russia" comprising a "real threat not just to our interests, but to the very existence of our state, its sovereignty"[4].

The two remaining arguments are collective self-defence of the Donetsk and Luhansk republics, and "something like a humanitarian intervention argument"[5] that Russia is acting to stop/prevent a "genocide" of Russians in Eastern Ukraine"[6].

---

[1] E. Wilmshurst, *Ukraine: Debunking Russia's legal justifications*, Chatham House, 24 February 2022, https://www.chathamhouse.org/2022/02/ukraine-debunking-russias-legal-justifications (accessed: 5.06.2022).

[2] M. Milanovic, *What is Russia's Legal Justification for Using Force against Ukraine?*, EJIL: Talk, 24 February 2022, https://www.ejiltalk.org/what-is-russias-legal-justification-for-using-force-against-ukraine/ (accessed: 5.06.2022).

[3] Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice, 26 June 1945, 1 UNTS 16, Article 51.

[4] President of Russia, Address by the President of the Russian Federation, 24 February 2022.

[5] M. Milanovic, op. cit.

[6] Address of the President, op. cit.

The latter argument and statements of other Russian senior officials detailed below indicate a potentially leading Kremlin's justification for using force in and against Ukraine[7]. Protection of nationals abroad involves an intervention by one State, represented by its armed forces, into another State to protect the lives of its citizens[8]. Historically, a rescue mission of a state's citizens or a monarch's subjects was a response to injury or insult. It was cloaked in terms of the maintenance of national honour and, as such, was used to justify a wide range of actions, including the use of force[9]. There is little doubt that before 1945 forcible protection of nationals extraterritorially was permitted[10]. Subsequently, the right was widely recognized and was exercised by certain powerful States. Even those who argue that the right no longer has existed since 1945 concede that "[t]he jurists of the nineteenth century universally considered as lawful the use of force to protect the lives and property of nationals"[11]. Also after 1945, multiple States, including the United States, the United Kingdom, Israel, France, and Belgium have consistently asserted that the defence of nationals remains an acceptable justification for the use of force. Moreover, the view has been widely accepted by the international community, at least concerning hostage rescue and crisis evacuation military operations. Quite a scare State practice regarding the third form of extraterritorial defence of nationals, forcible protection in host States, has been much more controversial in reception.

The most recent case of forcible protection of nationals abroad in its maximalist interpretation is, at least according to the Kremlin's narrative, the February 2022 Rusian invasion of Ukraine. Its permissibility under the Charter of the United Nations is questionable, to say the least, and will be discussed below based on an examination of State practice, military doctrine documents and a cursory review of the literature.

While the Russian claim involves armed protection of Russian nationals in the territory of Ukraine, the officially confirmed goal of the mission is

---

[7] Forcible protection of nationals abroad is usually regarded as permissible under contemporary right to use force for self-defence as recognized by Article 51 of the UN Charter. R. Fordoński identifies, however, 5 more grounds of its admissibility in contemporary international law. See R. Fordoński, *Forcible Protection of Nationals Abroad: Study of Contemporary Law and State Practice*, Olsztyn 2016, p. 15.

[8] T. Ruys, *The "Protection of Nationals" Doctrine Revisited*, "Oxford Journal of Conflict and Security Law" 2008, Vol. 13, Issue 2, p. 234.

[9] A.W.R. Thomson, *Doctrine of the Protection of Nationals Abroad: Rise of the Non-Combatant Evacuation Operation*, "Washington University Global Studies Law Review" 2012, Vol. 11, Issue 3, p. 631.

[10] I. Brownlie, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford 1963, p. 289; C.H.M. Waldock, *The regulation of the use of force by individual states in international law*, "Recueil des cours de l'Academie de droit international de La Haye" 1952, Vol. 81, Issue 2, p. 467.

[11] K.E. Eichensehr, *Defending nationals abroad: assessing the lawfulness of forcible hostage rescues*, "Virginia Journal of International Law" 2007, No. 48, p. 459.

a forcible change of government in Kyiv as well[12]. Does the contemporary concept of forcible protection of nationals extraterritorially involve the permissibility of regime change in the targeted country?

To address both questions, the following analysis describes the factual grounds of the current Russian intervention in Ukraine concerning the presence of Russian citizens in Ukraine. It presents the Russian claim concerning the forcible protection of nationals in Ukraine. The second part of the analysis involves a discussion concerning three cases of forcible protection of nationals abroad involving the prolonged military presence and attempted regime change in the host State.

Citizens of the Russian Federation in Ukraine

Article 61 para. 2 of the Russian constitution guarantees citizens "protection and patronage" even "beyond the borders" of Russian territory[13].

Immediately following the annexation of Crimea, pro-Russian protests started also in three eastern Ukrainian cities – Kharkiv, Luhansk and Donetsk. On 11 May 2014, the separatists organized referenda on self-rule, in which a majority of voters supported the independence of these regions from Ukraine. As a result, on the next day, the leaders of the separatists declared the creation of the Donetsk People's Republic (DPR) and Luhansk People's Republic (LPR). Even more, attention was attracted by president Putin's decision in February 2017 to sign the Executive Order On Recognition in the Russian Federation of Documents and Vehicle Registration Plates Issued to Ukrainian Citizens and Stateless Persons Permanently Residing in Certain Districts of Ukraine's Donetsk and Lugansk Regions, which allows people living in those two self-proclaimed republics to travel, work and study in Russia. Kyiv authorities called it "another proof of Russian occupation as well as Russian violation of international law"[14].

---

[12] *Russia doesn't recognize current Ukrainian govt as democratic – Lavrov*, Interfax, 25 February 2022, https://interfax.com/newsroom/top-stories/74257/ (accessed: 5.06.2022); *Goal of Russia's operation in Ukraine is hold puppet regime accountable – Foreign Ministry*, TASS, 25 February 2022, https://tass.com/world/1411471 (accessed: 5.06.2022); *Zelensky buries Minsk Agreements, draws Ukraine into NATO – Volodin*, Interfax, 25 February 2022, https://interfax.com/newsroom/top-stories/74294/ (accessed: 5.06.2022); *Russian lawmaker calls on Ukrainians to lay down weapons and refrain from mobilizations*, TASS, 24 February 2022, https://tass.com/politics/1409965 (accessed: 5.06.2022); A. Osborn, P. Nikolskaya, *Russia's Putin authorises 'special military operation' against Ukraine*, Reuters, 24 February 2022, https://www.reuters.com/world/europe/russias-putin-authorises-military-operations-donbass-domestic-media-2022-02-24/ (accessed: 5.06.2022).

[13] F. Burkhardt, *Passports as Pretext: How Russia's Invasion of Ukraine Could Start*, War on the Rocks, 17 February 2022, https://warontherocks.com/2022/02/passports-as-pretext-how-russias-war-on-ukraine-could-start/ (accessed: 5.06.2022).

[14] A. Kleczkowska, *Explaining the Meaning of 'Grey Zones' in Public International Law Based on the Example of the Conflict in Ukraine*, "Contemporary Central and East European Law" 2019, No. 1, pp. 85–86.

The biggest objection though was raised by the Executive Order identifying groups of persons entitled to a fast-track procedure when applying for Russian citizenship on humanitarian grounds, signed by president Putin on 24 April 2019. That day the Kremlin published Decree No. 183, allowing simplified naturalisation for those with permanent residence in the Donbas territories that are not under the control of the Ukrainian central government. On 29 April Putin extended the circle of people entitled to the simplified procedure in a second decree (No. 187). Since then, the procedure has also applied to those who had their residence on the present territory of the two "People's Republics" before they were proclaimed in April 2014 and who have documents that allow them to stay in the Russian Federation. Finally, in mid-July, Decree No. 343 extended the regulations on the original place of residence contained in Decree No. 187. From now on, the entire Donetsk and Luhansk regions, i.e. including those territories that were or are under the control of the Ukrainian central government, are considered the original place of residence[15].

While the then Ukrainian Foreign Minister, Pavlo Klimkin, categorised passport station as a violation of state sovereignty and a further step in the "occupation" of his country, the European Council noted In its 20 June 2019 conclusions that passport station is contrary to both "the spirit and the objectives" of the Minsk Protocol. In October 2019, the European Union Commission issued guidance to create the basis for the non-recognition of such passports by its Member States[16]. As result, the Federal Government of Germany joined the EU in labelling the Russian passport station policy "a blatant violation of the sovereignty of Ukraine". It consequently treated the nationalization of Ukrainian citizens residing in the Donetsk and Lugansk regions of Ukraine as not having any legal consequences for Germany. In response to a parliamentary question, the Federal Government in Berlin declared its view that "the issuing of Russian passports does not entail the acquisition of Russian citizenship"[17].

Despite being rejected by the international community, Moscow's passport station continued unabated. Governor of the Rostov Region, Vasily Golubev said during a press conference on 27 January 2022 that more than 720,000 residents of the DPR and LPR have so far exercised their right to obtain Russian citizenship under a simplified procedure[18].

---

[15] F. Burkhardt, *Russia's "Passportisation" of the Donbas: The Mass Naturalisation of Ukrainians Is More Than a Foreign Policy Tool*, Stiftung Wissenschaft und Politik, 3 August 2020, https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020C41/ (accessed: 5.06.2022).

[16] Ibidem.

[17] S. Talmon, M. Lobo, *The Russian policy of "passportisation" in Ukraine's Donetsk and Lugansk regions as a violation of the sovereignty of Ukraine*, "German Practice in International Law", 9 July 2020.

[18] *Rostov governor reveals how many Donbass residents obtained Russian citizenship*, TASS, 27 January 2022, https://tass.com/world/1394013 (accessed: 5.06.2022).

Russian claim concerning forcible protection of nationals in Ukraine

The Russian discourse on Russian citizens in the Donbas has steadily escalated since spring 2021[19]. During the first major Russian troop buildup at the Ukrainian border deputy head of Russia's presidential administration Dmitry Kozak said that Russian forces could intervene to "defend Russian citizens" if Ukraine started military actions against the Donbas "republics". "Everything depends on the scale of the conflagration". He also warned that an escalation in Donbas could mark the "beginning of the end" for Ukraine – "not a shot in the leg, but the face"[20].

Russian Deputy Foreign Minister Sergei Ryabkov reaffirmed on 13 April 2021 that "if there is any escalation, we will do everything to ensure our security and the security of our citizens whenever they are"[21].

In early December 2021, the deputy chairman of the Federation Council, Konstantin Kosachev, declared that Russia "without any doubt had the right to protect its citizens" from "military aggression"[22]. In late December, Foreign Minister Lavrov doubled down on this rhetoric, repeating that Russia would "undertake all necessary steps for the protection" of its citizens in the Donbas[23].

On 14 February 2022, Russia's ambassador to the European Union, Vladimir Chizhov said in an interview for the *Guardian* Moscow would be within its rights to launch a "counterattack" if it felt it needed to protect Russian citizens living in eastern Ukraine: "We will not invade Ukraine unless we are provoked to do that. If the Ukrainians launch an attack against Russia, you shouldn't be surprised if we counterattack. Or, if they start blatantly killing Russian citizens anywhere – Donbas or wherever"[24].

The following day, the State Duma adopted a petition asking President Putin to immediately initiate formal recognition of the DPR and LPR. While the Duma accused Ukraine's government of committing a "genocide against

---

[19] In August 2014 Foreign Minister Lavrov denied Russia had intentions to send troops there. He did say, however, that Russia would take military action if Russian citizens were under attack: "An aggression against Russian citizens is equal to an aggression against Russia itself" – F. Burkhardt, *Russia's "Passportisation"...*

[20] *Ukraine conflict: Moscow could 'defend' Russia-backed rebels*, BBC News, 9 April 2021, https://www.bbc.com/news/world-europe-56678665 (accessed: 5.06.2022).

[21] V. Isachenkov, *Russia says troop buildup near Ukraine is a response to NATO*, AP News, 13 April 2021, https://apnews.com/article/ukraine-moscow-russia-sergei-shoigu-united-states-9e23a53ca4db61dab2fbf7897d60b1be (accessed: 5.06.2022).

[22] F. Burkhardt, *Russia's "Passportisation"...*

[23] Ibidem.

[24] D. Boffey, S. Walker, *Russian envoy warns of right to counterattack in eastern Ukraine*, The Guardian, 14 February 2022, https://www.theguardian.com/world/2022/feb/14/russian-envoy-warns-of-right-to-counterattack-in-eastern-ukraine; *Russia to provide response to Ukraine should it attack or kill Russian citizens – envoy*, TASS, 15 February 2022, https://tass.com/politics/1403303 (accessed: 5.06.2022).

its people", its Speaker Viacheslav Volodin stated that "a solution needs to be found to guarantee the security of our citizens and compatriots"[25]. His view was immediately shared by Federation Council speaker Valentina Matviyenko. "The unrecognized republics are home to many thousands of Russian citizens. We will not fail them in times of trouble, we will defend them. We will do everything we need to protect them. Naturally, our response will be proportionate to the aggression"[26].

Russia is ready to protect Russian citizens in the self-proclaimed Donetsk and Lugansk people's republics if their lives are in danger, Speaker Volodin confirmed on Telegram on 19 February 2022. "If danger arises to the lives of Russians and compatriots living in the DPR and LPR, our country will defend them"[27]. "It is no coincidence that the State Duma deputies expressed the need to recognize the DPR and LPR as sovereign states. (…) We are concerned about the protection of [our] Russian citizens and compatriots living there", he emphasized[28].

Speaking at the Federation Council on 22 February 2022, the Russian Deputy Defense Minister Nikolai Pankov pointed out: "We must protect the inhabitants of these young states, many of them, hundreds of thousands, are citizens of the Russian Federation"[29].

After recognizing the independence of the DPR and LPR, and ratifying the treaties on friendship, cooperation and mutual aid on 22 February, Volodin wrote on his Telegram channel it should put a stop to "the slaughter and death of our citizens and compatriots living there"[30].

Finally, Ukraine considered Russia's recognition and support for the DPR and LPR as an "act of armed aggression against Kyiv" under the pretext of "protecting" the Russian population in the temporarily occupied territories of Ukraine"[31].

---

[25] F. Burkhardt, *Russia's "Passportisation"...*

[26] *Russia to give proportionate response if Kiev invades DPR, LPR – parliament speaker*, TASS, 16 February 2022, https://tass.com/politics/1404015 (accessed: 5.06.2022).

[27] *Russia to protect its citizens in Donetsk, Lugansk if they are in danger – Duma speaker*, TASS, 19 February 2022, https://tass.com/politics/1406317 (accessed: 5.06.2022).

[28] *Duma speaker points to Zelensky's comments as proof of Kiev's true intentions*, TASS, 18 February 2022, https://tass.com/world/1405745 (accessed: 5.06.2022).

[29] *Deputy Minister of Defense of the Russian Federation Pankov announced the need to take under the protection of the inhabitants of the DPR and LPR*, Time News, 22 February 2022, https://time.news/deputy-minister-of-defense-of-the-russian-federation-pankov-announced-the-need-to--take-under-the-protection-of-the-inhabitants-of-the-dpr-and-lpr/ (accessed: 5.06.2022).

[30] *Speaker says recognizing Donbass' independence should end bloodshed, deaths of civilians*, TASS, 22 February 2022, https://tass.com/world/1408001 (accessed: 5.06.2022).

[31] Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine on the decision of the Federation Council of the Russian Federation on the use of the Armed Forces of the Russian Federation abroad, 23 February 2022, https://mfa.gov.ua/en/news/statement-ministry-foreign-affairs-ukraine-decision-federation-council-russian-federation-use-armed-forces-russian-federation-abroad (accessed: 5.06.2022).

Forcible protection of nationals abroad and regime change in the targeted State

While the right of forcible protection of nationals abroad has been systematically limited to the right to rescue individuals being in direct and imminent danger for their lives, foremost hostages since 1945[32], the major question remains whether the contemporary concept involves a prolonged military presence and regime change in the host State to re-establish the security of protected nationals remaining there.

UK-French invasion of Egypt (1956)

The first State to pursue the goal of regime change under the pretext of the protection of nationals' doctrine after 1945 was the United Kingdom, which invoked it to justify the Anglo-French intervention during the 1956 Suez crisis.

The crisis began when Egypt's President Gamal Abdel Nasser announced the intention of his government to nationalise the Suez Canal, owned and operated by the joint British-French enterprise since its construction in 1869. In response, London and Paris held secret military consultations with Israel, resulting in the creation of a joint plan to invade Egypt and overthrow its President[33]. As the plan failed, Prime Minister Anthony Eden stated before the House of Commons that "there is nothing (…) in the [UN] Charter which abrogates the right of a Government to take such steps as are essential to protect the lives of their citizens"[34].

Selwyn Lloyd, Secretary of State for Foreign Affairs, argued that "self-defence undoubtedly includes a situation where the lives of the State's nationals abroad are in imminent danger". His comments included three criteria for when protection of nationals operation would meet the requirements of customary international law: "The first is where there is an imminent threat of injury to our nationals. (…) The second is where there is a failure or inability on the part of the territorial sovereign to protect the nationals in question. The third is where the measures of protection are strictly confined to the object of protecting the nationals against injury"[35].

A considerable number of States, including the Soviet Union, took a negative stance on the intervention. It was also generally agreed that the British justification lacked any foundation. British lives were not imminently threat-

[32] R. Fordoński, op. cit., p. 206.
[33] U.S. Department of State Office of the Historian, The Suez Crisis, 1956.
[34] R. Fordoński, op. cit., p. 25.
[35] Ibidem.

ened, and, even if one would hold otherwise, the bombing of Egyptian airports and the continued occupation of key positions along the Canal went beyond what was necessary for the protection of British residents. It should be also noted that the UK government advanced its position even against the advice of its Law Officers, forcing Prime Minister Anthony Eden to declare "lawyers are always against us doing anything. For God's sake keep them out of it. This is a political affair"[36].

U.S. intervention in Dominicana (1965)

In April 1965 fighting between rival factions in the Dominican Republic plunged the country into anarchy. Washington took its first public action on 26 April, announcing that it harboured no intention of intervening in the conflict. Simultaneously, President Lyndon Johnson ordered the Secretary of Defence "to put the necessary American troops ashore to give protection to hundreds of Americans who are still in the Dominican Republic and to escort them safely back to this country"[37].

On 30 April 1965, Johnson advanced a new argument for US intervention, namely, that "people trained outside the Dominican Republic are seeking to gain control" of the country[38].

Two days later, while once again maintaining that the mission of the troops was solely to protect and evacuate the US and other foreign nationals, Johnson publicly asserted that the Dominican revolution had been "seized and placed in the hands of a band of Communist conspirators (…) [m]any of them trained in Cuba". He did not attempt to justify the dispatch of additional U.S. forces by continued reliance upon the protection of national arguments. Instead, the President proclaimed what came to be known as the Johnson Doctrine, namely, that "[t]he American nations cannot, must not, and will not permit the establishment of another Communist government in the Western Hemisphere"[39].

The appraisal of third States was mixed Several States expressed understanding for the operation, with the UK and the Netherlands conveying their gratitude for the saving of their nationals. France, while acknowledging US interest in protecting its nationals there, cautioned that "such operations must be limited in an objective, duration, and scale, or run the risk of becoming armed intervention, for which there appeared to be no need in this case"[40]. Indeed, Washington openly declared before the Security Council that it could

[36] Ibidem, p. 26.
[37] Ibidem, p. 85.
[38] Ibidem.
[39] Ibidem, p. 86.
[40] Ibidem, p. 87.

not permit "the establishment of another communist government in the western hemisphere"[41].

The Soviet Union and Cuba spared no effort to clarify that the "protection of nationals" was nothing but a pretext for intervention. It is difficult, however, to determine whether States denouncing the action were opposed to "protection of nationals" *per se* or saw the intervention as an abusive application thereof (only Cuba explicitly rejected the doctrine as such)[42].

Criticism of the Johnson administration's action was widespread also in the U.S. Most scholars agreed with Senator William Fullbright that the "danger to American lives was more a pretext than a reason for the massive US intervention"[43].

Ved Nanda pointed out that "the United States action was not limited in its objective [to] protecting the lives of its nationals; furthermore, it was not limited in its scope or duration either"[44].

Richard Lillich also expressed a similar view: "When you are talking about evacuating citizens, this is a limited objective, and, of course, you must evacuate them as rapidly as possible"[45].

While acknowledging, like Nanda, that "[t]here is respectable authority for the view that the original limited intervention to protect US citizens from imminent danger, in a situation of anarchy, did not violate international law", Wolfgang Friedmann believed the massive build-up and continued presence of U.S. forces in the Dominican Republic to be "patently, by standards of international law, an illegal action" and "intervention in the internal affairs of another small power by a big power, to effect a change of political regime"[46].

U.S. invasion of Panama (1989)

On 20 December 1989, U.S. forces invaded the tiny Central American Republic of Panama and the country's leader, General Antonio Manuel Noriega, who sought refuge in the Vatican Embassy in Panama, was persuaded to give himself up to U.S. authorities[47].

President George H. W. Bush justified the U.S. use of military force in Panama in part as "an exercise of self-defence recognized in Article 51 of the

---

[41] Ibidem, p. 88.

[42] Ibidem.

[43] Ibidem, p. 89.

[44] R. Fordoński, op. cit., p. 90.

[45] V.P. Nanda, *The United States' action in the 1965 Dominican crisis: impact on world order-Part I*, "Denver Law Journal" 1966, No. 43, p. 472.

[46] W. Friedmann, *United States Policy and the Crisis of International Law*, "American Journal of Intenational Law" 1965, No. 59, p. 867.

[47] R. Fordoński, op. cit., p. 41.

United Nations Charter (…) and to fulfil our responsibilities under the Panama Canal Treaties". As the President noted in his report, a US Marine officer had been killed, a US Navy officer had been beaten, and the naval officer's wife had been abused and threatened as part of "[a] series of vicious and brutal acts directed at U.S. personnel and dependents" in Panama by elements of the Panama Defense Forces. Subsequently, the "deployment of US Forces is an exercise of the right of self-defence recognized in Article 51 of the United Nations Charter and was necessary to protect American lives in imminent danger"[48].

According to the Department of State, the operation had four objectives: (1) to safeguard the lives of Americans in Panama, (2) to protect the democratic election process, and (3) to apprehend Noriega and bring him to the United States to stand trial for drug trafficking, and (4) to protect the integrity of the Panama Canal Treaty[49].

International law experts said the first reason is the strongest and the last the weakest. Secretary of State James Baker also emphasized that the "leading objective" of the US military action had been "to protect American lives"[50].

Reaction to the invasion was generally negative. By a narrow margin, the General Assembly passed a resolution condemning the Panama invasion[51]. All Latin American nations condemned the incursion. The Soviet Union called the operation "a violation of the United Nations Charter and the universally accepted norms of behaviour between sovereign states". China simply labelled it "a violation of international law". The UK and other Western nations were supportive of the operation. The U.S., UK, and France vetoed a Security Council resolution condemning the invasion[52].

Conclusions

As detailed above, the Russian Federation has advanced the concept of forceful protection of nationals extraterritorially as one of the justifications for its use of force against Ukraine in spring 2022.

First, the forcible protection exception to Article 2(4) of the UN Charter does not apply to the situation of "Russian citizens in Ukraine", including in Donbas in spring 2022. Russia has had no "right to protect its citizens" from "military aggression" since there are no Russian citizens in the self-proclaimed

[48] Ibidem.
[49] Ibidem.
[50] Ibidem, p. 44.
[51] G.A. Res. 44/240, U.N. Doc. A/RES/44/240, 29 December 1989, para. 1.
[52] R. Fordoński, op. cit., p. 44.

Donetsk and Lugansk people's republics. Put it simply, "the issuing of Russian passports [by the Russian government] does not entail the acquisition of Russian citizenship".

Second, the invasion's *modus operandi* raises the question of whether the post-1945 concept involves armed protection of nationals in the territory of the host State and regime change in the targeted country.

It cannot be denied that States do use force to protect nationals. Moreover, States that have not overtly claimed a right to rescue nationals have been reluctant to deny the existence of the right when it has been exercised by others[53]. When States have tried to justify uses of force because they were acting to protect their nationals in danger in another state, "countries condemning these cases of intervention have always preferred to deny the existence of a situation of danger, rather than deny the very existence of the right to use force"[54]. In other words, condemning States have questioned the threat posed to the nationals who were supposedly in danger or questioned whether the claim of defence of nationals served as a mere pretence for other ambitions by the intervening State[55].

The contemporary concept is, however, understood as "the use of armed force by a state to remove its nationals from another state where their lives are in actual or imminent peril"[56]. Accordingly, regarding the nature of the operation, known currently as Non-combatant Evacuation Operation (NEO) – it is a "limited intervention operation", "fundamentally defensive in nature", involving "swift insertions of force, temporary occupation of an objective, and a planned withdrawal upon completion of the mission"[57]. According to the Canadian NEO doctrine, these operations "are conducted to reduce to a minimum the number of [nationals] at risk and to protect them during the evacuation process. They are not an intervention in the issues in the host nation"[58].

Tom Ruys observes that the contemporary concept of protection of nationals abroad cannot be used to justify a prolonged stay in a foreign State[59]. This "right to removal"[60] does involve neither the armed protection of nationals in the territory of the host State nor the permissibility of regime change in the targeted country.

The Russian invocation of the contemporary concept of forcible protection of nationals abroad in the context of its invasion of Ukraine is baseless and legally ineffective if followed in the international forum.

---

[53] K.E. Eichensehr, op. cit., p. 460.
[54] Ibidem.
[55] Ibidem.
[56] A.C. Arend, R.J. Beck, *International Law and The Use of Force*, New York 1993, p. 94.
[57] R. Fordoński, op. cit., p. 201.
[58] Ibidem.
[59] T. Ruys, op. cit., p. 264.
[60] A.W.R. Thomson, op. cit., p. 662.

References

Arend A.C., Beck R.J., *International Law and The Use of Force*, Routledge, New York 1993.

Brownlie I., *International Law and the Use of Force by States*, Clarendon Press, Oxford 1963.

Friedmann W., *United States Policy and the Crisis of International Law*, "American Journal of International Law" 1965, No. 59.

Fordoński R. *Forcible Protection of Nationals Abroad: Study of Contemporary Law and State Practice*, University of Warmia and Mazury Press, Olsztyn 2016.

Eichensehr K. E., *Defending nationals abroad: assessing the lawfulness of forcible hostage rescues*, "Virginia Journal of International Law" 2007, No. 48.

Kleczkowska A., *Explaining the Meaning of 'Grey Zones' in Public International Law Based on the Example of the Conflict in Ukraine*, "Contemporary Central and East European Law" 2019, No. 1.

Nanda V.P., *The United States action in the 1965 Dominican crisis: impact on world order-Part I*, "Denver Law Journal" 1966, No. 43.

Ruys T., *The "Protection of Nationals" Doctrine Revisited*, "Oxford Journal of Conflict and Security Law" 2008, Vol. 13, Issue 2.

Thomson A.W.R., *Doctrine of the Protection of Nationals Abroad: Rise of the Non-Combatant Evacuation Operation*, "Washington University Global Studies Law Review" 2012, Vol. 11, Issue 3.

Waldock C.H.M., *The regulation of the use of force by individual states in international law*, "Recueil des cours de I'Academie de droit international de La Haye" 1952, Vol. 81, Issue 2.

Summary

Regime change on the pretext of forcible protection of nationals abroad: selected case studies including Ukraine, Dominicana and Egypt

Keywords: international law, Ukraine, Russian Federation, use of force, protection of nationals abroad, regime change.

Since 1945, multiple States, including the United States, the United Kingdom, Israel, France, and Belgium have consistently asserted that protecting the lives of their citizens caught in violence abroad remains an acceptable justification for the use of force. The view has been widely accepted by the international community, at least concerning hostage rescue and crisis evacuation military operations. Quite a scarce State practice regarding the third form of extraterritorial defence of nationals, forcible protection in the host State, is much more controversial in reception. The Article aims to discuss the permissibility of such protection on the example of the February 2022 Russian invasion of Ukraine. As Moscow failed to achieve what was likely its main

political objective, to overthrow the Kyiv government in a blitzkrieg military campaign, the analysis also addresses the question of whether the contemporary concept of extraterritorial protection of nationals from imminent danger involves permissibility of regime change in the targeted State. The result of the analysis is unambiguous. Based on an examination of State practice, military doctrine documents and a cursory review of literature, the Article rejects the Kremlin's claims involving both protection of Russian citizens in the territory of Ukraine and regime change in the targeted country.

Streszczenie

Zmiana rządu pod pretekstem ekstraterytorialnej ochrony obywateli przy użyciu siły zbrojnej: wybrane studia przypadku Ukrainy, Dominikany i Egiptu

Słowa kluczowe: prawo międzynarodowe, Ukraina, Federacja Rosyjska, użycie siły w stosunkach międzynarodowych, ekstraterytorialna ochrona obywateli za granicą przy użyciu siły zbrojnej, interwencja zbrojna w celu zmiany rządu.

W sytuacji, w której Federacja Rosyjska podjęła karkołomną próbę uzasadnienia pełnoskalowej agresji na Ukrainę w świetle zakazu użycia siły zbrojnej we współczesnym prawie międzynarodowym, artykuł podejmuje potencjalnie kluczowy wątek narracji rosyjskiej – konieczność obrony liczącej ponad 700 tys. osób grupy posiadaczy paszportów Federacji Rosyjskiej, zamieszkujących terytoria donieckiej i ługańskiej republik ludowych, przez zbrojną agresją „nazistowskiego reżimu w Kijowie". Celem artykułu jest ocena skutków prawnych akcji tzw. paszportyzacji na okupowanych przez Rosję terytoriach Ukrainy z perspektywy prawa do ochrony własnych obywateli na terytorium innego państwa oraz zakres uprawnienia do użycia siły zbrojnej w tym celu. Prezentacja wybranych przykładów praktyki państw po 1945 r. oraz komentarzy doktryny do niej dowodzi bowiem akceptacji większości członków wspólnoty międzynarodowej dopuszczalności transgranicznego użycia siły we wskazanym celu, pod warunkiem ograniczenia przedsięwziętych środków wojskowych do ewakuacji znajdujących się w bezpośrednim niebezpieczeństwie obywateli własnych oraz państw trzecich ze strefy zagrożenia. Prawo to nie rozciąga się na dopuszczalność ustanowienia efektywnej kontroli nad terytorium innego państwa w celu ochrony własnych obywateli. Zmiana rządu w drodze interwencji zbrojnej jest również każdorazowo nadużyciem prawa do ekstraterytorialnej ochrony przynależnych przy użyciu siły zbrojnej.

DOI: 10.31648/sp.8063

Dorota Habrat
University of Rzeszów, Poland
ORCID: 0000-0002-5411-0323
dhabrat@ur.edu.pl

Eugenia Tragaki
1st Centre of Counselling and Support, Athens, Greece
ORCID: 0000-0001-8706-5496
eugenia.tragaki@gmail.com

Motivation of the hate speech perpetrator from the Polish and Greek perspective

Introduction

In today's world, hate speech is widely considered as an important violation of human rights while freedom of speech constitutes one of the essential elements of today's standards of a democratic state, in the area of fundamental rights and civil liberties. It could be guaranteed in national Constitutions, ratified acts of international law, and in ordinary legislation. Freedom of speech is a substantive right which does not have, however, absolute nature, which means that in certain situations it may be restricted to protect another's rights. We can chance upon such situations in cases of acts of hate speech aimed at spreading hate, resentment against a person or a specified group of people. With regard to hate speech, there are no doubts that it is an abuse of the guaranteed freedom of speech. The motivation of the perpetrator in the commission of such an offense are certain characteristics of the victim of the crime or the victim's membership in a particular group, in relation to which the perpetrator feels disinclination[1].

The aim of the study is to compare the penalization of hate speech under Polish and Greek law and whether the analysis of current legal regulations

[1] A. Bodnar, M. Szuleka, *Koncepcja „nadużycia prawa" w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności a mowa nienawiści* [The concept of „abuse of the law" in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and hate speech], [in:] R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias (eds.), *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne* [Hate speech and freedom of speech. Legal and social aspects], Warszawa 2010, pp. 150–172.

offer sufficient protection to the recipients of such statements. In addition, the motivation of the perpetrator was studied, because only a comprehensive aspect of this problem provides grounds for an effective elimination of hate speech from the public space. With regard to the hate speech, legal regulations must take into account the psychological factors of the perpetrator, because the boundary between freedom of speech and hate speech is not always clear, leaving the field open for abuse.

In this context, the motivation of the perpetrator is an important issue for penalization in view of justice and preventive reasons. Defining the motive is very important and refers to its cause. The issue of determining the recital is also relevant in assessing the aggravating circumstances that should affect the penalty[2].

The concept of hate speech

Difficulties emerge while defining the concept of 'hate speech'. This is mainly due to the fact that this term is used in various contexts, understood mostly commonly, and often abused. Polish legislation does not provide a definition of hate speech, although some regulations prohibit specific activities, the element of which can be considered hate speech. We can mention among them, for example, insults which incite hatred on the grounds of nationality, race and/or religion. There is a definition for hate speech in the Greek Criminal Code where hate speech goes by the phrase "public incitement to violence or hatred".

From a global point of view there is no single, universally accepted legal definition of hate speech. However, it is worth to point out a few attempts already taken in its creation. In the Recommendation No. R (97) 20[3], adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 20 October 1997 the included definition was, according to which "hate speech" shall be deemed, any form of expression that distributes, instigates, promotes or justifies racial hatred, xenophobia, anti-Semitism and other forms of hatred based on intolerance, including intolerance expressed in aggressive nationalism and ethnocentrism, discrimination and hostility against minorities, immigrants and people of the immigration origins[4]. To this definition European institutions – includ-

[2] W. Petherick, G. Sinnamon, *Motivations: offender and victim perspecites*, [in:] W. Petherick (ed.), *Profiling and Serial Crime*, Third edition, Waltham 2014, pp. 393–430; W. Petherick, *Motivations*, [in:] W. Petherick (ed.), *Applied Crime Analysis*, Oxford 2015, pp. 148–171.

[3] Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to member states on "hate speech", https://rm.coe.int/1680505d5b (accessed: 9.01.2022).

[4] A. Pesinis, *The Regulation of "Hate Speech"; the Meaning of " Incitement" under the Case-Law of the European Court of Human Rights and the Jurisdictions of the European Union, the United Kingdom and Greece*, Budapest 2015.

ing the European Court of Human Rights – and non-governmental organizations, experts and human rights defenders mostly relate in their documents[5].

Speeches which incite hatred, and speeches that express hatred are considered to be hate speech. The feature of hate speech, as a discrediting element, in practice may be attributed to – race, ethnicity, nationality, religion, political opinions, gender, and so on. The discrediting entity can be a person or group of persons belonging to or being, not only, a specific minority but also belonging to or representing a specific majority. What makes a speech hate speech is the nature of its content, which is judged objectively in the process of its confronting with the principles of social coexistence[6].

It is worth to add here, that in practice, often interchangeably, to determine hate crime expressions such as *hate crime, hate speech* and *bias/prejudice crime* are used. The relation of the terms *hate crime* and *hate speech* is easy to grasp. There is no doubt that the terms "hate crime" and "hate speech" have a different conceptual scope. Hate crime can be the only human behavior prohibited by law under the threat of punishment as a crime or misdemeanor, unlawful, culpable and socially harmful to a degree higher than negligible, due to the specific characteristic of the victims indicating membership to a group. Of course, not every speech act is criminal. On the other hand, not every hate crime is carried out in verbal form. Therefore a common area between the conceptual reference "hate crime" and "hate speech" exists[7].

As it has been already noted, the term "hate speech" is not in the Polish legal language, but now it is a permanent part of the language of legal-case law and the doctrine of law. It is stressed out in the literature that the present state of law creates "protection hierarchy of hate speech victims"[8]. In public debate, there are many attempts to build such a definition, which would take into consideration all the reasons for which hate speech can take place. Non-gov-

---

[5] N. Chetty, A. Sreejith, *Hate Speech Review in the Context of Online Social Networks*, "Aggression and Violent Behavior" 2018, Vol. 40, No. 5, p. 110.

[6] L.K. Jaskuła, *Wolność działalności dziennikarskiej w perspektywie zjawiska mowy nienawiści (wybrane aspekty prawne)* [Freedom of journalistic activity in the perspective of the phenomenon of hate speech (selected legal aspects)], [in:] W. Lis (ed.), *Status prawny dziennikarza* [Legal status of a journalist], Warszawa 2014, pp. 315–343.

[7] M. Woiński, *Prawnokarne aspekty zwalczania mowy nienawiści* [Criminal law aspects of combating hate speech], Warszawa 2014; M. Woiński, *O pojęciu przestępstwa nienawiści (hate crime)* [On the concept of hate crime], [in:] P. Szczepłocki (ed.), *Przestępstwa z nienawiści w Polsce. Publikacja pokonferencyjna* [Hate crimes in Poland. Post-conference publication], Toruń 2011, pp. 6–15; E. Rogalska, M. Urbańczyk, *Złożoność zjawiska mowy nienawiści w pozaprawnym aspekcie definicyjnym* [The complexity of the hate speech phenomenon in terms of its non-legal definitional aspect], "Studia Nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem" 2017, Vol. 39, No. 2, pp. 119–120.

[8] A. Śledzińska-Simon, *Decyzja ramowa w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii jako trudny kompromis wobec mowy nienawiści w Unii Europejskiej* [Framework Decision on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia as a difficult compromise to hate speech in the European Union], [in:] R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias (eds.), op. cit., pp. 93–114.

ernmental organizations in Poland dealing with monitoring and combating manifestations of racism, anti-Semitism, xenophobia and other forms of discrimination and intolerance most frequently cite the definition formulated by S. Kowalski and M. Tulli[9], according to which hate speech includes speech (oral and written) and iconic performances reviling, denouncing, deriding and degrading groups and individuals for reasons which are, in part at least independent from them – racial, ethnic and religious membership, gender, sexual preference, disability or membership to the "natural" social group, such as the inhabitants of a territory, representatives of a particular profession, speaking specific language etc.

According to The European Commission against Racism and Intolerance General Policy Recommendation No. 15, hate speech based on the presumption that a person or a group of persons are superior to others. Therefore, they are inciting acts of violence or discrimination, thus undermining respect for minority groups and damaging social cohesion[10].

The motivation of the perpetrator of hate speech

In criminal cases conducted for crimes motivated by prejudice and hatred, the biggest problem for law enforcement authorities is the evaluation of the behaviour of the person in criminal-justice terms, and in particular, to determine whether we had to deal with a crime committed of racist, ethnic or anti-Semitic motives, possibly due to the prejudice of ethnic or religious differences. Therefore, the first procedural actions should aim to establish the perpetrator's motivation. For this purpose, it is essential to determine whether the perpetrator, before, during or after committing the criminal act externalized their negative attitude toward a particular group of people, which was represented by the victim.

Motivation is a general term covering the states of the individual, under influence of which it deals with certain aspects of its environment. As a result, the behavior of the person is stimulated and focused on[11]. Generally speaking, by the perpetrator's motivation we must understand the complex mental processes stimulating, regulating, and directing their behavior, awareness in different degrees, which lead the perpetrator to take criminal action or omissions of their legal obligation[12].

---

[9] S. Kowalski, M. Tulli, *Mowa nienawiści. Raport 2001, I. Próba definicji* [Hate speech. Report 2001, An Attempted Definition], 2001, http://or.icm.edu.pl/monitoring3.htm (accessed: 10.02.2022).

[10] ECRI General Policy Recommendation No. 15, https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.15 (accessed: 10.01.2022).

[11] Ch.E. Skinner, *Psychologia wychowawcza* [Educational psychology], Warszawa 1971.

[12] P. Marcinkiewicz, *Motywacja sprawcy czynu zabronionego jako przesłanka odpowiedzialności karnej* [Offender's motivation as a premise for criminal liablity], "Prokuratura i Prawo" 2011, No. 5, pp. 24–38.

In psychological literature, there is a general consensus that motivation constitutes an internal state or condition (sometimes described as a need, desire or want) that serves to activate or energize behavior and give it direction[13]. It involves the biological, emotional, social, and cognitive forces that activate human behavior. Franken[14] provides an additional component in his definition: the arousal, direction, and persistence of behavior.

Moreover, many researchers are now beginning to acknowledge that the factors which energize behavior are likely different from those that provide for its persistence[15]. Thus, motivation doesn't only refer to the factors that activate behaviors; it also involves those factors which direct and maintain these goal-directed actions. Such motives are rarely directly observable. Instead, people have to infer the reasons for why people act in certain ways based on observable behaviors[16].

In contemporary psychology, motivation issues belong to the basic concepts but also the most controversial ones. In psychology, we can distinguish at least a couple of its definitions emphasizing – depending on the theoretical trend which they derive from, instincts, learning processes and the experience of the individual or on the person's cognitive processes[17].

Most motivation theorists assume that motivation is involved in the performance of all learned responses; that is, a learned behavior will not occur unless it is energized.

Psychologists have proposed different theories to explain motivation:

– Instincts: The instinct theory of motivation suggests that behaviors are motivated by instincts, which are fixed and inborn patterns of behavior[18]. Such instincts might include biological instincts that are important for an organism's survival.

– Drives and Needs: Drive theory suggests that people have basic biological drives and that behaviors are motivated by the need to fulfil these drives[19].

---

[13] P.R. Kleinginna, A.M. Kleinginna, *A categorized list of motivation definitions, with a suggestion for a consensual definition*, "Motivation and Emotion" 1981, Vol. 5, No. 3, pp. 263–291, https://link.springer.com/article/10.1007/BF00993889 (accessed: 15.01.2022).

[14] R.E. Franken, *Human Motivation*, Wadsworth 2007.

[15] W. Huitt, *Motivation to Learn: An Overview*, Valdosta 2011, http://www.edpsycinteractive.org/topics/motivation/motivate.html (accessed: 20.01.2022).

[16] J.S. Nevid, *Psychology: Concepts and Applications*, Fourth edition, Belmont 2013.

[17] J. Kucharewicz, *Psychologiczna analiza procesów motywacyjnych przestępstw popełnianych przez nieletnich (na przykładzie przestępstw agresywnych i nieagresywnych)* [Psychological analysis of the motivational processes of crimes committed by minors (on the example of aggressive and non-aggressive crimes)], Katowice 2008, https://sbc.org.pl/publication/13384 (accessed: 13.01.2022).

[18] D.G. Myers, *Exploring Social Psychology*, New York 2015.

[19] A.B. Siegling, K.V. Petrides, *Drive: theory and construct validation*, "PLoS ONE" 2016, Vol. 11, No. 7, p. e0157295.

– Arousal Levels: The arousal theory of motivation suggests that people are motivated to engage in behaviors that help them maintain their optimal level of arousal[20].

– Extrinsic vs. Intrinsic Motivation.

Different types of motivation are frequently described as being either extrinsic or intrinsic:

Extrinsic motivation occurs when we are motivated to perform a behavior or to engage in an activity to earn a reward or avoid punishment[21].

Intrinsic motivation involves engaging in a behavior because it is personally rewarding; essentially, performing an activity for its own sake rather than the desire for some external reward. Essentially, the behavior itself is its own reward[22].

Based on interviews with police officials, victims, and several hate crime offenders, Levin and McDevitt[23] developed a typology that identified three primary motivators: offenders who commit their crimes for the excitement or the thrill, offenders who view themselves as defending their turf, and a small group of offenders whose life's mission is to rid the world of groups they consider evil or inferior. However, in 2002 the authors conducted a new study in the belief that the typology used to assist law enforcement officers in investigating and identifying hate crimes is incomplete.

The analysis of the cases focused on the offender's motivation. The findings indicated that the most common type of hate crime was an attack committed for the thrill or excitement experienced by the offender. Unlike thrill-motivated offenses, defensive bias attacks were committed in order to protect the offender's neighborhood from those he considered to be outsiders or intruders from the offender's perspective.

Another category of motivation identified in the study was "retaliatory" hate crimes, in which offenders acted in response to a hate crime against themselves or an individual in the group to which the offender belongs. Some of the hate crimes examined were committed after rumors circulated about a hate crime against the offender's group, whether or not the rumor was accurate. Retaliatory motivation is thus added to the typology developed by Levin and McDevitt[24].

---

[20] D.H. Hockenbury, S.E. Hockenbury, *Discovering Psychology*, Fifth edition, New York 2011.

[21] J. Tranquillo, M. Stecker, *Using Intrinsic and Extrinsic Motivation in Continuing Professional Education*, "Surgical Neurology International" 2016, Vol. 7, No. 8, pp. 197–199.

[22] W. Lee, J. Reeve, Y. Xue, J. Xiong, *Neural Differences between Intrinsic Reasons for Doing versus Extrinsic Reasons for Doing: An FMRI Study*, "Neuroscience Research" 2012, Vol. 73, No. 1, pp. 68–72.

[23] J. Levin, J. McDevitt, *Hate Crimes: The Rising Tide of Bigotry and Bloodshed*, Boston 1993.

[24] J. McDevitt, J. Levin, S. Bennett, *Hate Crime Offenders: An Expanded Typology*, "Journal of Social Issues" 2002, Vol. 58, No. 2, pp. 303–317.

It is indicated in criminal literature[25], that motivation is a concept in which are located the perpetrator's experiences of intellectual (motive) and emotional (reveille) nature, which shape their behavior, as well as allow to determine the reasons that underlie their will's decision to commit a crime. Motive explains, why the perpetrator has committed a crime, reveille is a feeling on the grounds of which this desire arose. In practice recreating the perpetrator's motivation is extremely difficult. The court is obliged to take into account the perpetrator's motivation in the assessment of the degree of social harmfulness' and when administering punishment. When it comes to establishing the social harmfulness' degree, we should take into account and evaluate the perpetrator's motivation from two points of view. First as a fixed attribute evidencing a kind of degree of danger of the perpetrator, reflecting his personality traits, attitudes, and attitudes towards different goods. Secondly, we must take into account the motivation within the meaning of the main motive, which eventually led to the crime being committed. The evaluation made in the aforementioned way is one of the conditions determining whether the social harmfulness' degree is greater than negligible. It also indirectly affects the level of the sentence, by the administration of which the Court has to take into account the social harmfulness' degree of the act[26].

The Court has to take into account the motivation directly when administering the punishment. If the Court states that due to the reasons that shaped the behaviors of the perpetrator, they should be treated more leniently, the Court shall treat motivation as a mitigating circumstance or for the same reasons judge it more harshly and consider it as an aggravating circumstance[27].

Discussion on protection against hate speech under Polish and Greek criminal law

Relevant in the Polish criminal law, from the point of view of hate speech, there are primarily two provisions – the Article 256 and 257 of the Polish Penal Code (PPC). In accordance with Article 256 of the PPC, criminal liability is subject to the person who publicly promotes fascist or other totalitarian systems of state or incites hatred based on national, ethnic, racial or religious differences or for the reason of a lack of any religious denomination. In turn, Article 257 of the PPC penalized the offence of public insult of the group with-

[25] I. Zgoliński, *Art. 53*, [in:] V. Konarska-Wrzosek (ed.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. III [The Penal Code. Commentary, ed. III], 2020, Lex; M. Budyn-Kulik, [in:] M. Mozgawa (ed.), *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany* [The Penal Code. Comment updated], 2022, Lex.

[26] M. Budyn-Kulik, *Umyślność w prawie karnym i psychologii: teoria i praktyka s*ądowa [Intent in criminal law and psychology: judicial theory and practice], Warszawa 2015.

[27] M. Derlatka, *Motywacja w s*ądowym *wymiarze kary* [Motivation in court sentencing], "Prokuratura i Prawo" 2012, No. 6, pp. 28–37.

in the population or public insult or breach of personal inviolability of another individual because of its national, ethnic, racial, religious affiliation or because of their lack of any religious denomination[28].

The essence of hatred incitement boils down to the advancement of content which is objectively, in all possibility, to arouse strong resentment, hostility, anger, negative rating, with respect to a specific group of people, characterized by differences set out in the provision[29]. Hatred incitement of Article 256 § 1 of the PPC is a criminal offence which is strongly motivationally sated. This hatred comes from specified, indicated in the Act, reasons. The subjective side of the act from Article 256 § 1 of the PPC, according to the representatives of the doctrine, consists of intentionality in the form of direct intent[30]. In Article 256 § 1 of the PPC, motivation indicated in the provision is in some way defined by the use of a verb mark "incites hatred". Hatred is a feeling which expresses strongly negative emotional relationship toward someone or something. It is not, however, hate harbored by the perpetrator. The perpetrator himself can also harbor this feeling, but it is not necessary for the implementation of constituent elements of this offence. Even if the perpetrator feels hatred toward a certain group of people or individuals, they may not realize the real reason of such emotions or realize it, but for some reason do not want to admit it aloud, and "mask" it, raising national issues, ethnic issues, etc. From the point of view of Article 256 § 1 of the PPC, it has no meaning whatsoever. The motivation is like a crucible in which coalesce different reasons, attitudes, emotions, knowledge, expectations, etc. In criminal matters, relevant is the final shape, which is reflected in the perpetrator's awareness in the form of these nationality reasons, etc. Hatred incitement contains certain directionality, although the goal does not belong to the constituent elements of a criminal act of Article 256 § 1 of the PPC. The actual cause, for which the perpetrator wants to channel negative social feelings against some nationality or ethnicity does not matter. Motivation can be complex. The essential motive does not have to be a certain ideology e.g. fascist or totalitarian, it also does not need to be religious issues. The perpetrator may hide the real reason of their actions, because its disclosure might prevent them from achieving the objective pursued[31].

---

[28] M. Woiński, J. Zagrodnik, *Przestępstwo mowy nienawiści* [Hate speech crime], 2019, Lex.

[29] W. Dadak, *Przestępstwa motywowane uprzedzeniami (o problemach z analizą przestępczości z nienawiści)* [Crimes motivated by prejudice (on the problems with the analysis of hate crime)], "Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" 2018, No. 4, pp. 21–34; Z. Ćwiąkalski, *Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu* [Offenses against public order], [in:] W. Wróbel, A. Zoll (eds.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. art. 212–277d* [The Penal Code. The special part. Vol. II. Part II. Commentary on Art. art. 212–277d], Warszawa 2017, pp. 519–528.

[30] K. Karsznicki, *Przestępstwa popełniane z pobudek rasistowskich lub ksenofobicznych* [Offences committed for racist and xenophobic reasons], "Prokuratura i Prawo" 2012, No. 2, pp. 16–42.

[31] M. Budyn-Kulik, *Umyślność w prawie*..., p. 298.

In the Polish criminal law science by the phrase "incites hatred" we understand behavior consisting of pushing, encouraging, moving, inciting, abetting and whipping up strong resentment and/or hostility. For the implementation of the mark "incites" it is enough that the perpetrator, by their conduct, leads to the emergence of hostile feelings against a specified, in the provision, people. For the existence of a crime it is, however, irrelevant whether incitement was effective. The Polish Supreme Court has interpreted twice the phrase "incites hatred", used in Article 256 § 1 of the PPC. In the Resolution, the Polish Supreme Court[32] explained that "incitement to hatred of the reasons listed in Article 256 of the PPC – including on the background of ethnic differences – boils down to the type of statements which arouse strong feelings of resentment, anger, lack of acceptance, even hostility towards individuals or entire social or religious groups or, due to the form of statements, support and intensify such negative attitudes and emphasize the same preference, superiority of a particular nation, ethnic group, race or religion". In turn, in Resolution of 1 September 2011, the Polish Supreme Court[33] held that the causative act of compelling "incitement hatred" involves the desire to raise against the third party strong negative emotions (similar to "hostility") against a particular nationality, ethnic group or race. It is not, in any way, shape or form, about invoking feelings of disapproval, antipathy, prejudice and/or aversion[34].

The aim of hate speech is always collectivity. Even if apparently its target is a unit, in fact, the subject of an attack is highlighted on the basis of social or biological characteristic groups. Hate speech attacks not only the actual population, but also the imaginary ones[35].

Assuming that hate speech is a particular type of speech, it is worth to consider, what its status is in the context of the guaranteed right of freedom of expression. First of all, the question must be asked whether a statement considered to be hate speech should benefit from legal protection or whether such protection should be made unavailable as it constitutes a breach of freedom of expression [36]. The basic criterion to justify this "early" reaction of the legislature is therefore the background of penalized, under this provision, hateful statements, which does not allow to consider them as speeches worth of obtaining any legal protection. Incites hatred on the grounds of indicated

---

[32] Decision of the Supreme Court of 5.02.2007 r., IV KK 406/06, OSNwSK 2007, No. 1, item 367.

[33] Decision of the Supreme Court of 1.09.2011 r., V KK 98/11, Lex nr 950444.

[34] D. Gruszecka, *Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu* [Offenses against public order], [in:] J. Giezek (ed.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz* [The Penal Code. Part of the special. Comment], Warszawa 2021, p. 1065.

[35] K. Pałka, M. Kućka, *Ochrona przed mową nienawiści – powództwo cywilne czy akt oskarżenia?* [Protection against hate speech – civil action or indictment?], [in:] R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias (eds.), op. cit., pp. 42–54.

[36] L.K. Jaskuła, *Wolność działania*…., pp. 315–343.

differences is not only the expression of controversial views, what should be guaranteed, but an obvious abuse of freedom of expression, going directly to creating or inciting national, ethnic or religious conflicts[37].

At this point it is worth to mention the position of the Polish Constitutional Tribunal expressed in its judgment of 25 February 2014[38], which stressed out that the criminalization of hatred incitement on the grounds of national, ethnic, racial, religious differences, or due to religious denomination constitutes a restriction of freedom of speech. Freedom of speech is one of the fundamental human rights, essential for its development and self-realization, and having the essential importance for a democracy. Freedom of expression protects not only statements that are received favorably or seen as harmless or inert, but also statements expressing disapproval, dislike or antipathy. At the same time, freedom of speech is not absolute[39].

In recent decades, Greek law has introduced various restrictions on expression to protect citizens against national, racial, ethnic or religious discrimination, hatred or violence. One of the last changes in this area was the so-called "Anti-racist law" adopted in 2014, which extended the basis for the definition of racist hate speech, xenophobia and discrimination based on skin color, gender, sexual orientation, gender identity and disability. This right was established by Law No. 4285 by introducing a new provision in the Greek Penal Code (GPC). Article 81A GPC provides for stricter liability by raising the lowest penalty that can be imposed for hate crimes. It was stated that the choice of the victim, because of its special features, is enough to increase the penalty. An internal psychological hate state is no longer required because it resulted in significant difficulty in proving and contributed to the rare application of criminal liability for hate speech[40].

In Greece, racist and xenophobic motives are considered an aggravating circumstance for all crimes. In Poland, these types of motives, called motivations deserving special condemnation, are considered a circumstance resulting in a higher level of punishment in relation to certain crimes.

---

[37] W. Mojski, *Prawnokarne ograniczenia wolności wypowiedzi w polskim porządku prawnym: analiza wybranych przepisów* [Polish Criminal Law Regulations Related to Limitations of Freedom of Expression: an Analysis of Selected Regulations], "Studia Iuridica Lublinensia" 2009, No. 12, pp. 177–196.

[38] Judgment of the Constitutional Tribunal of 25.02.2014 r., SK 65/12, OTK 2014, No. 2, item. 14.

[39] A. Demenko, *Prawnokarna ochrona wolności wypowiedzi. Zarys problemu*, [in:] A. Biłogorajski (ed.), *Wolność wypowiedzi i jej granice. Analiza wybranych zagadnień* [Criminal law protection of the freedom of expression. Problem outline], Katowice 2014, p. 39; A. Biłgorajski, *Granice wolności wypowiedzi czy wolność wypowiedzi ponad granicami?* [Limits of freedom of expression or freedom of expression across borders?], [in:] A. Biłgorajski (ed.), op. cit., p. 12.

[40] A. Pitsela, Th. Chatzispyrou, *Criminal policy developments against racism in Greece*, [in:] C. Spinellis, N. Theodorakis, E. Billis, G. Papadimitrakopoulos (eds.), *Europe in crisis: crime, criminal justice and the way forward*, Athens 2017, http://crime-in-crisis.com/en/wp-content/uploads/2017/06/essays-nestor-courakis.pdf (accessed: 9.02.2022).

The Law No. 4285/2014 also amended Law No. 927/1979 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia under criminal law. Law No. 927/1979 on punishing acts or activities aiming at racial discrimination sets out in Article 1 the offence of Incitement to violence or hatred, which is committed by anyone who publicly incites, provokes, or stirs, either orally or through the press, the Internet, or any other means, acts of violence or hatred against a person or group of persons or a member of such a group defined by reference to race, color, religion, descent or national or ethnic origin, sexual orientation, gender identity, gender characteristics or disability, in a manner that endangers the public order and puts the life, physical integrity or freedom of those persons at risk. It should also be emphasized that recently the protection against the background of "gender identity" was added to Greek law by Law No. 4356/2015 amending Article 81A GPC and Law No. 4491/2017 amending Article 1 of Law No. 927/1979.

Greece has experienced the arrival of a large number of immigrants in recent years. The problems associated with the coexistence of various national and cultural identities have increased significantly, which often leads to an escalation of hate speech. Greek experts point to several aspects of the country's migration situation related to xenophobic attitudes and hate speech. One of them is the process of transforming Greece into a destination country for immigrants, which began in the early 1990s. This resulted in the emergence of xenophobic and racist public views, which require limitation through rational criminal policy, as seen, in particular, in the changes in criminal liability for hate speech.

Attention should be paid to the increasingly frequent proposals to amend the criminal law in the field of hate speech offenses. They are primarily related to changes in attitudes taking place in the world in relation to specific properties of some social groups and their members. Over the years, attempts have been made to amend the provisions of the Polish Penal Codes by expanding the catalog of features protected against hate speech. In this context, it is surprising that the legislature has not decided to expand the group of people under special protection, such as persons with disabilities.

Discussion on the scale of hate crimes

Pursuing hate crimes is very difficult because both judges and prosecutors have problems with assessment of the perpetrators' behavior in criminal-justice terms. Very often we have to deal with the collision of interests. On the one hand, we have a violation of personal rights (as a result of e.g. insult), and, on the other, limitation of freedom of speech. Finding a demarcation line between legally permitted behavior and illegal behavior is in many cases very difficult. Evaluation of the behavior does not cause problems for prosecutors

and judges, if such act is connected with breaches of personal inviolability or body damage. Much more difficult is to identify the offence, if it is just a statement. Then the whole context of the statement and the accompanying circumstances are important.

The provisions of the Articles 256 and 257 of the Criminal Code are rarely used in practice, as reflected in relatively modest case-law of the Supreme Court. Statistical data (Figure 1) from the National Police Headquarters[41] shows that from 2013 onwards, there has been a sharp increase in hate crimes. Hate crimes show significant growth dynamics and it is expected that this tendency will be sustained, among others due to the growing immigration.

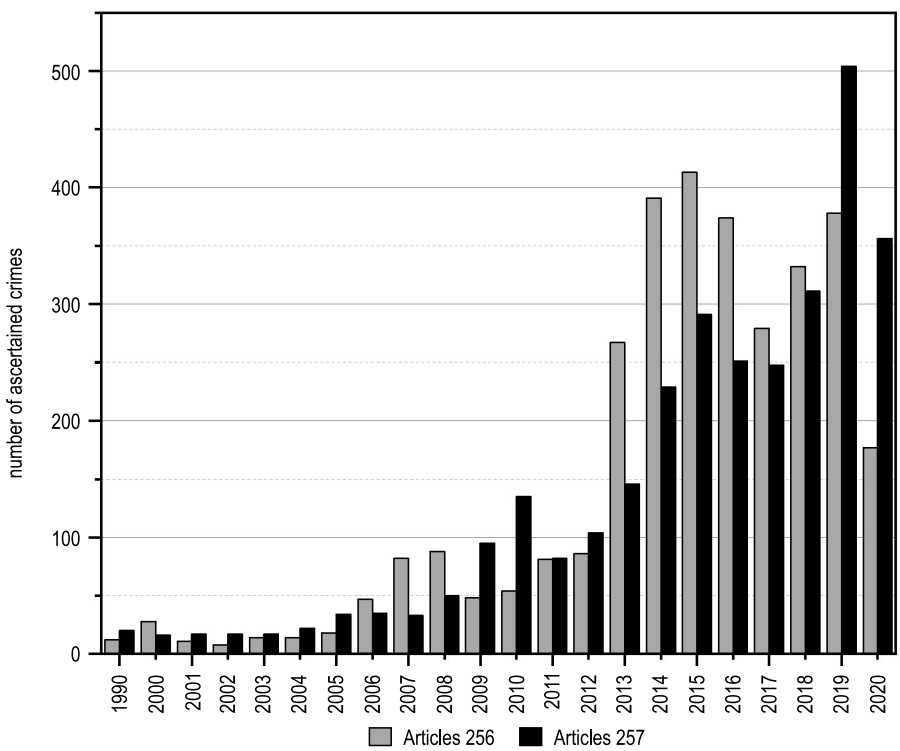


Figure 1. Number of ascertained crimes under articles 256 and 257 of the Polish Penal Code (based on statistical data[42])

[41] Komenda Główna Policji, *Publiczne propagowanie faszyzmu, nawoływanie do nienawiści (art. 256) – przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu (252–264a). Statystyka*, 2016 [Police Headquarters, public promotion of fascism, incitement to hatred (article 256) – crimes against public order Statistics, 2016], http://statystyka.policja.pl/st/kodeks-karny/przestepstwa-przeciwko13/63613,Publiczne-propagowanie-faszyzmu-nawolywanie-do-nienawisci-art-256.html (accessed: 10.03.2022).

[42] Ibidem.

In the last decade, a dynamic increase in the number of hate crimes can be observed. It is a breach in the general trend of a decrease in the number of criminal offenses. In the context of the migration phenomena, in particular of intercultural nature, a more significant increase in the risk of hate crimes can be forecasted. Since 2015, the police and the Ministry of the Internal Affairs and Administration have jointly developed and shared a hate crime data collection system.

Counteracting hate crimes, including monitoring cases connected with hate crimes is one of the tasks of the Ministry of Internal Affairs and Administration. The department responsible for the implementation of these tasks in the Ministry of Internal Affairs and Administration is the Team for Human Rights protection of the Department of Inspection, Complaints and Requests. The team also acts as a National Contact Point for crimes committed on the grounds of hatred of the Office of Democratic Institutions and Human Rights OSCE and therefore it annually coordinates preparation and passing of Polish contribution to the report on hate crimes in the OSCE region. Unfortunately, there is no direct data on hate speech offenses. There is only an annotation that 'Unspecified' category of crime in the statistics includes hate speech incidents, which fall outside of the OSCE's hate crime definition (Figure 2).

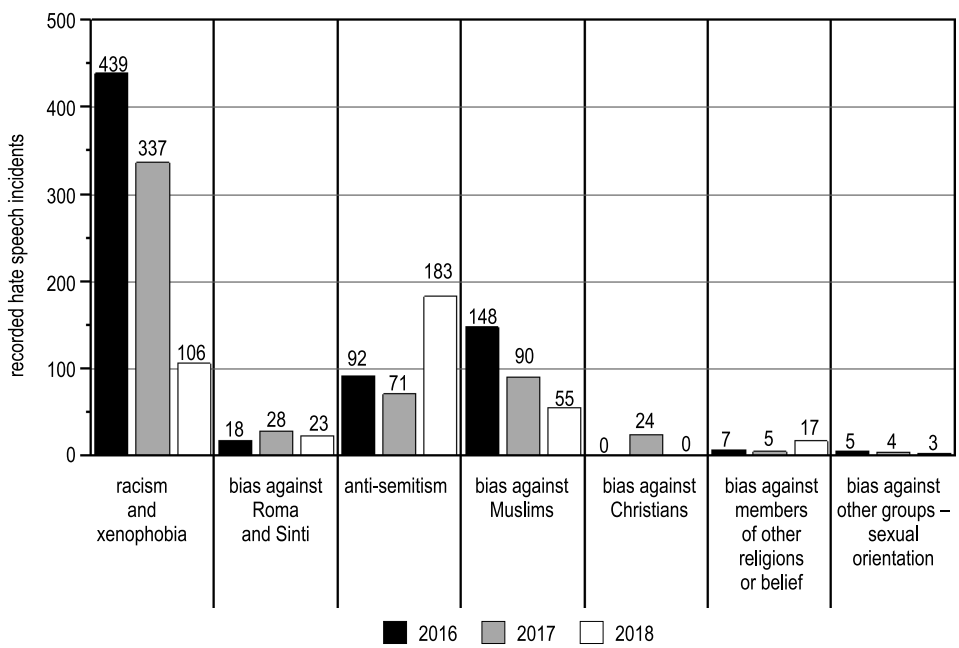


Figure 2. Recorded hate speech incidents in Poland according to bias motivation in 2016–2018 (based on OSCE ODIHR hate crime reporting[43]).

[43] https://hatecrime.osce.org/poland (accessed: 15.03.2022).

In Poland in 2019 and 2020 incidents of hate speech, which fall outside the OSCE's definition of hate crime, were not included in the numbers of hate crimes recorded by police.

In Greece, a new template for recording hate crimes developed by the Hellenic Police, with the co-operation of the Ministry of Justice, Transparency and Human Rights and the Public Prosecutor Office of the Court of First Instance of Athens has been operating since 2017. The aim of the changes was to harmonize the way the data is collected from the police and the Public Prosecutor Office and to facilitate the tracking of each case from its first recording through the prosecution until the court's decision. The statistical data provided directly to the OSCE does not include, in this case, hate speech incidents, as it is not included in the definition of hate crimes. However, relevant annotations can be found that provide information on further hate speech offenses according to bias motivation. Based on the information from these annotations, Figure 3 was developed.

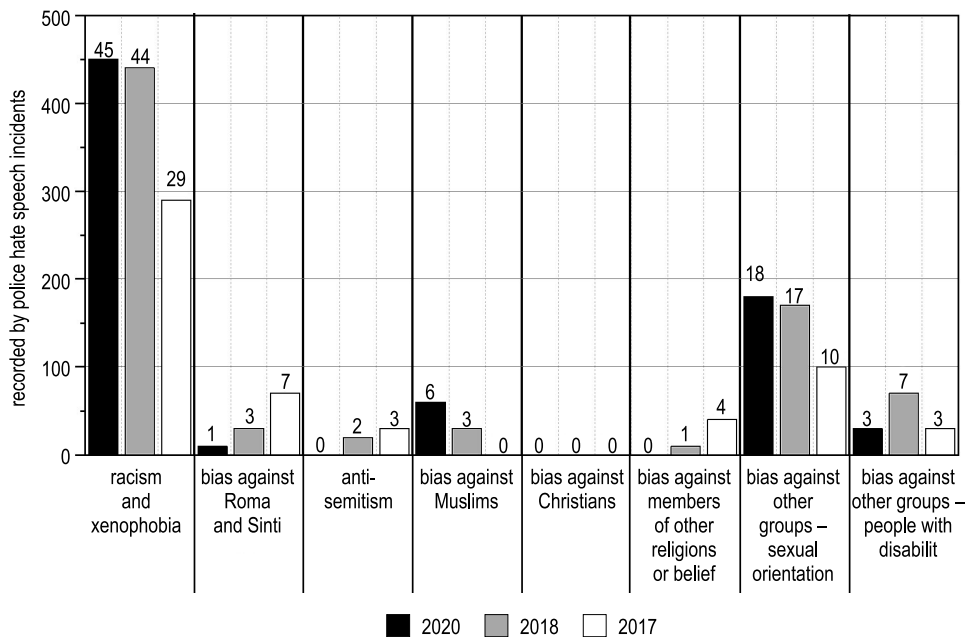


Figure 3. Recorded hate speech incidents in Greece according to bias motivation in 2017–2020 (based on OSCE ODIHR hate crime reporting[44]).

A comparison of the statistics presented in Figures 2 and 3 shows that the motivations of the perpetrators of hate speech offenses are closely linked to sociological and political determinants. It is characteristic that the increase

[44] https://hatecrime.osce.org/greece (accessed: 15.03.2022).

in anti-Semitic moods in Poland related to a common difficult history is reflected in these statistics. Similarly, the immigration problem in Greece is expressed in the increase in racism and xenophobia. In this context, the significant decrease in hate speech incidents due to racism and xenophobia in Poland is surprising. This may be due not so much to a reduction in the number of such crimes but to a failure to report them due to the more nationalist sentiment prevailing in Poland today. The Ombudsman in Poland indicates that only about 5% of incidents are currently reported. It can be assumed that in connection with the epidemic of the coronavirus 2019-nCoV, whose outbreak was formed in China, we will observe in subsequent statistics an increase in racist behavior towards the citizens of the People's Republic of China.

Hate speech on the Web is extremely complex. The Internet enables free and rapid flow of information and ideas. The Internet simplifies the ability to monitor the observance of human rights by organizations and groups working for the benefit of those rights. Unfortunately, these same technologies also allow for borderless intervention on an unprecedented scale for both racist and fascist environments. At the same time, global communication, under local legal regulations, ensures impunity for extremist groups as they utilize servers located in countries where the promotion of racial hatred is not prohibited[45].

The Internet often becomes a tool for spreading racist and anti-Semitic content, incitement to hatred on the grounds of race, ethnic origin, religion, disability, sexual orientation and/or nationality. Based on the assumption that freedom of speech and information on the Internet should not infringe social interests or threaten human dignity and other rights and freedoms of man (especially when it comes to minors), international organizations, such as the Council of Europe and the European Union, allow the limitation on freedom of communication on the Internet when it comes to threats to human dignity and other human rights and freedoms. What is illegal off-line is also illegal on-line[46].

The internet as a public medium, widely available, ensures to some extent anonymity, although apparent, but allowing a perpetrator free operation due to the international aspect of the network, and considering the required time interval, which must pass, so the law enforcement authorities may take steps and measures to determine the perpetrator. The Internet is a perfect tool for public promotion of totalitarianism or inciting quarrels on the grounds of nationality, religion and/or culture. The form and the manner of committing

---

[45] K. Podemski, *Globalizacja mowy nienawiści* [Globalization of the hate speech], [in:] R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias (eds.), op. cit., pp. 207–219.

[46] A. Lipowska-Teutsch, *Mowa nienawiści. Szerzenie nienawiści przez Internet* [Hate speech. Hate speech over the Internet], [in:] A. Lipowska-Teutsch, E. Ryłko (eds.), *Przemoc motywowana uprzedzeniami. Przestępstwa z nienawiści* [Prejudice Violence. Hate crimes], Kraków 2007, pp. 22–26.

this crime takes various shapes on the Internet. Most often the creators of websites post on them texts, symbols, logos, puzzles, computer games, that directly promote totalitarian systems[47]. The global network provides perpetrators more opportunities for such actions. From here they can use electronic mail and send to selected or accidental viewers any content in any form.

Conclusions

An analysis of hate crimes, from the perspective of Poland and Greece, has led to the conclusion that the criminal law in force in Poland shows a different level of protection for individuals and social groups against discrimination, depending on their motives. Hate speech and public encouragement of crimes for racist, xenophobic or religious reasons are treated as separate qualified types of crimes. However, when such acts are committed in relation to sex, gender identity, sexual orientation, age, disability or health condition or the social situation of a given person or social group, only the types of basic crimes aimed at protecting life apply to health and dignity. Therefore, they do not reflect the essence of the problem. In this respect, Greek criminal law is more restrictive and adapted to socio-political realities, and the changes introduced in recent years seem to be heading in the right direction.

Polish law fully protects against hate speech only of national and ethnic minorities, people of other races, followers of a religion or non-denominational people. In Greece, racist and xenophobic motives on all crimes are considered an aggravating circumstance.

In Poland, the Penal Code requires that the perpetrator's motivation be taken into account as the basic premise for the judge's sentence, but does not mention hatred as a direct offense, whereas in Greece it was considered that the choice of the victim because of their special characteristics was sufficient to increase the punishment. The need to prove the internal psychological state of hate was abandoned because it caused significant difficulties in applying criminal liability for hate speech.

It has been shown that the motive of the perpetrator's activity is a key issue in the field of hate speech offense analysis. This motive is implemented in the form of an intention to cause harm to the victim or cause traumatic experiences because of its features or the situation in which it finds itself. What is important in this case is the motive, which may be the result of emotions caused by the perpetrator's disapproval of such features. This creates the

[47] A. Haręża, *Wolność s*łowa w Internecie a *publiczne nawoływanie do nienawiści* [Freedom of speech on the Internet and public incitement to hatred], "Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego" 2006, No. 20, pp. 344–345.

multidimensionality of hate speech crime. The subjective dimension, which determines the motivational situation of the perpetrator, is particularly important in this context.

In order to ensure proper protection of human rights and freedoms, it is necessary to take actions to raise public awareness and sensitivity to cases of crimes motivated by hatred of persons or vulnerable groups. These are groups created under the influence of national conditions, e.g. asylum seekers, refugees.

Human dignity, which until recently marked the obvious limit of freedom of expression, seems to be losing importance, as does the strength of the argument used in public discussion. Observing the functioning of the Internet and social media, it can be seen that more and more often the purpose of the speech is not to exchange arguments, but to evoke emotions, humiliation, showing a person or the entire community in a negative light, causing the recipients to feel aversion or hostility towards a person, group of people or a view defined as other or foreign. Human rights collision with hate speech is one of the most serious threats to the sustainability of a civil society and to democracy.

References

Biłgorajski A., *Granice wolności wypowiedzi czy wolność wypowiedzi ponad granicami?* [Limits of freedom of expression or freedom of expression across borders?], [in:] A. Biłgorajski (ed.), *Wolność wypowiedzi. Analiza wybranych zagadnień* [Freedom of expression. Analysis of selected issues], Wyd. UŚ, Katowice 2014.

Bodnar A., Szuleka M., *Koncepcja "nadużycia prawa" w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności a mowa nienawiści* [The concept of "abuse of the law" in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and hate speech], [in:] R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias (eds.), *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne* [Hate speech and freedom of speech. Legal and social aspects], Wolter Kluwer, Warszawa 2010.

Budyn-Kulik M., *Art. 53*, [in:] M. Mozgawa (ed.), *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany* [The Penal Code. Comment updated], 2022, Lex.

Budyn-Kulik M., *Umyślność w prawie karnym i psychologii: teoria i praktyka sądowa* [Intent in criminal law and psychology: judicial theory and practice], Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Ćwiąkalski Z., *Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu* [Offenses against public order], [in:] W. Wróbel, A. Zoll (eds.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. art. 212–277d* [The Penal Code. The special part. Vol. II. Part II. Commentary on Art. art. 212–277d], Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Chetty N., Sreejith A., *Hate Speech Review in the Context of Online Social Networks*, "Aggression and Violent Behavior" 2018, Vol. 40, No. 5.

Dadak W., *Przestępstwa motywowane uprzedzeniami (o problemach z analizą przestępczości z nienawiści)* [Crimes motivated by prejudice (on the problems with the analysis of hate crime], "Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" 2018, No. 4.

Demenko A., *Prawnokarna ochrona wolności wypowiedzi. Zarys problemu* [Criminal law protection of freedom of expression. Outline of the problem], [in:] A. Biłgorajski (ed.), *Wolność wypowiedzi i jej granice. Analiza wybranych zagadnień* [Criminal law protection of the freedom of expression. Problem outline], Wyd. U*Ś,* Katowice 2014.

Derlatka M., *Motywacja w sądowym wymiarze kary* [Motivation in court sentencing], "Prokuratura i Prawo" 2012, No. 6.

Franken R.E., *Human Motivation*,Thomson, Wadsworth 2007.

Gruszecka D., *Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu* [Offenses against public order], [in:] J. Giezek (ed.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz* [The Penal Code. Part of the special. Comment], Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Haręża A., *Wolność słowa w Internecie a publiczne nawoływanie do nienawiści* [Freedom of speech on the Internet and public incitement to hatred], "Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego" 2006, No. 20.

Hockenbury D.H., Hockenbury S.E., *Discovering Psychology*, Fitfh edition, Worth Publishers, New York 2011.

Huitt W., *Motivation to Learn: An Overview*, Educational Psychology Interactive, Valdosta State University, Valdosta 2011.

Jaskuła L.K., *Wolność działalności dziennikarskiej w perspektywie zjawiska mowy nienawiści (wybrane aspekty prawne)* [Freedom of journalistic activity in the perspective of the phenomenon of hate speech (selected legal aspects)], [in:] W. Lis (ed.), *Status prawny dziennikarza* [Legal status of a journalist], Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Karsznicki K., *Przestępstwa popełniane z pobudek rasistowskich lub ksenofobicznych* [Offences committed for racist and xenophobic reasons], "Prokuratura i Prawo" 2012, No. 2.

Kleinginna P.R., Kleinginna A.M., *A categorized list of motivation definitions, with a suggestion for a consensual definition*, "Motivation and Emotion" 1981, Vol. 5, No. 3.

Kowalski S., Tulli M., *Mowa nienawiści. Raport 2001, I. Próba definicji* [Hate speech. Report 2001, An Attempted Definition], 2001, http://or.icm.edu.pl/ monitoring3. htm.

Kucharewicz J., *Psychologiczna analiza procesów motywacyjnych przestępstw popełnianych przez nieletnich (na przykładzie przestępstw agresywnych i nieagresywnych)* [Psychological analysis of the motivational processes of crimes committed by minors (on the example of aggressive and non-aggressive crimes*)*, UŚ, Katowice 2008.

Lee W., Reeve J., Xue Y., Xiong J., *Neural Differences between Intrinsic Reasons for Doing versus Extrinsic Reasons for Doing: An FMRI Study*, "Neuroscience Research" 2012, Vol. 73, No. 1.

Levin J., McDevitt J., *Hate Crimes: The Rising Tide of Bigotry and Bloodshed*, Plenum Press, Boston 1993.

Lipowska-Teutsch A., *Mowa nienawiści. Szerzenie nienawiści przez Internet* [Hate speech. Hate speech over the Internet], [in:] A. Lipowska-Teutsch, E. Ryłko (eds.), *Przemoc motywowana uprzedzeniami. Przestępstwa z nienawiści* [Prejudice violence. Hate crimes], Tow. Interwencji Kryzysowej, Kraków 2007.

Marcinkiewicz P, *Motywacja sprawcy czynu zabronionego jako przesłanka odpowiedzialności karnej* [Offender's motivation as a premise for criminal liablity], "Prokuratura i Prawo" 2011, No. 5.

McDevitt J., Levin J., Bennett S., *Hate Crime Offenders: An Expanded Typology*, "Journal of Social Issues" 2002, Vol. 58, No. 2.

Mojski W., *Prawnokarne ograniczenia wolności wypowiedzi w polskim porządku prawnym: analiza wybranych przepisów* [Polish Criminal Law Regulations Related to Limitations of Freedom of Expression: an Analysis of Selected Regulations], "Studia Iuridica Lublinensia" 2009, No. 12.

Myers D.G., *Exploring Social Psychology*, McGraw-Hill Education, New York 2015.

Nevid J.S., *Psychology: Concepts and Applications*, Fourth edition, Wadsworth Cengage Learning, Belmont 2013.

Pałka K., Kućka M., *Ochrona przed mową nienawiści – powództwo cywilne czy akt oskarżenia?* [Protection against hate speech – civil action or indictment?], [in:] R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias (eds.), *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne* [Hate speech and freedom of speech. Legal and social aspects], Wolter Kluwer, Warszawa 2010.

Pesinis A., *The Regulation of "Hate Speech"; the Meaning of "Incitement" under the Case-Law of the European Court of Human Rights and the Jurisdictions of the European Union, the United Kingdom and Greece*, Central European Univesity, Budapest 2015.

Petherick W., *Motivations*, [in:] W. Petherick (ed.), *Applied Crime Analysis*, Elsevier, Oxford 2015.

Petherick W., Sinnamon G., *Motivations: offender and victim perspecites*, [in:] W Petherick (ed.), Profiling and Serial Crime, Third edition, Academic Press, Waltham 2014.

Pitsela A., Chatzispyrou Th., *Criminal policy developments against racism in Greece*, [in:] C. Spinellis, N. Theodorakis, E. Billis, G. Papadimitrakopoulos (eds.), *Europe in crisis: crime, criminal justice and the way forward*, Ant. N. Sakkoulas Publishers L.P., Athens 2017.

Podemski K., *Globalizacja mowy nienawiści* [Globalization of the hate speech], [in:] R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias (eds.), *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne* [Hate speech and freedom of speech. Legal and social aspects], Wolter Kluwer, Warszawa 2010.

Rogalska E., Urbańczyk M., *Złożoność zjawiska mowy nienawiści w pozaprawnym aspekcie definicyjnym* [The complexity of the hate speech phenomenon in terms of its non-legal definitional aspect], "Studia Nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem" 2017, Vol. 39, No. 2.

Siegling A.B., Petrides K.V., *Drive: theory and construct validation*, "PLoS ONE" 2016, Vol. 11, No. 7.

Skinner Ch.E., *Psychologia wychowawcza* [Educational psychology], PWN, Warszawa 1971.

Śledzińska-Simon A., *Decyzja ramowa w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii jako trudny kompromis wobec mowy nienawiści w Unii Europejskiej* [Framework Decision on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia as a difficult compromise to hate speech in the European Union], [in:] R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias (eds.), *Mowa nienawiści a wolność słowa. Aspekty prawne i społeczne* [Hate speech and freedom of speech. Legal and social aspects], Wolter Kluwer, Warszawa 2010.

Tranquillo J., Stecker M., *Using Intrinsic and Extrinsic Motivation in Continuing Professional Education*, "Surgical Neurology International" 2016, Vol. 7, No. 8.
Woiński M., *O pojęciu przestępstwa nienawiści (hate crime)* [On the concept of hate crime], [in:] P. Szczepłocki (ed.), *Przestępstwa z nienawiści w Polsce. Publikacja pokonferencyjna* [Hate crimes in Poland. Post-conference publication], Toruń 2011.
Woiński M., *Prawnokarne aspekty zwalczania mowy nienawiści* [Criminal law aspects of combating hate speech], LexisNexis, Warszawa 2014.
Woiński M., Zagrodnik J., *Przestępstwo mowy nienawiści* [Hate speech crime], 2019, Lex.
Zgoliński I., *Art. 53*, [in:] V. Konarska-Wrzosek (ed.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. III [The Penal Code. Commentary, ed. III], Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Summary

Motivation of the hate speech perpetrator from the Polish and Greek perspective

Keywords: criminal law, hate speech, freedom of speech, motivation, perpetrator.

Hate speech is a crime that is a serious violation of human rights. The motivation of the perpetrator in the commission of such an offense are certain characteristics of the victim of the crime or the victim's membership in a particular group, in relation to which the perpetrator feels disinclination. Problems with the laws protecting human rights corresponding with hate speech in Poland and Greece towards various social groups differ when considering the motivation of the perpetrator. The complexity of hate speech and problems with the definition of it were studied. Moreover, the attention was focused on the psychological motivation of the perpetrator. The aim of the study was the comparison of the penalization of hate speech under Polish and Greek law in the context of the motivation of perpetrator. It was concluded that the act of hate speech is always dependent on the context under which it was made, and each such act should be judged on an individual basis. It has been shown that the motivations of the perpetrators of hate speech offenses are closely linked to sociological and political determinants.

Streszczenie

Motywacja sprawcy przestępstwa mowy nienawiści z perspektywy polskiej i greckiej

Słowa kluczowe: prawo karne, mowa nienawiści, wolność słowa, motywacja, sprawca.

Mowa nienawiści jest przestępstwem stanowiącym poważne naruszenie praw człowieka. Motywacją sprawcy popełnienia takiego przestępstwa są określone cechy ofiary przestępstwa lub przynależność pokrzywdzonego do określonej grupy, w stosunku do której sprawca odczuwa niechęć. Przepisy chroniące prawa człowieka, odnoszące się do mowy nienawiści w Polsce i Grecji wobec różnych grup społecznych, różnią się pod względem motywacji sprawcy. Zbadano złożoność pojęcia mowy nienawiści i problemy z jej definicją. Ponadto zwrócono uwagę na motywację psychologiczną sprawcy. Celem artykułu było porównanie penalizacji mowy nienawiści w prawie polskim i greckim w kontekście motywacji sprawcy. Stwierdzono, że czyn mowy nienawiści zawsze uzależniony jest od kontekstu, w jakim został popełniony, a każdy taki czyn powinien być oceniany indywidualnie. Wykazano, że motywacje sprawców przestępstw związanych z mową nienawiści są ściśle powiązane z uwarunkowaniami socjologicznymi i politycznymi.

DOI: 10.31648/sp.7986

Anna Haładyj
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
ORCID: 0000-0002-8827-3657
anna.haladyj@kul.pl

Akt informacji a wykonywanie zadań publicznych w zakresie informowania społeczeństwa o stanie środowiska

Wstęp

Nie ulega wątpliwości, że działalność administracji publicznej opiera się na stałym przetwarzaniu informacji i stanowi jedną z pierwotnych funkcji państwa[1]. Funkcjonowanie administracji wymaga stałego przepływu informacji między jej poszczególnymi jednostkami, a także między administracją publiczną a podmiotami wobec niej zewnętrznymi, w tym przede wszystkim podmiotami administrowanymi i właściwie prawie wszystkie zachowania administracji publicznej, z wyjątkiem zupełnej bezczynności, mogą być opisywane jako wynik przetwarzania informacji[2]. Jednocześnie doktryna dostrzega tendencję wzmocnienia zarządzania informacją, jako kluczowej determinanty funkcji państwa[3], co widać w ujęciu państwa jako „państwa informacyjnego" i społeczeństwa jako „społeczeństwa informacyjnego", zaś próby zaznaczenia autorytatywnej pozycji administracji publicznej, połączone z próbą generalnego powrotu do wertykalnych relacji z obywatelami, uznać należy za ostatni paroksyzm dawnego stylu administrowania skazanego współcześnie na niepowodzenie[4]. Zdaniem Ireny Lipowicz model monopolu informacyjnego państwa następował stopniowo na przestrzeni ostatnich dekad wraz z towarzyszącym mu kryzysem autorytetu organów administracji publicznej, powiązanym

[1] I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny" 2016, nr 4, s. 51.

[2] N. Rysz-Nowosielska, *Informacja jako pojęcie prawa administracyjnego w ujęciu czynnościowym*, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, 2021, Lex.

[3] I. Lipowicz, op. cit., s. 51.

[4] Eadem, *Wpływ nowych technologii na procesy decyzyjne w administracji publicznej*, [w:] Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Warszawa 2018, s. 186.

z czysto formalnym, fasadowym wręcz, charakterem konsultacji, stanowiącym rodzaj „rytuału potwierdzenia tego, co organ administracji w istocie już zdecydował”[5]. Rewizja tego trendu wiąże się ze wzrastającą samoświadomością adresatów norm i chęcią uczestniczenia w tych procesach decyzyjnych, które dotychczas zdawały się być w pełni zastrzeżone dla sfery wewnętrznej administracji.

Współcześnie jawność wykracza poza proste komunikowanie zbiorowościom ludzkim działań administracji, a wymaga współdziałania otwierającego przestrzeń do wymiaru informacji, wpływu społeczeństwa na rozstrzygnięcia władz publicznych czy pozyskania (co najmniej) informacji zwrotnej o oczekiwaniach, nastrojach oraz potrzebach społecznych. Towarzyszy jej trend wzrostu aktywności władz publicznych w zakresie zarządzania informacją, w tym potrzeba poprawy efektywności działań administracji i dostosowania do nowych oczekiwań społecznych[6]. Jawność jest wartością psychologiczną, powodującą zwiększenie zaufania obywatela do administracji, której działanie dokonuje się „pod okiem” administrowanych i w konsekwencji jest instrumentem przeciwko arbitralności administracji[7]. Jawności nie można jednak traktować jako procesu jedynie jednostronnego, polegającego na przekazywaniu (najczęściej pasywnemu) społeczeństwu informacji o projektowanych działaniach administracji. Informowanie takie powinno wywoływać społeczną dyskusję, w tym zawierającą elementy krytyki, traktowanej jako ważne źródło wiedzy o preferencjach społecznych, co podnosi skuteczność realizacji zadań administracji, np. w zakresie procesów planowania. Dokonuje się to przez nawiązanie stałych kontaktów z opinią publiczną, m.in. za pośrednictwem biur prasowych, komunikatów, oświadczeń i konferencji prasowych[8] (choć należy uznać, że jest to nadal kanał informowania, a nie wymiany informacji). Jednocześnie wypada zauważyć, że tendencja do zastępowania typowych dla prawa administracyjnego władczych stosunków podrzędności i nadrzędności formami kooperacyjnymi jest stosunkowo nowym zjawiskiem w krajowym prawie administracyjnym[9], choć od lat poddawanym refleksji prawnej w innych krajach, np. w Niemczech[10].

---

[5] Ibidem, s. 185.

[6] J. Blicharz, *Wpływ społeczeństwa obywatelskiego na efektywność zarządzania w administracji publicznej (wybrane problemy)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 37 i 39.

[7] E. Knosala, R. Stasikowski, *Typologia zadań publicznych*, [w:] J. Supernat (red.), op. cit., s. 591.

[8] Ibidem.

[9] T. Bąkowski, *O cechach prawa administracyjnego inaczej*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 33.

[10] J. Rotko, *Działania nieformalne w praktyce administracji niemieckiej na przykładzie ochrony środowiska*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 6 oraz A. Haładyj, *Formy realizacji zasady kooperacji na poziomie lokalnym w Niemczech*, [w:] S. Kozłowski (red.), *Regionalne strategie rozwoju*

To rodzi potrzebę redefinicji katalogu prawnych form działania administracji publicznej, uwzględniającej nowe formuły współdziałania kooperatywnego z podmiotami administrowanymi, które odpowiadałyby współczesnym zjawiskom i wyzwaniom w administrowaniu, co autorka obrała za cel niniejszego opracowania.

Analiza ta zostanie przeprowadzona w oparciu o obszar zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony. Wiodącą metodą badań jest metoda dogmatyczno-prawna, bazująca na analizie tekstu prawnego, a także analiza o charakterze *desk-research* w oparciu o przegląd doczasowych ustaleń doktryny w zakresie kwalifikacji prawnych form działania administracji publicznej. Co do zasady skorzystano z ustaleń krajowej nauki prawa w zakresie nowych propozycji, sięgając jednak do ustaleń niemieckiej nauki prawa administracyjnego.

Rodzaje zadań administracji publicznej w ochronie środowiska

Zadaniem publicznym jest przejęte przez państwo zaspakajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka, będących rezultatem współżycia ludzi w społecznościach. Tak zdefiniowane zadanie publiczne posiada aspekt materialny (zakres przedmiotowy zadania publicznego), wynikający ze zmiennych w czasie potrzeb indywidualnych i zbiorowych, oraz aspekt formalny, objawiający się w przypisaniu w normie prawnej pewnych działań jako zadań publicznych[11]. Twórca koncepcji zadań administracji publicznej w ochronie środowiska – Marek Górski – podzielił je na zadania organizatorskie, bezpośrednio-wykonawcze, zobowiązująco-reglamentacyjne oraz nadzorczo-kontrolne[12].

Zadania organizatorskie polegają na organizowaniu działań związanych z ochroną środowiska podejmowanych przez rożne podmioty, a w szczególności przez organy administracji publicznej[13]. Są one wykonywane głównie przez sporządzanie, a następnie ustanawianie aktów planowania, w których wskazywane są cele w zakresie ochrony środowiska oraz środki ich realizacji[14].

---

zrównoważonego, Białystok 2004, s. 259 i nast., a w najnowszej literaturze przedmiotu: E. Schmidt-Aßmann, *Dogmatyka prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 118–120.

[11] S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] J. Supernat (red.), op. cit., s. 158.

[12] M. Górski, *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Łódź 1992, uzupełnienie: idem, *Zarządzanie sprawami ochrony środowiska*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 82 oraz idem, *Organy administracji do spraw ochrony środowiska*, [w:] J. Jendrośka (red.), *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 885–886.

[13] M. Górski, *Zarządzanie sprawami...*, s. 82.

[14] J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem,* Warszawa 2015, s. 171–172.

Zadania o charakterze wykonawczym polegają na wykonywaniu przez organy administracji publicznej działań mających bezpośredni wpływ na środowisko, zmierzających do zapobiegania negatywnym oddziaływaniom na środowisko lub usuwania skutków zanieczyszczenia środowiska. Natomiast zadania zobowiązująco-reglamentacyjne są to takie zadania, których celem jest kształtowanie sytuacji prawnej innych podmiotów wpływających na środowisko lub z niego korzystających. Ich realizacja odbywa się przez wydanie przez organ administracji decyzji kształtującej prawa i obowiązki podmiotu, którego działalność ma określony wpływ na środowisko, lub ustalenie zakresu dozwolonego korzystania z dóbr środowiska wskutek ograniczenia tego dostępu lub ustalenia warunków, po których spełnieniu taki dostęp będzie dozwolony[15]. Z kolei zadania nadzorczo-kontrolne polegają na badaniu stanu środowiska i kontroli przestrzegania przepisów o jego ochronie przez określone podmioty[16].

Podział zaproponowany przez M. Górskiego, choć powszechnie akceptowany w doktrynie, nie obejmuje jednak nowego obszaru aktywności organów administracji wykonujących zadania w zakresie ochrony środowiska, tj. zadań w zakresie informowania o środowisku i jego stanie. Jest to funkcja gwarantowana przez przepisy prawa publicznego międzynarodowego, w tym zwłaszcza wynika z zasady 10 deklaracji z Rio[17] oraz przepisów Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r.[18], a także idei społeczeństwa informacyjnego promowanej na poziomie UE i – co najważniejsze – gwarantowanej także poprzez art. 74 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym „każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska”[19].

---

[15] M. Górski, *Zarządzanie sprawami…*, s. 82.

[16] A. Barczak, *Zadania kontrolno-nadzorcze samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, „Ekspertyzy i opracowania NIST” 2019, nr 96, s. 1.

[17] Zgodnie z jej brzmieniem „zagadnienia środowiskowe są najlepiej rozwiązywane na odpowiednim poziomie, z udziałem wszystkich zainteresowanych obywateli. Na poziomie narodowym każda jednostka powinna mieć zapewniony dostęp do informacji dotyczącej środowiska, w której posiadaniu jest władza publiczna. Obejmuje to informacje dotyczące substancji niebezpiecznych i działalności w obrębie społeczności, jak również możliwość udziału w procesie podejmowania decyzji. Państwa powinny ułatwić, jak również podnieść świadomość i udział społeczeństwa poprzez stworzenie szerokiego dostępu do informacji. Powinien zostać zapewniony efektywny i rzeczywisty dostęp do prawnych i administracyjnych środków, włączając w to środki kompensujące i zaradcze” – za: J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001, s. 32.

[18] Dz.U. z 2003 r., Nr 78, poz. 706, dalej jako konwencja z Aarhus.

[19] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 783 ze zm. i ze sprost.). W artykule tym zostało ustanowione publiczne prawo podmiotowe, którego refeks stanowi obowiązek władz publicznych obejmujący gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie informacji o środowisku. Więcej zob. J. Trzewik, *Uwagi na temat charakteru prawnego instytucji dostępu do informacji o środowisku*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL” 2013, nr 1, s. 135.

W praktyce jednak odróżnić należy jawność informacji o stanie środowiska i informowanie o stanie i zagrożeniach środowiska, z perspektywy trybu ich rozpowszechniania. Dostęp do informacji o środowisku obejmuje zarówno udostępnianie informacji o środowisku na zasadach i w trybach, wynikających przede wszystkim z art. 8–21 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[20], jak i realizowanych na podstawie innych ustaw, w tym zwłaszcza z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska[21]. Ta pierwsza regulacja przewiduje udostępnianie informacji na trzy sposoby: aktywnie, w sposób bierny oraz mieszany. Aktywne udostępnianie informacji o środowisku obejmuje obowiązek czynnego rozpowszechniania informacji przez władze publiczne będące w ich posiadaniu (biuletyny, komunikaty, konferencje prasowe). Współcześnie obejmuje także publikowanie w „elektronicznych bazach danych" (za pośrednictwem sieci Internet) także całych dokumentów, np. treści polityki ekologicznej państwa czy programów ochrony środowiska, raportów o stanie środowiska oraz treści aktów prawnych dotyczących środowiska i jego ochrony (art. 24 uuiś) oraz decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i przeprowadzonych ocenach oddziaływania na środowisko (art. 128 uuiś). Bierne udostępnianie oznacza udostępnianie informacji będącej w posiadaniu władz publicznych (lub przeznaczonej dla władz publicznych) na wniosek złożony przez osobę zainteresowaną dostępem do niej. Z kolei gwarancje rozpowszechniania informacji w sposób mieszany, za pośrednictwem „publicznie dostępnych wykazów, rejestrów lub zbiorów danych" ustanowione zostały w art. 21 uuiś. Wykazy stanowią zestawienie informacji o tym, że określone dokumenty zawierające informacje o środowisku istnieją i możliwy jest dostęp do nich w uproszczonej procedurze i w sposób wolny od opłat[22].

Z kolei przepisy uIOŚ przewidują, że Główny Inspektor Ochrony Środowiska (dalej jako GIOŚ) opracowuje, nie rzadziej niż raz na 4 lata, raport o stanie środowiska w Polsce, uwzględniając w szczególności dane z państwowego monitoringu środowiska, a także zapewnia informowanie społeczeństwa o stanie środowiska oraz nieodpłatnie udostępnia organom administracji publicznej informacje o stanie środowiska.

Choćby te dwa przykłady – podobne zawierają przepisy ustaw: z dnia 17 lipca 217 r. Prawo wodne[23], ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o krajowym sys-

---

[20] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1029, dalej jako uuiś.

[21] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1070, dalej jako uIOŚ.

[22] A. Haładyj, *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie w publicznie dostępnych wykazach danych o dokumentach*, Wytyczne przygotowane na zlecenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Warszawa 2021, s. 7, http://www.ekoportal.gov.pl/fileadmin/Ekoportal/PDWD/Wytyczne_w_zakresie_prowadzenia_publicznie_dostepnych_wykazow_danych_o_dokumentach_2.pdf (data dostępu: 25.06.2022).

[23] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2233 ze zm.

temie ekozarządzania i audytu (EMAS)[24], ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym[25] itp. – wskazują, że istnieje katalog zadań o charakterze informacyjnym, wykonywanych przez organy administracji publicznej, które nie mieszczą się w podziale zaproponowanym przez M. Górskiego. Oznacza to, po pierwsze, że istniejący podział zadań warto rozszerzyć o zadania z zakresu informowania o stanie i ochronie środowiska; po drugie, że należy przyporządkować im odpowiednie prawne formy działania administracji.

Prawne formy działania administracji w prawie ochrony środowiska

Nie sposób w tak krótkim opracowaniu zaprezentować szczegółową ewolucję i koncepcję prawnych form działania administracji proponowanych przez naukę prawa administracyjnego w Polsce; w tym zakresie należy odesłać czytelnika do bogatej literatury przedmiotu, wskazując jednak zasadnicze ustalenia nauki prawa, które mogłyby zostać wykorzystane w związku z realizacją zadań z zakresu informowania o stanie środowiska.

Należy wyjść od stwierdzenia, że prawne formy działania organów administracji publicznej zostały doktrynalnie sformułowane ponad 60 lat temu[26]. Prawna forma działania administracji publicznej – według Jerzego Starościaka – oznacza „określony prawnie typ konkretnej czynności organu administracyjnego”[27]. Truizmem jest także stwierdzenie, że z powodów, o których była mowa wcześniej, dotychczas wyodrębnione prawne formy działania administracji nie przystają do współczesnych zadań administracji publicznej. Dotychczasowe prawne formy działania organów administracji podlegają ewolucji nie tylko w tym sensie, że działania dotychczas niesformalizowane stają się formami zinstytucjonalizowanymi (np. przyrzeczenie publiczne[28]), ale także w tym sensie, że pojawiają się przykłady działań, których nie da się zakwalifikować do żadnej ze znanych dotychczas form działania. Oczywiście pamiętając, że „państwo nie może nigdy określić wyczerpująco *a priori* wszystkich przypadków w których pojedynczy organ administracji winien

[24] T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 634 ze zm.

[25] T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1092 ze zm.

[26] J. Starościak, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957.

[27] Idem, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 230.

[28] Z. Niewiadomski, *Między rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania – przyczynek do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 15–16 listopada 2005*, Toruń 2005, s. 377. Jako przykład przyrzeczenia publicznego w prawie ochrony środowiska zob. art. 412 ustawy Prawo wodne.

działać, tudzież sposobów jego działalności. Stąd wypływa, że każdy organ musi do pewnego stopnia być samodzielnym, to jest posiadać prawo określania sobie samemu w danych wypadkach granic kompetencji"[29]. Dlatego postulować należy wypracowywanie nowych kategorii prawnych form działania administracji, których określoność służyć będzie przede wszystkim realizacji funkcji stabilizacyjnej prawa i ochrony praw podmiotowych. Kwestia ta nabiera szczególnego znaczenia w tych działach prawa administracyjnego, które ulegają dynamicznej ewolucji, zwłaszcza pod wpływem prawa UE; należy do nich także prawo ochrony środowiska. Wprawdzie regulacje prawne z zakresu prawa ochrony środowiska od początku jego istnienia bazują przede wszystkim na władczych działaniach organów administracji w postaci zezwoleń, pozwoleń i innych form reglamentacji mieszczących się tzw. prawie emisyjnym, ale w ostatnich dwóch dekadach coraz silniej obserwowane jest zjawisko wprowadzania norm, które wymagają kooperacji między organem administracji a podmiotami administrowanymi, w tym społeczeństwem jako niesprecyzowaną personalnie grupą potencjalnych adresatów działań administracji publicznej. Z przyczyn wskazanych już wcześniej pojawia się potrzeba nie tyle odejścia od władczych form rozstrzygania o prawach i obowiązkach adresatów norm prawa ochrony środowiska, co ich uzupełnianie przez działania społeczno-organizatorskie i materialno-techniczne, w tym przyjmujące postać działań faktycznych.

Działania faktyczne są dopuszczalną i niewadliwą kategorią działań administracji publicznej uzupełniającą jej działania prawne podejmowaną w występujących w administracji publicznej procesach stosowania prawa. Są one podejmowane zawsze na podstawie i w granicach obowiązującego prawa. Od działań prawnych różnią się tym, że w ogóle nie są określone prawem lub są określone w sposób niewyczerpujący, pomijający takie elementy owych działań jak warunki ich podejmowania, treść, formę i tryb, zasady kontroli prawidłowości[30]. Jeżeli przyjąć, że wyczerpująca regulacja prawna działań administracji wyraża się w określeniu działań administracji publicznej normami prawa materialnego, procesowego lub ustrojowego, to należy stwierdzić, że działania faktyczne znajdują regulację prawną co najwyżej w normach ustrojowych. Od norm składających się na regulację prawną tych działań należy odróżnić normy, które mogą stanowić podstawę prawną owych działań – są nią najczęściej normy prawne o charakterze materialnym (np. normy prawne ustanawiające zadania dla administracji), normy prawne ustrojowe (np. normy strukturalno-organizacyjne) oraz normy prawne o charakterze procesowym (np. art. 7 k.p.a.). Podstawa prawna w tym przypadku jest rozumiana szeroko,

[29] A. Okolski, *Wykład z prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1880, s. 55, za: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2001, s. 305.

[30] A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), op. cit., s. 331.

jako upoważnienie udzielone do pełnego skonkretyzowania norm materialnych ustrojowych i procesowych[31].

Początkowo doktryna zakładała, że działania faktyczne administracji obejmują czynności organizatorskie w szerokim rozumieniu (np. inicjowanie podejmowania przez ludność czynów społecznych) czy czynności o charakterze technicznym (np. organizacja biurowości)[32]. Objęcie nimi działalności społeczno-organizacyjnej stanowiło rewizję dotychczasowych poglądów i potwierdzenie, że jakość organizowania zaczyna stopniowo wypełniać prawne ramy działania administracyjnego[33]. Naturalnym dalszym etapem była koncepcja działań niewładczych, czyli uznanie konieczności „wyprowadzania" elementu władztwa z działania administracji, ponieważ rolą administracji stało się także współdziałanie administracji i obywatela[34].

Z perspektywy kwalifikacji najbardziej problematyczne w definiowaniu są działania faktyczne podejmowane poza postępowaniem administracyjnym, niezwiązane z decyzjami administracyjnymi, a więc niezwiązane z konkretyzacją norm procesowych, w tym w szczególności normy realizujące zadania dla administracji. Chodzi tu zwłaszcza o faktyczne konkretyzacje takich norm materialnych, jak np. normy ustanawiające zadania dla administracji oraz normy strukturalno-organizacyjne ustanawiające podział pracy, zależności organizacyjne, sposoby porozumiewania się organów administracyjnych itp.[35] Do form działań faktycznych w stosowaniu prawa Adam Błaś zaliczył[36] ustalenie przez organ administracyjny niektórych celów i działań (obejmujące np. gromadzenie danych, sporządzanie prognoz); ustalenie przez organ administracji niektórych sytuacji faktycznych (zbieranie informacji, ocena zebranych informacji oraz podjęcie wiążącego ustalenia); tworzenie sytuacji faktycznych; przeprowadzanie ocen przez organ administracyjny; dokonywanie wyboru przez organ, obejmujące m.in. dokonywanie wyboru formy działania spośród form prawnie dopuszczalnych i możliwych do zastosowania; dokonywanie wyboru treści rozstrzygnięcia w granicach dopuszczonych normą prawną o charakterze blankietowym; dokonywanie kryteriów działania spośród wielu dopuszczalnych prawnie i możliwych do zastosowania; dokonanie wyboru między różnymi sposobami zachowania się; dokonywanie wyboru odpowiedniego momentu podjęcia działania spośród wielu możliwych w praktyce określeń momentu podjęcia działania (np. moment rozpoczęcia procedury z udziałem społecznym czy aktywnego rozpowszechnienia informacji); tworzenie kryteriów oceniania i wyboru; projektowanie wariantów działań faktycznych (propozycje

[31] Ibidem.

[32] A. Błaś, *Teoria prawnych form działania administracji wobec nowych zjawisk w administrowaniu*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1973, Prawo XL, nr 202, s. 79.

[33] Ibidem.

[34] Ibidem, s. 80.

[35] A. Błaś, *Prawne formy…*, s. 333.

[36] Całość za: ibidem, s. 334 i nast.

rozstrzygnięć różnej treści przygotowane ze względu na możliwość wystąpienia różnych okoliczności i warunków w jakich będzie wykonana dana norma prawna); tworzenie norm organizacyjnych (ustalanie reguł zachowania się wewnątrzorganizacyjnego pracowników administracji publicznej – np. wskazanie osoby odpowiedzialnej za udzielnie informacji o środowisku) i podejmowanie decyzji organizacyjnych (decyzje kształtujące organizację wewnętrzną aparatu administracyjnego np. wskazanie pełnomocnika wojewody informującego o zagrożeniach środowiska podczas sytuacji kryzysowych).

Co godne podkreślenia, A. Błaś w ramach działań faktycznych podejmowanych poza postępowaniem administracyjnym – obok działań związanych z gromadzeniem informacji – wyodrębnił także działania informacyjne administracji polegające na podejmowaniu aktywności związanej z informowaniem obywateli o stanie spraw dotyczących ich żywotnych interesów, służące m.in. ochronie ich praw podmiotowych[37]. Wprawdzie w prawie krajowym brak jest ogólnej normy prawnej nakazującej informowanie obywateli o działaniach administracji, aby mogli oni jak najwcześniej przygotować się do tych działań, jednak jak wykazano powyżej, właśnie w prawie ochrony środowiska istnieją przepisy określające tego rodzaju obowiązki informacyjne.

Osobną kategorię wśród działań faktycznych stanowią działania nieformalne, wyodrębniane początkowo głównie w niemieckiej doktrynie prawa ochrony środowiska, która rozumie je jako tę część działań faktycznych, które występują w stosunkach administracji z obywatelem i nie są działaniami materialnymi ani ciągiem działań[38]. Obejmują one działania jednostronne (urzędowe informacje, apele i ostrzeżenia) oraz kooperatywne formy związane ze współpracą państwa i podmiotów prywatnych (np. nieformalne porozumienia). Są one podejmowane zamiast działań proceduralnych albo rozstrzygnięć opartych na ustawach. Odrębną grupę działań nieformalnych stanowi tolerowanie przez administrację działań sprzecznych z prawem[39].

Po krótkiej prezentacji koncepcji działań faktycznych, jako prawnej formy działania administracji, należałoby rozważyć, czy działania informacyjne (a jeśli, to które) mogą się w nich mieścić, a także czy nie rozsadzają one dotychczasowego podziału, umożliwiając wykreowanie nowej formy prawnej działania administracji, którą stanowiłby tzw. akt informacji.

---

[37] Ibidem, s. 335.

[38] J. Rotko, op. cit., s. 53.

[39] Więcej o działaniach nieformalnych w prawie ochrony środowiska: A. Haładyj, *Działania faktyczne w prawie ochrony środowiska na przykładzie uspołeczniania planów zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL" 2012, nr 1, s. 143–160.

Akt informacji jako prawna forma działania administracji w ochronie środowiska

W ujęciu tradycyjnym informowanie wtłaczane jest w jedną z dotychczasowych prawnych form działania administracji publicznej, tj. przede wszystkim w czynności materialno-techniczne lub działanie społeczno-organizatorskie; przyjmuje się także, że może stanowić element ciągu działań prawnych podejmowanych w celu realizacji określonego zadania publicznego lub oznaczonej kompetencji. Dopiero z czasem zostało ono wyróżnione jako nowa, zasługująca na wyodrębnienie prawna forma działania administracji publicznej[40].

Informacja jako odrębna prawna forma działania administracji publicznej pojawiła się m.in. w opracowanej przez Małgorzatę Stahl klasyfikacji szczególnych prawnych form działania administracji i funkcjonuje tam pod nazwami „akt informacji" oraz „akt wiedzy". Aktami informacji M. Stahl określa „wszelkie dokumenty urzędowe (w szerokim rozumieniu tego pojęcia), wytworzone i zebrane przez administrację publiczną w sprawach z zakresu administracji publicznej, niezależnie od formy, jaką przyjmują oraz wszelkie czynności związane z gromadzeniem, wykorzystywaniem i udzielaniem informacji publicznej, niezależnie od ich formy i stopnia związania prawem"[41]. Akty te mogą mieć charakter wewnętrzny lub zewnętrzny oraz przybierać formę działań niewładczych, a rzadziej działań władczych, będąc środkiem reglamentacji dostępu do informacji. Jeśli natomiast chodzi o akty wiedzy, to według M. Stahl od aktów informacji odróżnia je to, że „stanowią wyraz wiedzy posiadanej przez administrację"[42]. W ramach tej grupy mieszczą się przede wszystkim zaświadczenia, ale również certyfikaty, aprobaty, instrukcje wykonawcze, urzędowe poświadczenia, komunikaty czy obwieszczenia. Również Agnieszka Piskorska-Ryń określa tę prawną formę działania jako „akt informacji" będący zbiorem działań administracji publicznej o pewnych swoistych cechach wynikających ze szczególnego przedmiotu działań, jakim jest informacja. A. Piskorska-Ryń uznaje akt informacji za działanie jednostronne o domniemaniu legalności stanowiące czynność faktyczną o charakterze działań materialno-technicznych, wywołującą skutki faktyczne (ogłoszenie informacji) oraz prawne (w przypadku gdy udostępnienie dokonuje się w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej[43], wyłącza ono

---

[40] N. Rysz-Nowosielska, *Informacja jako pojęcie prawa administracyjnego w ujęciu czynnościowym*, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, 2021, Lex.

[41] M. Stahl, *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 5, Warszawa 2013, s. 381.

[42] Ibidem, s. 383.

[43] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 902).

wnioskowy tryb udostępniania informacji, gdy jest ona „dostępna w inny sposób")[44].

Z kolei zdaniem Pawła Daniela i Filipa Geburczyka akt informacji jest rodzajem formy działania administracji publicznej, a ściślej – szczególnym rodzajem czynności materialno-technicznej (jako czynności faktycznej), który polega na obowiązku informowania obywateli o działaniach władzy publicznej, połączonym z wywołaniem określonego skutku prawnego (w tym przypadku aktualizuje się obowiązek uzasadnienia w decyzji uznania lub odrzucenia uwag i wniosków wyrażonych w postępowaniu z udziałem społecznym[45]). Autorzy podkreślają także, że celem aktu informacji jest przekazywanie do publicznej widomości informacji o działaniach z zakresu zadań publicznych realizowanych przez organy administracji oraz zagwarantowanie obywatelom czynnego udziału w tym procesie[46] i w tym zakresie koncepcja ta jest nośna i możliwa do wykorzystania na potrzeby analiz, kiedy mamy do czynienia z aktem informacji w prawie ochrony środowiska.

Akt informacji w prawie ochrony środowiska – wybrane przykłady

Realizacja zadań związanych z informowaniem społeczeństwa o stanie środowiska (oraz stanie spraw dotyczących środowiska i jego ochrony) pozwala na wyodrębnienie aktu informacji w ramach i poza postępowaniem administracyjnym.

W ramach postępowania administracyjnego przykładem jego zastosowania jest podanie do publicznej wiadomości, jako jedno z ogniw ciągu działań prawnych składających się na instytucję udziału społeczeństwa w ochronie środowiska (przy wydawaniu decyzji wymagających udziału społeczeństwa). Poza procedurą administracyjną (ten obszar jawi się jako ciekawszy z uwagi na mniejsze związanie formalizmem procedury administracyjnej, a tym samym potencjalnie mniejszymi gwarancjami procesowymi ochrony praw podmiotowych) akt informowania może zachodzić np. w przypadku podania do publicz-

---

[44] A. Piskorz-Ryń, *Prawne formy działania administracji w ustawie o dostępie do informacji publicznej w trybie bezwnioskowym*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), op. cit., s. 696 i 701.

[45] W swoich dotychczasowych publikacjach autorka wyrażała pogląd, że udział społeczeństwa w ochronie środowiska uznać należy za ciąg działań, a nie prawną formę działania administracji, lecz – ponownie – analiza tego zagadnienia w kontekście zadań kooperacyjnych wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Więcej zob. A. Haładyj, *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2015, s. 17 i 25.

[46] P. Daniel, F. Geburczyk, *Akt informacji jako forma działania administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 97.

nej wiadomości w postępowaniu uchwałodawczym zmierzającym do przyjęcia projektu dokumentu, publikowaniu raportów o stanie środowiska oraz aktywnym udostępnianiu informacji o środowisku. Pomijając pierwszy z tych przypadków, jako szeroko analizowany w literaturze przedmiotu[47], skupiono się na dwóch pozostałych, uznając, że akt informacji zachodzący poza postępowaniem administracyjnym w prawie ochrony środowiska, to prawna forma działania administracji obejmująca czynności nakierowane na osiągnięcie efektu edukacyjnego bądź zobowiązujące do powstrzymania się od pewnych działań, mogąca wywołać skutki w sferze faktów, a pośrednio także –skutki prawne.

Informowanie o stanie środowiska jako zadanie organów Inspekcji Ochrony Środowiska

Jak wynika z art. 25b uIOŚ, GIOŚ opracowuje, nie rzadziej niż raz na 4 lata, raport o stanie środowiska w Polsce, uwzględniając w szczególności dane z Państwowego Monitoringu Środowiska (dalej jako PMŚ)[48]. Raporty te ze swej istoty mają więc charakter następczy: opisują stan środowiska wynikający z prowadzonych badań i danych gromadzonych przez GIOŚ. PMŚ „wspomaga działania na rzecz ochrony środowiska poprzez systematyczne informowanie społeczeństwa i organów administracji publicznej o:

a) stanie elementów przyrodniczych, dotrzymywaniu standardów jakości środowiska określonych przepisami prawa i poziomów, o których mowa w art. 3 pkt 28 lit. b i c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, oraz obszarach występowania przekroczeń tych standardów i poziomów;

b) występujących zmianach stanu elementów przyrodniczych i przyczynach tych zmian, w tym powiązaniach przyczynowo-skutkowych występujących pomiędzy emisjami i stanem elementów przyrodniczych".

Nie przeceniając jego znaczenia dla sumarycznego określenia stanu środowiska i jego komponentów, należy podkreślić, że publikowanie raportu, poza elementem sumarycznej oceny, jest nieco archaiczne, zwłaszcza gdy nie opisuje tendencji zmian, a jedynie prezentuje takie dane. Dlatego należy przyjrzeć się innym obowiązkom informacyjnym organów Inspekcji Ochrony Środowiska, które wynikają z zadania związanego z prowadzeniem państwowego monito-

---

[47] J. Jendrośka, *Instytucja powiadomienia społeczeństwa w świetle wymagań prawa wspólnotowego*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora J. Sommera*, Wrocław 2008, s. 119 oraz A Haładyj, *Udział społeczeństwa*..., passim.

[48] O różnicy między gromadzeniem zasobów danych a ich udostępnianiem zob. B. Fischer, *Akty informacyjne administracji i ich identyfikacja przez* środki *masowego komunikowania*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2016, nr 1, s. 37.

ringu środowiska, obejmującym bieżące dane na temat stanu środowiska. Analiza ta zostanie przeprowadzona na przykładzie pomiarów jakości powietrza.

Monitoring jakości powietrza

W odróżnieniu od raportów wyniki monitoringu jakości powietrza stanowią zasób informacyjny na bieżąco udostępniany społeczeństwu w ramach programów wieloletnich. Działania organów Inspekcji Ochrony Środowiska w tym zakresie obejmują opracowywanie przez regionalne wydziały monitoringu środowiska systemu monitoringu jakości powietrza w danym województwie[49]. System ten w głównej mierze opiera się na sieciach stacji pomiarowych rozmieszczonych w miarę potrzeb w newralgicznych punktach województwa, głównie miastach, gdzie analizy wykazują wysokie stężenia zanieczyszczeń[50].

Aktualnie w Polsce pomiary jakości powietrza prowadzone są na 1895 stanowiskach pomiarowych, w tym na 1079 stanowiskach automatycznych, co stanowi 57% wszystkich stanowisk i na 816 stanowiskach manualnych (43% wszystkich stanowisk). Łączna liczba stacji pomiarów jakości powietrza w Polsce wynosi 285, w tym 209 stacji automatycznych lub automatyczno-manualnych[51], z których jednogodzinne dane pomiarowe udostępniane są na bieżąco na portalu *Jakość powietrza* i w aplikacji mobilnej *Jakość powietrza w Polsce* oferowanej bezpłatnie na smartfony. Aplikacja automatycznie wyszukuje i prezentuje dane z najbliższej stacji pomiarowej w czasie rzeczywistym, oraz prezentuje prognozy zanieczyszczeń[52]. W tym zakresie mamy do czynienia zarówno z aktem informacji, jak i ostrzeżeniem, o czym mowa w dalszej części artykułu.

Informacje o zagrożeniu – alarm smogowy

Skutkiem prowadzenia pomiarów emisji jest inicjowanie przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska procedury przyjęcia tzw. alarmu smogowego, czyli programu działań krótkoterminowych, stanowiącego uchwałę sejmiku województwa, której celem jest zmniejszenie ryzyka wystąpienia ta-

[49] Strefy, w których dokonuje się oceny jakości powietrza określa aktualnie załącznik do ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1576).

[50] Kryteria lokalizacji stanowisk pomiarowych określają przepisy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 grudnia 2020 r. w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu, w szczególności załączniki nr 2 i 3 (Dz.U. z 2020 r., poz. 2279).

[51] https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/measuring_air_assessment_measurings (data dostępu: 25.06.2022).

[52] https://powietrze.gios.gov.pl/pjp/content/mobile_app (data dostępu: 25.06.2022).

kich przekroczeń oraz ograniczenie skutków i czasu trwania zaistniałych przekroczeń. Po przyjęciu uchwały aktualizują się jej ustalenia dotyczące ostrzegania społeczeństwa przed ryzykiem wystąpienia przekroczeń dopuszczalnych poziomów oraz towarzyszące im zalecenia dotyczące np. pozostawania w domach czy zaniechania aktywności fizycznej na zewnątrz oraz ostrzeżenia kierowane np. do osób przewlekle chorych, seniorów czy opiekunów małych dzieci, jako najbardziej narażonych na skutki zanieczyszczeń powietrza.

Wypada uznać, że działania te stanowią akt informacji przyjmujący postać ostrzeżenia publicznego[53], tj. komunikatów dotyczących zachowań lub zjawisk mogących stanowić istotne zagrożenie dla interesów obywateli (a szerzej: każdego), z których wynikają skutki faktyczne, związane z ograniczeniem aktywności „na zewnątrz" podczas trwania alarmu smogowego, a potencjalnie także skutki prawne, związane z ograniczeniem aktywności podmiotów korzystających ze środowiska. Zgodnie bowiem z art. 92 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska[54] plan działań krótkoterminowych powinien w szczególności zawierać listę podmiotów korzystających ze środowiska, obowiązanych do ograniczenia lub zaprzestania wprowadzania z instalacji gazów lub pyłów do powietrza. Jako akt prawa miejscowego stanowi akt powszechnie obowiązujący, z którego wyprowadzane są te ograniczenia, ale – co istotne – konkretyzują się one nie z chwilą wejścia w życie uchwały w sprawie planu, lecz z chwilą, gdy zgodnie z art. 92 ust. 1d ustawy Prawo ochrony środowiska wystąpi w danej strefie przekroczenie poziomu alarmowego, a wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego poinformuje właściwe organy o konieczności podjęcia działań określonych planem działań krótkoterminowych.

Podsumowanie

Przedstawiona analiza wykazuje, że akt informacji jest uznawany przez doktrynę za nową formę działania administracji. Może on mieć zastosowanie jako prawna forma realizacji zadań publicznych w prawie ochrony środowiska, przyjmując postać odrębną od instytucji dostępu do informacji o środowisku. Podkreślić jednak wypada, że ma on wspólny z tą instytucją korzeń – działania faktyczne związane z pozyskiwaniem, gromadzeniem i przetwarzaniem informacji o środowisku są wspólne dla instytucji dostępu do informacji o środowisku, oraz dla działań informacyjnych przyjmujących postać aktu informacji.

[53] Szerzej zob. W. Berka, *Zasadnicze problemy działalności informacyjnej państwa: przyczynek do nieformalnych działań administracji*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 33 i nast.; M. Stahl, *Szczególne prawne formy…*, s. 377 i nast.

[54] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.).

Jednocześnie należy uznać, że wyodrębnienie prawnej formy działania administracji ochrony środowiska, którą stanowi akt informacji w prawie ochrony środowiska, pełni zasadniczą rolę jako gwarancja realizacji funkcji ochrony interesu publicznego przez władze publiczne[55]. Służyć też może zabezpieczeniu praw podmiotowych, zwłaszcza podmiotów korzystających ze środowiska. Umożliwia także informowanie o zagrożeniach dla dobra chronionego przez prawo innych niż środowisko *per se*, np. zdrowia.

Wykaz literatury

Barczak A.*, Zadania kontrolno-nadzorcze samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, „Ekspertyzy i opracowania NIST" 2019, nr 96.

Bąkowski T., *O cechach prawa administracyjnego inaczej*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Jana Zimmermanna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Berka W., *Zasadnicze problemy działalności informacyjnej państwa: przyczynek do nieformalnych działań administracji*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Filipka*, Wyd. UJ, Kraków 2001.

Blicharz J., *Wpływ społeczeństwa obywatelskiego na efektywność zarządzania w administracji publicznej (wybrane problemy)*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wyd. UWr, Wrocław 2009.

Błaś A., *Prawne formy działania administracji publicznej,* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2001.

Błaś A., *Teoria prawnych form działania administracji wobec nowych zjawisk w administrowaniu*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1973, Prawo XL, nr 202.

Boć J. (red.), Prawo administracyjne, Kolonia Limited, Wrocław 2001.

Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, LexisNexis, Warszawa 2001.

Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Difin, Warszawa 2015.

Daniel P., Geburczyk F., *Akt informacji jako forma działania administracji publicznej*, C.H. Beck, Warszawa 2019.

Fischer B., *Akty informacyjne administracji i ich identyfikacja przez środki masowego komunikowania*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2016, nr 1.

Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wyd. UWr, Wrocław 2009.

Górski M., *Ochrona środowiska jako zadanie administracji publicznej*, Wyd. UŁ, Łódź 1992.

[55] A. Kalinowska-Sługocka, J. Sługocki, *Obowiązki informacyjne w warunkach prywatyzacji zadań publicznych (wybrane przykłady)*, [w:] B. Jaworska-Dębska i in. (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Małgorzacie Stahl*, Łódź 2017, s. 269.

Górski M., *Zarządzanie sprawami ochrony środowiska*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

Górski M., *Organy administracji do spraw ochrony środowiska*, [w:] J. Jendrośka (red.), *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2001.

Haładyj A., *Działania faktyczne w prawie ochrony środowiska na przykładzie uspołeczniania planów zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL" 2012, nr 1.

Haładyj A., *Formy realizacji zasady kooperacji na poziomie lokalnym w Niemczech*, [w:] S. Kozłowski (red.), *Regionalne strategie rozwoju zrównoważonego*, Ekonomia i Środowisko, Białystok 2004.

Haładyj A., *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie w publicznie dostępnych wykazach danych o dokumentach*, Wytyczne przygotowane na zlecenie Ministerstwa Klimatu i Środowiska, Warszawa 2021, http://www.ekoportal.gov.pl/fileadmin/Ekoportal/PDWD/Wytyczne_w_zakresie_prowadzenia_publicznie_dostepnych_wykazow_danych_o_dokumentach_2.pdf.

Haładyj A., *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Wyd. KUL, Lublin 2015.

Jendrośka J., *Instytucja powiadomienia społeczeństwa w świetle wymagań prawa wspólnotowego*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo ochrony środowiska i prawo karne. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora J. Sommera*, Wyd. Tow. Nauk. Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2008.

Kalinowska-Sługocka A., Sługocki J., *Obowiązki informacyjne w warunkach prywatyzacji zadań publicznych (wybrane przykłady)*, [w:] B. Jaworska-Dębska i in. (red.), *O prawie administracyjnym i administracji. Refleksje. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Małgorzacie Stahl*, Wyd. UŁ, Łódź 2017.

Knosala E., Stasikowski R., *Typologia zadań publicznych*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wyd. UWr, Wrocław 2009.

Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny" 2016, nr 4.

Lipowicz I., *Wpływ nowych technologii na procesy decyzyjne w administracji publicznej*, [w:] Z. Kmieciak, W. Chróścielewski (red.), *Idea kodyfikacji w nauce prawa administracyjnego. Księga pamiątkowa Profesora Janusza Borkowskiego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Niewiadomski Z., *Między rozstrzygnięciem nadzorczym a aktem współdziałania – przyczynek do dyskusji nad prawnymi formami działania organów administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 15–16 listopada 2005*, TNOiK, Toruń 2005.

Piskorz-Ryń A., *Prawne formy działania administracji w ustawie o dostępie do informacji publicznej w trybie bezwnioskowym*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Jana Zimmermanna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Rotko J., *Działania nieformalne w praktyce administracji niemieckiej na przykładzie ochrony* środowiska, „Państwo i Prawo" 1996, z. 6.

Rysz-Nowosielska N., *Informacja jako pojęcie prawa administracyjnego w ujęciu czynnościowym*, [w:] W. Jakimowicz (red.), *Aktualność pojęć prawa administracyjnego*, 2021, Lex.

Schmidt-Aßmann E., *Dogmatyka prawa administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
Stahl M., *Szczególne prawne formy działania administracji*, [w:] R. Hausner, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 5, C.H. Beck, Warszawa 2013.
Starościak J. *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1977.
Starościak J., *Prawne formy działania administracji*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1957.
Trzewik J., *Uwagi na temat charakteru prawnego instytucji dostępu do informacji o środowisku*, „Roczniki Nauk Prawnych KUL" 2013, nr 1.

Summary

The act of information and the performance of public tasks in the field of informing society about the state of the environment

Keywords: environmental law, public task, act of information, informing the public about the state of the environment.

Since the activity of public administration is based on the constant processing of information and it is one of the primary functions of the state, it is necessary to define new areas of activity of public authorities in the field of informing the public about the situation concerning them, including those affecting the protection of values protected by law. From the perspective of environmental law, the information activities of public authorities significantly go beyond the actual activities to date. My goal is to redefine the catalogue of legal forms of public administration operation, considering new formulas of cooperative cooperation with administered entities, which would correspond to contemporary phenomena and challenges in administration, taking the form of an act of information.

This analysis was carried out based on the area of public tasks related to the environment and its protection. The leading research method is the dogmatic and legal method, based on the analysis of the legal text, as well as desk-research analysis based on the review of the temporal findings of the doctrine in the field of legal qualifications of public administration activities. The study is based on the findings of the national science of law, but in terms of new proposals, I refer to the findings of the German science of administrative law.

DOI: 10.31648/sp.7982

Aneta Kaźmierska-Patrzyczna
Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0002-0515-1436
apatrzyczna@wpia.uni.lodz.pl

Realizacja uprawnień sejmiku województwa w zakresie ochrony jakości powietrza, związanych z przyjmowaniem uchwał antysmogowych

Wprowadzenie

W systemie polskiego prawa podstawowe narzędzia ochrony jakości powietrza są przedmiotem regulacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[1]. Rozwiązania prawne w niej zawarte zostały oparte na wymaganiach wynikających przede wszystkim z podstawowego w tej kwestii aktu prawa unijnego, jakim jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy, tzw. dyrektywa CAFE (*Clean Air For Europe*)[2], która została transponowana do polskiego systemu prawnego na mocy nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska w 2012 r.[3] Jednym z instrumentów ochrony powietrza jest przyjmowana na podstawie art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska uchwała antysmogowa, dzięki której sejmik województwa realizuje przyznane mu przez ustawodawcę uprawnienia dotyczące wprowadzania na obszarze województwa lub jego części ograniczeń lub zakazów w zakresie wykorzystywania instalacji grzewczych z użyciem w nich paliw stałych[4]. Celem

[1] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm., dalej jako p.o.ś.

[2] Dz. Urz. UE L 152, s. 1 ze zm. Szerzej na temat postanowień dyrektywy zob. M. Baran, *Dyrektywa 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy oraz jej implementacja w prawie polskim*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2017, nr 7(142), s. 15 i nast.

[3] Ustawa z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 460).

[4] Szerzej na temat zagadnień związanych z ochroną powietrza zob. np. M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021, s. 298–320; M. Górski, *Przepisy szczególne w zakresie ochrony powietrza*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2022, s. 733–738.

tejże uchwały jest zapobieżenie negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko. Należy więc uznać, że z punktu widzenia ochrony środowiska uchwała antysmogowa ma charakter instrumentu prewencyjnego i służy zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego[5].

Mając na względzie istotne problemy związane z przyjmowaniem uchwał antysmogowych w poszczególnych województwach, ich praktycznym stosowaniem oraz pojawiającymi się sugestiami osłabiania ich skuteczności w związku z zaistniałą sytuacją polityczną (wojna w Ukrainie)[6], trudnościami o charakterze społeczno-gospodarczym i budżetowym, związanymi z potrzebą realizacji znacznych inwestycji technicznych, słuszne wydaje się podkreślenie znaczenia tego instrumentu mającego na celu przeciwdziałanie problemom niskiej emisji dla obecnego i przyszłych pokoleń. Albowiem według Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) zanieczyszczenie powietrza stanowi największe środowiskowe zagrożenie dla zdrowia w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Każdego roku skutkuje to w UE ok. 400 000 przedwczesnych zgonów – w szczególności narażone są osoby przebywające na obszarach miejskich[7]. Za większość z tychże przedwczesnych zgonów odpowiadają zanieczyszczenia, takie jak: pył zawieszony, dwutlenek azotu i ozon w warstwie przyziemnej, czyli zanieczyszczenia, dla których wskaźnikami są przekroczone w Polsce normy PM_{10} i $PM_{2,5}$. W Polsce, zgodnie z przepisami prawa unijnego, rozwiązania prawne mające na celu przeciwdziałanie tym problemom w postaci lokalnych uchwał antysmogowych na podstawie fakultatywnego upoważnienia do ich stanowienia zawartego w art. 96 ustawy Prawo ochrony środowiska powinny przyjąć wszystkie sejmiki we wszystkich 16 województwach (do tej pory uchwały przyjęto w 14 województwach). Uwzględniając zatem troskę o dobro wspólne i bezpieczeństwo ekologiczne, należy postulować o jak najszersze skorzystanie z przysługującego samorządowym organom województwa władztwa i wprowadzenie stosownych zakazów i ograniczeń w drodze uchwały antysmogowej, mającej na celu przeciwdziałanie niskiej emisji, która jest główną przyczyną powstawania smogu.

---

[5] Zob. P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 273.

[6] Sytuacja ta m.in. spowodowała od 29 czerwca 2022 r. odstąpienie przez okres 60 dni od stosowania wymagań określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz.U. poz. 1890 ze zm.). Zob. rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska w tej sprawie z dnia 27 czerwca 2022 r. (Dz.U. poz. 1351).

[7] World Health Organization, *Ambient Air Pollution: A global assessment of exposure and burden of disease*, Geneva 2016, s. 15; European Economic Area, *Air quality in Europe – 2017 report*, Luxembourg 2017, s. 12.

Przyczyny i skutki niskiej emisji

Pojęcia smogu i niskiej emisji coraz częściej pojawiają się w dyskusjach nad problemem zanieczyszczenia powietrza w sezonie grzewczym w Polsce. Zwłaszcza to drugie pojęcie, mimo coraz bardziej powszechnego użycia w języku potocznym, nie ma definicji legalnej. Jak wskazano w literaturze prawniczej, „można przyjąć, iż emisja niska to pojęcie pozaprawne, używane zwyczajowo. Zostało stworzone w celu wyróżnienia tych rodzajów emisji (najczęściej w niewielkim stopniu zanieczyszczających powietrze) powodowanych przez indywidualne źródła zanieczyszczeń (ogrzewanie domów przez osoby fizyczne, silniki spalinowe, zarówno napędzające pojazdy mechaniczne, jak i stacjonarne itp.)”[8].

Generalnie przyjmuje się, że niską emisją jest emisja produktów spalania paliw stałych, ciekłych i gazowych do atmosfery ze źródeł emisji (emiterów) znajdujących się na wysokości nie większej niż 40 m[9]. Do produktów spalania wpływających na występowanie niskiej emisji można zaliczyć gazy, takie jak: dwutlenek węgla CO_2, tlenek węgla CO, dwutlenek siarki SO_2, tlenki azotu NOx, wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne, np. benzo(a)piren oraz dioksyny, a także metale ciężkie (ołów, arsen, nikiel, kadm) i pyły zawieszone PM_{10}, $PM_{2,5}$[10].

---

[8] Zob. G. Dobrowolski, *Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Kraków 2000, s. 81 oraz I. Przybojewska, *Problem niskiej emisji i dostępne rozwiązania prawne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 7(142), s. 39 i nast.

[9] Zob. A. Jaworowicz-Rudolf, *Realizacja kompetencji prawotwórczych w zakresie ochrony jakości powietrza w celu przeciwdziałania problemom niskiej emisji*, [w:] I. Wieczorek, M.A. Król (red.), *Rozwój gospodarki niskoemisyjnej w gminach jako instrument zarządzania jakością powietrza*, Łódź 2020, s. 30, a także I. Wieczorek, M.A. Król, *Zakończenie*, [w:] I. Wieczorek, M.A. Król (red.), op. cit., s. 85.

[10] Na marginesie prowadzonych rozważań warto zauważyć, że w efekcie wdrażania przez Polskę unijnych dyrektyw, mniej więcej od dekady istnieje w Polsce nowoczesny monitoring jakości powietrza i od tego czasu mierzy się stężenia pyłu $PM_{2,5}$ – najważniejszej z punktu widzenia ochrony zdrowia i życia szkodliwej substancji obecnej w powietrzu – oraz pyłu PM_{10} (zob. http://powietrze.gios.gov.pl, data dostępu: 26.06.2022). Niewątpliwie stacji pomiarowych mogłoby być znacznie więcej, szczególnie brakuje ich w małych miejscowościach, gdzie w sezonie grzewczym sytuacja jest często znacznie gorsza niż w dużych aglomeracjach. Niemniej sieć monitoringu jest i tak wystarczająco gęsta, by wyraźnie pokazać, że jakość polskiego powietrza jest bardzo zła. Polska od lat znajduje się w czołówce europejskich krajów z najbardziej zanieczyszczonym powietrzem. Na 50 najbardziej zanieczyszczonych pyłem $PM_{2,5}$ miast w Europie aż 36 znajduje się na terenie naszego kraju. Jest to 72% ogółu – dane z listy 50 miast z najbardziej zanieczyszczonym powietrzem w Europie, sporządzonej przez Światową Organizację Zdrowia, zob. https://unearthed.greenpeace.org/2018/05/02/air-pollution-cities-worst-global-data-world-health-organisation/ (data dostępu: 18.06.2022). Dodatkowo warto wskazać, że dane pochodzące z monitoringu jakości powietrza wykorzystywane są w mobilnych aplikacjach komórkowych pozwalających samodzielnie analizować stan jakości powietrza m.in. aplikacja mobilna „Jakość powietrza w Polsce” na system Android i inne.

Najistotniejszymi przyczynami niskiej emisji są: ogrzewanie domów słabej jakości paliwami (węglem i drewnem), palenie w piecach śmieci, korzystanie z przestarzałych pieców, nieodpowiednia izolacja domów i utrata energii w procesie ogrzewania, ruch samochodowy, mała popularność odnawialnych źródeł energii, a także brak właściwej polityki urbanistycznej, w szczególności zabudowywanie stref napowietrzania miasta. Cechą charakterystyczną niskiej emisji jest to, że powodowana jest przez liczne źródła wprowadzające do powietrza niewielkie ilości zanieczyszczeń w postaci szkodliwych gazów i pyłów. Zanieczyszczenia te pochodzą głównie z domowych pieców grzewczych i lokalnych kotłowni węglowych, w których spalanie węgla odbywa się w nieefektywny sposób (najczęściej tanim węglem, a więc o złej charakterystyce i niskich parametrach grzewczych), a także z sektora przemysłu oraz z transportu spalinowego.

Niska emisja jest główną przyczyną powstawania smogu, jednego z największych zagrożeń cywilizacyjnych, zwłaszcza w miejscowościach o słabej wentylacji. Występowanie niskiej emisji jest w praktyce najczęściej utożsamiane właśnie ze smogiem. Należałoby jednak zauważyć, że nie są to pojęcia tożsame, ponieważ smog można określić jako zauważalne dla ludzkiego oka zjawisko będące potwierdzeniem występowania na danym obszarze niskiej emisji. Jego powstaniu towarzyszą określone warunki atmosferyczne, przede wszystkim brak występowania wiatru oraz duża wilgotność powietrza. Nie oznacza to, że jeżeli smog nie jest widoczny, niska emisja nie ma miejsca – niska emisja ma miejsce, a smog jest tylko potwierdzeniem jej występowania[11].

Niska emisja powoduje poważne problemy zdrowotne ludności, takie jak: częstsze występowanie chorób układu krążenia i oddychania (m.in. chorób alergicznych, przewlekłej obturacyjnej choroby płuc, astmy), nowotworów (w tym raka płuc), zapalenia spojówek, poronień i niższej wagi urodzeniowej noworodków. Długa ekspozycja na niską emisję przyczynia się do przedwczesnej śmierci. Niezależnie powoduje także m.in. globalne zmiany klimatyczne, przenikanie zanieczyszczeń do wód i gleb oraz niszczenie zabytków i fasad budynków.

Zły stan jakości powietrza w Polsce, a dokładnie problem przekroczeń poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM_{10} stał się przedmiotem wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 22 lutego 2018 r. Zresztą w literaturze prawniczej już wcześniej wskazywano, że w ramach nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska z 2012 r. Polska nie dokonała w pełni implementacji dyrektywy 2008/50/WE, o czym świadczyło wszczęcie przez Komisję Europejską w 2015 r. odpowiedniego postępowania[12]. Postępowanie to

[11] Zob. szerzej M. Kaczmarczyk (red.), *Niska emisja – od przyczyn występowania do sposobów eliminacji*, Kraków 2015, s. 144.

[12] Zob. szerzej A. Haładyj, *Ochrona jakości życia w przepisach regulujących ochronę powietrza*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, Warszawa 2017. Polskiemu ustawodawcy m.in. zarzucono brak utrzymania „ducha" prawa unijnego, czyli całej warstwy aksjologicznej przyjętej regulacji, wyrażonej zwłaszcza w preambule dyrektywy.

w 2018 r. zakończyło się wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości, stwierdzającym uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego w zakresie dokonania prawidłowej transpozycji przepisów dyrektywy do polskiego systemu prawnego[13]. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że Polska nie stosuje odpowiednich i realnych środków w zakresie zapewnienia prawidłowych norm jakości powietrza zgodnie z dyrektywą 2008/50/WE, podkreślając, że obowiązek sporządzania planów dotyczących jakości powietrza w wypadku przekroczeń wartości dopuszczalnych dla stężenia PM_{10} w otaczającym powietrzu ciąży na właściwym państwie członkowskim od dnia 11 czerwca 2010 r.[14], a zatem Polska miała odpowiedni czas na przygotowanie i wprowadzenie stosownych rozwiązań w tym zakresie.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymusza więc na polskich władzach publicznych, do których niewątpliwie należy zaliczyć sejmiki województw, podjęcie szybkich i skutecznych działań na rzecz poprawy stanu jakości powietrza i walki z jego zanieczyszczeniem także z powodu realnej groźby nałożenia na Polskę w przyszłości określonych sankcji finansowych. Jednym z takich działań było przyjęcie 13 czerwca 2019 r. nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska[15], która wyraźnie zobowiązała organy sporządzające programy ochrony powietrza do uwzględniania wymogu, by działania naprawcze w nich przewidziane umożliwiały ograniczenie przekroczeń wartości dopuszczalnych w możliwie najkrótszym terminie. Należy podkreślić, że w polskim systemie prawnym programy ochrony powietrza są przyjmowane w drodze uchwały, będącej aktem prawa miejscowego przez sejmiki województw, które jako organy województwa są władzą publiczną i są konstytucyjnie zobowiązane do ochrony środowiska[16]. Legitymizacja ich działań wynika więc również z przyznanych przez ustawodawcę uprawnień do wprowadzenia w drodze uchwał antysmogowych, mających również charakter aktów prawa powszechnie obowiązującego na obszarze ich działania, ograniczeń i zakazów w zakresie wykorzystywania instalacji grzewczych z użyciem w nich paliw stałych. Ich celem jest bowiem poprawa jakości powietrza w zakresie niskiej emisji na terenie danego województwa lub jego części, a ostatecznie – w sytuacji przyjęcia ich przez sejmiki wszystkich województw i skutecznego egzekwowania ich przepisów – na terytorium całego kraju.

---

[13] Wyrok TSUE z 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16 *Komisja Europejska vs. Rzeczpospolita Polska*, ECLI:EU:C:2018:94. Szerzej na temat prawnych konsekwencji wyroku zob. E. Radecka, *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16 Komisja Europejska vs. Rzeczpospolita Polska – konsekwencje prawne*, [w:] F. Nawrot, E. Radecka (red.), *Prawne instrumenty ochrony powietrza. Wybrane zagadnienia*, Katowice 2018, s. 97 i nast.

[14] Termin transpozycji dyrektywy CAFE minął 10 czerwca 2010 r.

[15] Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. poz. 1211).

[16] M.in. zgodnie z treścią art. 74 ust. 1–2 Konstytucji RP władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, a ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Uchwała antysmogowa jako prawny instrument poprawy jakości powietrza w zakresie niskiej emisji na danym terenie

Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 96 p.o.ś., umożliwiające skorzystanie z kompetencji prawotwórczej organom terenowej administracji publicznej do stanowienia w drodze aktów prawa miejscowego przepisów mających na celu przeciwdziałanie problemom niskiej emisji, zostało zawarte już w pierwotnym brzmieniu tego przepisu w ustawie Prawo ochrony środowiska z 2001 r.[17] Wówczas przepis ten upoważniał terenowy organ administracji rządowej w postaci wojewody do uregulowania w drodze rozporządzenia, jako aktu prawa miejscowego, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na środowisko lub na dobra kultury, rodzajów i jakości paliw dopuszczonych do stosowania na obszarze całości lub części województwa, a także określenia sposobu realizacji i kontroli tego obowiązku. Następnie z dniem 1 stycznia 2008 r. kompetencja ta została przekazana sejmikom województw[18]. Ponieważ delegacja została określona zbyt ogólnie, w szczególności nie wynikało z niej, czy ograniczenie w zakresie stosowania paliw może odnosić się do wszystkich użytkowników środowiska, czy też tylko do niektórych ich kategorii, nie określono także czasowych ograniczeń wprowadzanych zakazów, co budziło zastrzeżenia co do zgodności z zasadą proporcjonalności, deklarowaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w praktyce powyższy przepis pozostawał w istocie martwą normą prawną. Jedynym przykładem wykorzystania powołanego przepisu była uchwała Sejmiku Województwa Małopolskiego nr XLIV/703/13 z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie określenia rodzajów paliw dopuszczonych do stosowania na obszarze Gminy Miejskiej Kraków, która ograniczała ogrzewanie domów węglem. Jej nieważność stwierdził w wyroku z 22 sierpnia 2014 r. WSA w Krakowie[19]. W obszernym uzasadnieniu podniesiono, że sformułowanie upoważnienia ustawowego wręcz uniemożliwiało skorzystanie z kompetencji prawotwórczej organów samorządowych.

Biorąc powyższe pod uwagę, w dniu 10 września 2015 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska[20], określaną mianem

---

[17] Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627 ze zm. Na temat ewolucji tego przepisu szerzej zob. J. Lemańska, *Uchwały „antysmogowe"*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyczna (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017, s. 255 i nast.

[18] Na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. z 2005 r., Nr 175, poz. 1462 ze zm.).

[19] Sygn. akt II SA/Kr 490/14, Lex nr 1596259. Skarga kasacyjna została oddalona wyrokiem NSA z 25 września 2015 r., sygn. akt II OSK 255/15, Lex nr 1931984.

[20] Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2015 r., poz. 1593). W obecnej wersji art. 96 p.o.ś. obowiązuje od 12 listopada 2015 r.

„ustawy antysmogowej". Z dniem 12 listopada 2015 r. dokonano nowelizacji art. 96 p.o.ś. do wersji obecnie obowiązującej, likwidując tym samym formalne przeszkody dotyczące stosowania tego przepisu. Znowelizowany art. 96 p.o.ś. daje samorządom województw narzędzie do walki o poprawę jakości powietrza i zdrowia mieszkańców zanieczyszczonych terenów, przy czym ustawodawca precyzyjnie określił obligatoryjne i fakultatywne elementy uchwał antysmogowych[21] oraz tryb ich opracowywania. Projekt uchwały opracowuje zarząd województwa, a następnie przedstawia go do zaopiniowania właściwym miejscowo wójtom, burmistrzom lub prezydentom miast i starostom, którzy w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu są obowiązani do wydania opinii. Niewydanie opinii w terminie oznacza akceptację projektu uchwały. W postępowaniu, którego przedmiotem jest opracowanie uchwały, obowiązkowy jest udział społeczeństwa, do którego stosuje się odpowiednie przepisy działu III rozdziału 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[22]. Można stwierdzić, że ustawodawca umożliwił samorządom reakcję na przyczyny występowania wysokich poziomów zanieczyszczenia powietrza i zabiegania o jakość powietrza, by w najbardziej „zakopconych" rejonach kraju normy szkodliwych dla zdrowia pyłów i innych zanieczyszczeń nie były kilkakrotnie przekraczane[23].

W obowiązującym stanie prawnym sejmik województwa, w celu zapobieżenia negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko na podstawie delegacji o charakterze fakultatywnym z art. 96 p.o.ś., ma uprawnienie do przyjmowania uchwał antysmogowych będących aktami prawa miej-

---

[21] Zgodnie z art. 96 ust. 6–7 p.o.ś. uchwała obligatoryjnie określa: 1) granice obszaru, na którym wprowadza się ograniczenia lub zakazy, 2) rodzaje podmiotów lub instalacji, dla których wprowadza się ograniczenia lub zakazy, 3) rodzaje lub jakość paliw dopuszczonych do stosowania lub których stosowanie jest zakazane na wyznaczonym obszarze, lub parametry techniczne lub rozwiązania techniczne lub parametry emisji instalacji, w których następuje spalanie paliw, dopuszczonych do stosowania na tym obszarze. Ponadto fakultatywnie uchwała może także określać: 1) sposób lub cel wykorzystania paliw, który jest objęty ograniczeniami określonymi w uchwale, 2) okres obowiązywania ograniczeń lub zakazów w ciągu roku, 3) obowiązki podmiotów objętych uchwałą w zakresie niezbędnym do kontroli realizacji uchwały.

[22] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1029 ze zm.

[23] Analizując dane zebrane przez stacje pomiarowe Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, na liście miast z najgorszym powietrzem tradycyjnie czołowe miejsca zajmują Kraków, Katowice i Warszawa, ale pojawiły się również miasta z uznawanego za czyste Pomorza – zob. http://powietrze.gios.gov.pl (data dostępu: 18.06.2022). Jak wspomniano, w zestawieniach ujęte zostały tylko te miejscowości, w których znajdowała się stacja pomiarowa. Oznacza to, że podobne zanieczyszczenie występować może w miejscach o zbliżonym typie zabudowy i sposobie ogrzewania domów. Na liście miast, w których dopuszczalny średnioroczny poziom stężenia pyłu PM_{10} przekracza normę 40 mikrogramów na metr sześcienny, znajdują się – poza Krakowem, Katowicami i Warszawą – głównie miejscowości średniej wielkości bądź nawet tak małe, jak śląski Godów liczący zaledwie 2000 mieszkańców. Większość najbardziej zanieczyszczonych miast znajduje się na terenie Śląska, Małopolski i woj. łódzkiego. Nie brakuje paradoksów – fatalną jakość powietrza notowano m.in. w Żywcu, który uchodzi za miejscowość uzdrowiskową.

scowego, wprowadzających ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. Sejmiki województw mogą więc podejmować uchwały zawierające zakazy i ograniczenia dotyczące np. ogrzewania domów na danym terenie węglem albo jego najgorszymi gatunkami, takimi jak: miał, muł, flot węglowy, czy określać parametry techniczne eksploatowanych kotłów w zgodzie z obowiązującymi na terenie całego kraju normami emisyjnymi instalacji, np. kotłów grzewczych[24] oraz normami jakości paliw stałych (w tym węgla) sprzedawanych w sektorze komunalno-bytowym[25]. Należy przy tym podkreślić, że bezpośrednio z przepisu art. 96 ust. 8 p.o.ś. wynika, iż uchwała ta nie ma zastosowania do instalacji, dla których wymagane jest uzyskanie pozwolenia zintegrowanego albo pozwolenia na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza czy też dokonanie zgłoszenia, co oznacza, że analizowana uchwała nie dotyczy instalacji o mocy powyżej 1 MW.

Uchwały antysmogowe wprowadzające ograniczenia lub zakazy dotyczące eksploatacji kotłów, pieców i kominków zostały w Polsce jak dotąd uchwalone przez sejmiki 14 województw: małopolskiego, śląskiego, opolskiego, mazowieckiego, łódzkiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego, podkarpackiego, lubuskiego, zachodniopomorskiego, kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego, pomorskiego i lubelskiego.

Na podstawie aktualnie obowiązującego art. 96 p.o.ś. pierwszym sejmikiem, który przyjął uchwałę antysmogową, był Sejmik Województwa Małopolskiego. 15 stycznia 2016 r. radni uchwalili rygorystyczne przepisy mające na celu ochronę jakości powietrza, które obowiązują na obszarze Gminy Miejskiej Kraków od 1 września 2019 r.[26] Zgodnie z nimi w kotłach, piecach i kominkach całkowicie zakazane jest spalanie węgla i drewna. Do tego czasu już od 1 lipca 2017 r. na terenie Gminy Miejskiej Kraków nie można było spalać węgla niskiej jakości i drewna o wilgotności powyżej 20%. Ograniczenia i zakazy dotyczące eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, od 1 lipca 2017 r. (z pewnymi okresami przejściowymi) na podstawie odrębnej uchwały antysmogowej obowiązują także na terenie całego woj. małopolskiego[27]. Akt ten zakazuje stosowania w kotłach, piecach i kominkach niektórych paliw, a także wprowadza odpowiednie proekologiczne wymagania dla insta-

[24] Zob. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 1 sierpnia 2017 r. w sprawie wymagań dla kotłów na paliwo stałe (Dz.U. poz. 1690 ze zm.).

[25] Zob. rozporządzenie Ministra Energii z dnia 27 września 2018 r. w sprawie wymagań jakościowych dla paliw stałych (Dz.U. poz. 1890 ze zm.).

[26] Uchwała nr XVIII/243/16 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 15 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miejskiej Kraków ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2016 r., poz. 812 ze zm.).

[27] Uchwała nr XXXII/452/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 23 stycznia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa małopolskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Małopolskiegoz 2017 r., poz. 787 ze zm.).

lacji, w których następuje spalanie paliw, zobowiązując do wymienienia kotłów, które spełniają wymogi ekoprojektu, zgodnie z przepisami rozporządzenia 2015/1189[28].

Uchwałę antysmogową przyjął także Sejmik Województwa Śląskiego[29]. Weszła ona w życie 1 września 2017 r. z pewnymi okresami przejściowymi, mającymi umożliwić mieszkańcom dostosowanie się do nowych regulacji przy jednoczesnym uwzględnieniu, że bardziej emisyjne instalacje będą musiały być dostosowane w krótszym terminie niż instalacje o niższych poziomach emisji. Podobnie jak uchwała dla Małopolski, wprowadziła ona dwojakiego rodzaju ograniczenia zarówno dotyczące paliw, jak i odnoszące się do palenisk. Od 1 listopada 2017 r. obowiązuje też uchwała dla województwa opolskiego[30]. Należy zauważyć, że w pierwotnej wersji zawierała ona tylko ograniczenia w postaci zakazów stosowania w kotłach, piecach i kominkach określonych paliw, ale nie nakazywała wymiany nieekologicznych instalacji, co zostało zmienione w wyniku nowelizacji uchwały w 2021 r.[31]

W dniu 24 października 2017 r. uchwały antysmogowe zostały przyjęte przez sejmiki województw łódzkiego[32] i mazowieckiego[33]. Uchwała dla województwa łódzkiego weszła w życie 1 maja 2018 r. z pewnymi okresami przejściowymi. Zawiera ona przepisy zakazujące stosowania wskazanych paliw, jak i określające wymogi dla palenisk. W przypadku Mazowsza uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia, również z pewnymi okresami przejściowymi, np. zakaz stosowania w instalacjach określonych w uchwale paliw obowiązuje od 1 lipca 2018 r. Obecnie w wyniku nowelizacji tej uchwały z dnia

---

[28] Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/1189 z dnia 28 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla kotłów na paliwo stałe (Dz. Urz. UE L 193 z 21 lipca 2015 r., s. 100 ze zm.).

[29] Uchwała nr V/36/1/2017 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 7 kwietnia 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa śląskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2017 r., poz. 2624 ze zm.).

[30] Uchwała nr XXXII/367/2017 Sejmiku Województwa Opolskiego z dnia 26 września 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa opolskiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2017 r., poz. 2488 ze zm.).

[31] Uchwała z dnia 30 listopada 2021 r. (Dz. Urz. Woj. Opolskiego, poz. 3247) nowelizująca uchwałę nr XXXII/367/2017 wprowadziła: wymóg wymiany kotłów bezklasowych do końca 2029 r., wymóg wymiany kotłów klas 3 i 4 do końca 2031 r. oraz wymóg wymiany kominków niespełniających wymagań emisyjnych do końca 2035 r.

[32] Uchwała nr XLIV/548/17 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa łódzkiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2017 r., poz. 4549 ze zm.).

[33] Uchwała nr 162/17 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa mazowieckiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2017 r., poz. 9600 ze zm.).

26 kwietnia 2022 r.[34] zaostrzono jej przepisy, wprowadzając m.in. zakaz ogrzewania węglem w Warszawie od 1 października 2023 r.

W dniu 30 listopada 2017 r. trzy uchwały antysmogowe przyjął Sejmik Województwa Dolnośląskiego – dla Wrocławia, uzdrowisk oraz dla pozostałych gmin regionu[35]. Główne ich założenia dotyczą wyeliminowania spalania paliw złej jakości i wyłączenia z obiegu instalacji grzewczych powodujących trującą emisję gazów oraz pyłów do atmosfery, wymianę kotłów i pieców na niskoemisyjne oraz zakaz palenia paliwami stałymi we Wrocławiu i w uzdrowiskach. Z ich treści wynika, że od 1 lipca 2018 r. na terenie całego województwa obowiązuje zakaz stosowania najgorszej jakości paliw stałych i stopniowo będą likwidowane piece na paliwa stałe. Uchwała umożliwia korzystanie z kominków, pod warunkiem że spełniają one standardy określone w tzw. dyrektywie ekoprojektu[36] oraz nie stanowią podstawowego źródła ciepła w lokalu. W przeciwnym wypadku konieczne będzie wyposażenie instalacji w urządzenie zapewniające redukcję emisji pyłu (elektrofiltry). Zgodnie z założeniami w ciągu 10 lat z Wrocławia mają zniknąć stare piece węglowe, a najbardziej trujące piece pozaklasowe (poniżej 3 klasy, tzw. kopciuchy) powinny zostać zlikwidowane do 2024 r.

Siódmym z województw, w którym przyjęto uchwały antysmogowe, jest woj. wielkopolskie. 18 grudnia 2017 r. Sejmik Województwa Wielkopolskiego przyjął trzy uchwały: dla obszaru województwa wielkopolskiego z wyłączeniem Miasta Poznania oraz Miasta Kalisza, oraz odrębne uchwały dla tychże miast[37]. Weszły one w życie 1 maja 2018 r. (z pewnymi okresami przejściowymi) i wprowadziły m.in. zakaz stosowania bardzo drobnego miału, węgla brunat-

---

[34] Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego poz. 5147.

[35] Są to odpowiednio uchwały z dnia 30 listopada 2017 r.: w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Wrocław ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2017 r., poz. 5153 ze zm.); w sprawie wprowadzenia na obszarze uzdrowisk w województwie dolnośląskim ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2017 r., poz. 5154 ze zm.) oraz w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa dolnośląskiego, z wyłączeniem Gminy Wrocław i uzdrowisk, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2017 r., poz. 5155 ze zm.).

[36] O których mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) 2015/1185 z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie wykonania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla miejscowych ogrzewaczy pomieszczeń na paliwo stałe (Dz. Urz. UE L 193 z 21 lipca 2015 r., s. 1 ze zm.).

[37] Są to odpowiednio uchwały z dnia 18 grudnia 2017 r.: nr XXXIX/941/17 w sprawie wprowadzenia, na obszarze województwa wielkopolskiego, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2017 r., poz. 8807 ze zm.), nr XXXIX/942/17 w sprawie wprowadzenia, na obszarze Miasta Poznania, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2017 r., poz. 8808 ze zm.) oraz nr XXXIX/943/17 w sprawie wprowadzenia, na obszarze Miasta Kalisza, ograniczeń lub zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2017 r., poz. 8809 ze zm.).

nego i flotokoncentratu, ograniczenia dla kotłów oraz tzw. miejscowych ogrzewaczy, np. kominków i pieców.

Ósmym województwem, które przyjęło uchwałę antysmogową jest woj. podkarpackie[38]. Natomiast w dniu 18 czerwca 2018 r. trzy uchwały antysmogowe przyjął Sejmik Województwa Lubuskiego dotyczące obszaru województwa lubuskiego, miasta Zielona Góra oraz miasta Gorzów Wielkopolski, przy czy pierwsza z nich wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2027 r., natomiast dwie kolejne z dniem 1 stycznia 2023 r.[39] Kolejnym sejmikiem, który uchwalił uchwałę antysmogową był Sejmik Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Przyjęta 24 czerwca 2019 r. uchwała antysmogowa dla województwa kujawsko-pomorskiego weszła w życie 1 września 2019 r. z pewnymi okresami przejściowymi[40]. Uchwała również wskazuje paliwa zakazane oraz terminy wymiany kotłów grzewczych poniżej klasy 5.

W 2020 r. kolejne województwa podjęły uchwały wprowadzające ograniczenia i zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw. W województwie pomorskim obowiązują obecnie trzy uchwały antysmogowe. Sejmik Województwa Pomorskiego w dniu 24 lutego 2020 r. przyjął uchwałę antysmogową dla Gminy Miasta Sopotu[41], zgodnie z którą zakaz używania kotłów na paliwa stałe (piece węglowe) będzie obowiązywał dopiero od 1 stycznia 2024 r., przy czym w Sopocie nie wprowadzono w tym czasie ograniczenia dla spalania najgorszych jakościowo paliw. W dniu 28 września 2020 r. przez Sejmik Województwa Pomorskiego zostały przyjęte dwie kolejne uchwały antysmogowe: nr 309/XXIV/20 w sprawie wprowadzenia na obszarze miast województwa pomorskiego, z wyłączeniem Gminy Miasta

---

[38] Uchwała nr LII/869/18 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 23 kwietnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa podkarpackiego ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2018 r., poz. 2498 ze zm.).

[39] Są to odpowiednio: uchwała nr XLVI/732/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 18 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa lubuskiego, z wyłączeniem miasta Zielona Góra oraz miasta Gorzów Wlkp., ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2018 r., poz. 1510 ze zm.), uchwała nr XLVI/733/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 18 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze miasta Zielona Góra ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2018 r., poz. 1511 ze zm.) oraz uchwała nr XLVI/734/18 Sejmiku Województwa Lubuskiego z dnia 18 czerwca 2018 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze miasta Gorzów Wielkopolski ograniczeń w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2018 r., poz. 1512 ze zm.).

[40] Uchwała nr VIII/136/19 Sejmiku Woj. Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2019 r., poz. 3743 ze zm.).

[41] Uchwała nr 236/XIX/20 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 24 lutego 2020 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze Gminy Miasta Sopotu ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, https://www.bip.pomorskie.eu/api/files/129514 (data dostępu: 18.06.2022).

Sopotu, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw[42], oraz nr 310/XXIV/20 w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa pomorskiego, z wyłączeniem Gminy Miasta Sopotu i obszaru miast, ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw[43]. Regulacje zawarte w tychże uchwałach są ze sobą zbieżne. Zgodnie z nimi w gminach miejskich (poza miastem Sopot) i gminach wiejskich województwa pomorskiego wprowadzono zakaz spalania najgorszych jakościowo paliw od 1 stycznia 2021 r., natomiast wymiana kotłów z uwzględnieniem okresów przejściowych ma nastąpić do 2035 r. Ponadto mieszkańcy miast, którzy ogrzewają domy kotłami CO lub piecami na paliwa stałe, w pierwszej kolejności mają obowiązek podłączenia się do miejskiej sieci ciepłowniczej lub gazowej. W przypadku gdy nie ma takiej możliwości, uchwała dotycząca obszarów miejskich zezwala na stosowanie gazu lub lekkiego oleju opałowego. Uchwała dotycząca obszarów wiejskich również nakłada obowiązek podłączenia się do sieci ciepłowniczej, jeżeli taka występuje, natomiast w odróżnieniu od uchwały miejskiej nie wprowadza obowiązku korzystania z gminnych sieci gazowych.

Obowiązek przyłączania do sieci ciepłowniczej lub gazowej wynika również z uchwały przyjętej 29 czerwca 2020 r. przez Sejmik Województwa Świętokrzyskiego[44]. Ponadto w województwie świętokrzyskim zakaz stosowania najgorszych jakościowo paliw obowiązuje od 1 lipca 2021 r., natomiast obowiązek wymiany kotłów spoczywa na ich użytkownikach do 30 czerwca 2026 r.

W dniu 19 lutego 2021 r. uchwałę antysmogową przyjął Sejmik Województwa Lubelskiego – jest to 14 uchwała wprowadzona na poziomie wojewódzkim[45]. Zgodnie z nią na obszarze województwa lubelskiego z dniem jej wejścia w życie 1 maja 2021 r. zaczął obowiązywać zakaz użytkowania instalacji na paliwo stałe w nowo budowanych budynkach mających dostęp do sieci ciepłowniczej lub gazowej oraz zakaz stosowania określonych paliw. Z kolei obowiązek wymiany kotłów spoczywa na ich użytkownikach sukcesywnie do 1 stycznia 2030 r. Co ważne, po 1 stycznia 2030 r. dopuszczalna będzie wyłącznie eksploatacja urządzeń spełniających wymogi ekoprojektu.

---

[42] https://bip.pomorskie.eu/api/files/131526 (data dostępu: 18.06.2022).

[43] https://bip.pomorskie.eu/api/files/131527 (data dostępu: 18.06.2022).

[44] Uchwała z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa świętokrzyskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2020 r., poz. 2616 ze zm.).

[45] Uchwała nr XXIII/388/2021 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 19 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa lubelskiego ograniczeń i zakazów w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2021 r., poz. 917 ze zm.).

Sankcje za nieprzestrzeganie przepisów uchwał antysmogowych

W uchwałach antysmogowych nie odnajdziemy regulacji odnoszących się do sankcji grożących za niestosowanie się do tychże przepisów aktów prawa miejscowego. Jest to oczywiste z punktu widzenia teorii prawa. Sankcje stosowane w przypadku naruszenia postanowień uchwały antysmogowej określone zostały w art. 334 p.o.ś., zgodnie z którym kto nie przestrzega ograniczeń, nakazów lub zakazów określonych w uchwale sejmiku województwa przyjętej na podstawie art. 96 p.o.ś., podlega karze grzywny. Zgodnie z art. 24 § 1 Kodeksu wykroczeń[46] grzywna wynosi od 20 zł do 5000 zł, przy czym stosownie do treści art. 96 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia[47] w postępowaniu mandatowym można nałożyć grzywnę w wysokości do 500 zł, a jeżeli czyn wyczerpuje znamiona wykroczeń określonych w dwóch lub więcej przepisach ustawy – do 1000 zł. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia generalnie postępowanie mandatowe jest prowadzone przez Policję, a przez inne organy tylko wtedy, gdy stanowi tak przepis szczególny. W zakresie naruszenia regulacji uchwał antysmogowych, oprócz funkcjonariuszy Policji, grzywny w drodze mandatu karnego mogą nakładać także odpowiednio upoważnieni inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska[48] oraz od 1 listopada 2018 r. strażnicy straży gminnych[49]. Warto w tym miejscu przypomnieć, że na podstawie art. 225 Kodeksu karnego[50] udaremnianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli w zakresie ochrony środowiska jest przestępstwem zagrożonym karą pozbawienia wolności do lat 3.

W obowiązującym stanie prawnym, jeżeli strażnicy miejscy stwierdzą, że dany właściciel popełnia wykroczenie z art. 334 p.o.ś., tzn. nie przestrzega przepisów uchwały antysmogowej (np. spala w piecu zakazane na danym obszarze odpady węglowe), mogą nałożyć na niego mandat. Warto podkreślić, że do celów kontrolnych straż miejska wykorzystuje odpowiednie urządzenia, np. drony wyposażone w urządzenie pomiarowe, które badają skład chemiczny dymu z paleniska. W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 191 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[51] spalanie odpadów poza spalar-

---

[46] Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2008 ze zm.).

[47] Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1124 ze zm.).

[48] Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 września 2002 r. w sprawie nadania inspektorom Inspekcji Ochrony Środowiska uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. z 2002 r., Nr 151, poz. 1253 ze zm.).

[49] Zob. § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1350 ze zm.).

[50] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.).

[51] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 699 ze zm.

nią lub współspalarnią odpadów jest również traktowane jako wykroczenie i podlega karze aresztu albo grzywny, do nałożenia której w drodze mandatu karnego są również uprawnieni strażnicy straży gminnych[52].

Wnioski końcowe

W praktyce przyjmowanie uchwał antysmogowych w oparciu o art. 96 p.o.ś. jest podstawowym narzędziem poprawy jakości powietrza w zakresie niskiej emisji na danym terenie wdrażającym ogólnokrajowe (obowiązujące na terenie całego kraju) normy emisyjne instalacji, np. kotłów grzewczych oraz normy jakości paliw stałych (w tym węgla) sprzedawanych w sektorze komunalno-bytowym.

Dotychczas przyjęto uchwały antysmogowe w 14 z 16 województw. Uchwały te są do siebie podobne, ale nie identyczne, gdyż kształtowane są przez poszczególne samorządy zgodnie z lokalnymi uwarunkowaniami i specyfiką miejscową. Uogólniając, można stwierdzić, że przewidują zakazy palenia w piecach węglem i drewnem nieodpowiedniej jakości oraz wymianę pieców na proekologiczne. Za najbardziej restrykcyjną należy uznać uchwałę antysmogową obowiązującą w Krakowie, gdyż uchwała ta od 1 września 2019 r. zakazuje całkowicie spalania paliw stałych na terenie miasta Kraków. To też jedyna uchwała antysmogowa w Polsce zakazująca bezwzględnie spalania drewna[53].

W celu skutecznego egzekwowania wprowadzonych lokalnych rozwiązań prawnych związanych z przeciwdziałaniem problemom niskiej emisji zawartych w uchwałach antysmogowych ustawodawca przewidział odpowiednie sankcje za ich nieprzestrzeganie, w postaci kary grzywny, którą w drodze mandatu karnego mogą nakładać funkcjonariusze Policji, upoważnieni inspektorzy Inspekcji Ochrony Środowiska oraz strażnicy straży gminnych.

Aby jakość powietrza w Polsce faktycznie poprawiła się, podobne regulacje powinny uchwalić kolejne dwa sejmiki województwa: warmińsko-mazurskiego i podlaskiego, nawet jeżeli na ich obszarze nie są odnotowywane obec-

---

[52] Zob. § 2 ust. 1 pkt 18 powoływanego wyżej rozporządzenia z dnia 17 listopada 2003 r.

[53] O skuteczności tejże uchwały świadczą wyniki badań przeprowadzone przez pracowników naukowych Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie, którzy porównali średnie stężenia pyłów PM_{10} z okresu grzewczego 2012/2013 i 2019/2020 i okazało się, że spadły one o 45,42%. W całym regionie zmiana była znacznie mniejsza – o 28,73%. Z kolei stężenia pyłów $PM_{2,5}$ w tym samym okresie spadły w Krakowie o 43,76%, a w Małopolsce o 32,15%. W Krakowie stężenia benzo(a)pirenu spadły o 42,82%. W całym województwie, z wyłączeniem stolicy Małopolski, poziomy tej rakotwórczej substancji wzrosły o ponad 14%. Systematycznie spadała w Krakowie liczba dni z przekroczonymi dopuszczalnymi poziomami PM_{10}. W sezonie grzewczym 2012/2013 było ich aż 125, a na przełomie 2019 i 2020 r. – 64. Zob. https://polskialarmsmogowy.pl/jak-wygrac-ze-smogiem/uchwaly-antysmogowe/ (data dostępu: 24.06.2022).

nie niepokojące dane w zakresie jakości powietrza. Pewnego rodzaju przesłanką do wprowadzania przez organy województw uchwał antysmogowych, na mocy których stosowane są ograniczenia w zakresie wykorzystywania instalacji grzewczych z użyciem w nich paliw stałych, a tym samym objęcia aktami prawa miejscowego jak największego obszaru działania tych organów (obszarów poszczególnych województw) może również stanowić niezwykle ważne z uwagi na aktualne problemy środowiskowe w zakresie przekroczonych norm jakości powietrza w Polsce orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 października 2019 r.[54] W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że odpowiednie kształtowanie norm jakości powietrza przez władze publiczne w uchwałach antysmogowych może stanowić ograniczenie konstytucyjnie gwarantowanych praw jednostek. Stanowisko to uzasadniono przede wszystkim troską o bezpieczeństwo ekologiczne i koniecznością należytej dbałości o dobro wspólne. Wskazano w nim również słuszność koncepcji różnicowania aktem prawa miejscowego sytuacji prawnej obywateli w różnych województwach. Sformułowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego twierdzenia i postulaty powinny zachęcać samorządowe organy województw do podejmowania uchwał antysmogowych i objęcia nimi jak największego obszaru ich działania, w tym przede wszystkich miejskich aglomeracji.

Na kanwie analizowanego zagadnienia warto również podkreślić, że problematyka dotycząca jakości powietrza w Polsce jest widoczna także w innych wyrokach sądów administracyjnych, które np. jednoznacznie wskazują, iż miejscowość, która nie spełnia kryteriów jakości powietrza, nie może pobierać opłaty miejscowej od turystów[55]. Problem z jakością powietrza w Polsce dostrzeżony został również przez sądy powszechne w kontekście możliwości sądowego dochodzenia naruszonych przez państwo dóbr osobistych mieszkańca w związku z brakiem zapewnienia odpowiednich norm jakości powietrza. W wyroku z 2019 r. Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia wskazał, że dobrem osobistym są również obawy o zdrowie i życie, lęk i niepokój związany ze znacznym zanieczyszczeniem powietrza[56].

Podsumowując, należy stwierdzić, że problematyka związana z zapewnieniem właściwych norm jakości powietrza jest zagadnieniem wciąż aktualnym. Dlatego zgodnie z przepisami dyrektywy 2008/50/WE rozwiązania prawne mające na celu przeciwdziałanie tym problemom w postaci lokalnych uchwał

---

[54] Sygn. akt II OSK 2050/18, Lex nr 2768964. Zob. również A. Hyżorek, *Kształtowanie odpowiednich norm jakości powietrza jako podstawa do wprowadzenia ograniczeń w zakresie wykorzystywania instalacji grzewczych z wykorzystaniem paliw stałych. Glosa do wyroku NSA z dnia 1 października 2019 r., II OSK 2050/18*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" 2020, nr 4, s. 130–139.

[55] Wyrok NSA z 15 marca 2018 r., sygn. akt II FSK 3579/17; wyrok WSA w Krakowie z 10 lipca 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 535/15, Lex nr 2313156.

[56] Wyrok SR dla Warszawy-Śródmieścia z 24 stycznia 2019 r., sygn. akt VI C 1043/18, Lex nr 2817690.

antysmogowych powinny przyjąć sejmiki we wszystkich 16 województwach (chociażby w większych miastach znajdujących się na ich terytorium), mimo że upoważnienie do ich stanowienia zawarte w art. 96 p.o.ś. ma charakter fakultatywny. Ponadto dotychczasowa linia orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego jednoznacznie potwierdza, że podejmowane przez sejmiki województw działania w tym zakresie są odpowiednie, albowiem uwzględniają konstytucyjnie zagwarantowane prawa obywateli i są odpowiedzią na postulaty unijnego ustawodawcy i wytyczne Światowej Organizacji Zdrowia[57].

W przekonaniu autorki niniejszego artykułu realizacja uprawnień sejmiku województwa związanych z przyjmowaniem uchwał antysmogowych powinna być prowadzona równolegle z programami dofinansowania wymiany pieców i termomodernizacji budynków. Pewnego rodzaju zachętę do przyjmowania uchwał antysmogowych zawiera również ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków[58]. Aktualnie aby przygotować odpowiednie programy wsparcia termomodernizacji na mocy nowelizacji tejże ustawy z 2020 r.[59], na właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych został nałożony obowiązek składania deklaracji na temat użytkowanych źródeł ciepła do Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków, która powinna być skutecznym narzędziem wspierającym wykonywanie zadań organów administracji samorządowej w zakresie planowania polityki niskoemisyjnej.

Wykaz literatury

Baran M., *Dyrektywa 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy oraz jej implementacja w prawie polskim*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2017, nr 7(142).

Dobrowolski G., *Ochrona powietrza. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Zakamycze, Kraków 2000.

European Economic Area, *Air quality in Europe – 2017 report*, Luxembourg 2017.

Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Górski M., *Przepisy szczególne w zakresie ochrony powietrza*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne materialne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

Haładyj A., *Ochrona jakości życia w przepisach regulujących ochronę powietrza*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

[57] Wyrok NSA z 12 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1060/17, Lex nr 2646136; wyrok NSA z 25 września 2015 r., sygn. akt II OSK 255/15, Lex nr 1931984.

[58] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 438 ze zm.

[59] Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2127).

Hyżorek A., *Kształtowanie odpowiednich norm jakości powietrza jako podstawa do wprowadzenia ograniczeń w zakresie wykorzystywania instalacji grzewczych z wykorzystaniem paliw stałych. Glosa do wyroku NSA z dnia 1 października 2019 r., II OSK 2050/18*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych" 2020, nr 4.

Jaworowicz-Rudolf A., *Realizacja kompetencji prawotwórczych w zakresie ochrony jakości powietrza w celu przeciwdziałania problemom niskiej emisji*, [w:] I. Wieczorek, M.A. Król, *Rozwój gospodarki niskoemisyjnej w gminach jako instrument zarządzania jakością powietrza*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź 2020.

Kaczmarczyk M. (red.), *Niska emisja – od przyczyn występowania do sposobów eliminacji*, Geosystem Burek, Kotyza s.c., Kraków 2015.

Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, WUŁ, Łódź 2012.

Lemańska J., *Uchwały „antysmogowe"*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyczna (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Przybojewska I., *Problem niskiej emisji i dostępne rozwiązania prawne*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2017, nr 7(142).

Radecka E., *Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie C-336/16 Komisja Europejska vs. Rzeczpospolita Polska – konsekwencje prawne*, [w:] F. Nawrot, E. Radecka (red.), *Prawne instrumenty ochrony powietrza. Wybrane zagadnienia*, Grupa INFOMAX Katowice, Katowice 2018.

World Health Organization, *Ambient Air Pollution: A global assessment of exposure and burden of disease*, Geneva 2016.

Wieczorek I., Król M.A., *Zakończenie,* [w:] I. Wieczorek, M.A. Król (red.), *Rozwój gospodarki niskoemisyjnej w gminach jako instrument zarządzania jakością powietrza*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź 2020.

Summary

Implementation of the powers of the regional parliament in the field of air quality protection related to the adoption of anti-smog resolutions

Keywords: environmental law, regional parliament, air quality protection, anti-smog resolution, air pollution, low emission.

In the system of Polish law, one of the tools for air quality protection is, adopted by the regional parliament, pursuant to Art. 96 of the Act of 27 April 2001 – Environmental Protection Law, the so-called anti-smog resolution. It has the nature of an act of local law and contains provisions aimed at counteracting low emission, which is the main cause of smog. The article aims to show that anti-smog resolutions adopted by the regional parliaments are the basic legal tools for improving air quality in terms of low emissions in Poland.

The article analyses the problems related to the adoption of anti-smog resolutions which are setting restrictions or prohibitions in the operation of installations, in which fuel combustion takes place, in 14 (out of 16) regions in which they were adopted. In practice, the adoption of anti-smog resolutions is the basic entitlement of the regional parliament to counteract low emissions in the region or its part. The regional parliament establishes in them appropriate restrictions or bans, adjusting them to local conditions. Failure to comply with anti-smog regulations may result in appropriate sanctions. However, to achieve the actual improvement of air quality in Poland, the implementation of the regional parliament powers related to the adoption of anti-smog resolutions should be carried out in parallel with the programs for co-financing the replacement of furnaces and thermal modernization of buildings.

DOI: 10.31648/sp.7893

Helena Kisilowska
Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu
ORCID: 0000-0003-3671-5457
h.kisilowska@uthrad.pl

Multidyscyplinarny charakter współczesnej administracji publicznej i nauki o administracji

Uwagi wstępne

Przemiany cywilizacyjne nakładają na organy administracji publicznej coraz to nowe zadania. Konieczność ochrony dóbr uznanych za dobro wspólne wymusza obowiązek objęcia ich administracyjnoprawną ochroną. Przemianom muszą również ulegać sposoby realizowania zadań przez administrację publiczną. W doktrynie nauki administracji często zwraca się uwagę na konieczność poszerzenia obszaru badań i objęcie nim problemów będących przedmiotem zainteresowania innych dyscyplin naukowych[1]. Wynika to przede wszystkim z bardzo szerokiego zakresu zadań i kompetencji współczesnej administracji publicznej i wzrastającej regulacyjnej funkcji państwa.

Zarówno w Unii Europejskiej, jak i w Stanach Zjednoczonych istnieje powszechna akceptacja, że państwo powinno odgrywać ważną, uzupełniającą rolę w życiu gospodarczym i społecznym[2]. Państwo reguluje działalność gospodarczą i społeczną w celu ochrony interesu publicznego, rozumianego sze-

[1] Można tu przykładowo wymienić prace: S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postepowania administracyjnego*, Lublin 2010, a także: M. Karpiuk, W. Kitler (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2013; F. Longchamps, *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1968, s. 267–268; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna*, Warszawa 1999, s. 273–274; J. Jeżewski, *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 351; S. Wrzosek, *Współzależność nauk prawnych i nauk o zarządzaniu w zakresie ochrony środowiska*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo ochrony środowiska i prawo karne*, Wrocław 2008, s. 229; H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s. 25–26; B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009, s. 71–72.

[2] Por. J.E. Stigliz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004, s. 13 i nast.; H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, wyd. piąte, Warszawa 2017, s. 28 i nast.

roko jako ochronę porządku prawnego i określonych zasad społeczno-gospodarczych uznanych za podstawowe.

Pracownicy administracji publicznej zarówno rządowej, jak i samorządowej, wykonując różnorodne zadania, muszą posiadać rozległą wiedzę multidyscyplinarną w zakresie prawa, ekonomii, zarządzania, socjologii, nauk technicznych, informatyki. Realizacja wielu zadań i kompetencji wymaga wiedzy nie tylko prawnej, ale i bardzo specjalistycznej np. informatycznej, ekonomicznej, technicznej medycznej, z zakresu zarzadzania, psychologii itd., co z kolei powoduje konieczność współpracy specjalistów podejmujących decyzję i wykonujących funkcje nadzorcze. Pojawia się terminologia z zakresu różnych dyscyplin naukowych i różnice pojęciowe. Rodzi to poważne trudności prawidłowej i czytelnej regulacji prawnej, co widać wyraźnie w wielu działach administracji publicznej.

Jako tezę prezentowanego artykułu przyjęto, że konieczność współistnienia i współdziałania dyscyplin naukowych w procesie administrowania wymaga multidyscyplinarnego spojrzenia na współczesną administrację publiczną i tworzenia systemu umożliwiającego prawidłową integrację nauk w całym tym procesie. W działalności naukowo-badawczej i w praktyce działania administracji publicznej powinny funkcjonować zespoły interdyscyplinarne, a kształcenie kadr administracji publicznej musi w szerszym stopniu uwzględniać inne dyscypliny naukowe. Nauka administracji obok nauk prawnych powinna odgrywać rolę integrującą wiedzę, kompetencje i umiejętności wykorzystywane w procesie administrowania. Aby nauka administracji wypracowała własną metodologię i była rzeczywiście nauką, konieczne jest tworzenie właściwych programów studiów doktoranckich, które mogą być prowadzone dla absolwentów kierunków administracja na wydziałach prawa, zarządzania i nauk politycznych.

Zadania i kompetencje współczesnej administracji publicznej

Materialne prawo administracyjne to prawo, którego zadaniem jest ochrona istotnych wartości, które ustawodawca uznał za szczególnie istotne ze względu na dobro wspólne, np. ochrona zdrowia i życia obywateli, bezpieczeństwo, ochrona środowiska, ochrona własności itd.[3] To prawo publiczne służące obywatelom. Prawo administracyjne jako prawo publiczne zawiera w sobie elementy władztwa, których użycie winno zabezpieczać realizacje celów publicznych[4].

[3] Por. F. Longchamp, *W sprawie pojęcia administracji państwowej i prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe UW" 1958, Prawo III Seria A, nr 10, a także: J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003, s. 191.

[4] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 35 i nast.

Administracja – zgodnie z przyjętymi w doktrynie definicjami – to „przyjęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społeczności”[5], a także „system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej, polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne”[6].

Podejmując działania w imieniu państwa i na jego rachunek, administracja publiczna może korzystać z przymusu państwowego i dysponować władztwem administracyjnym w granicach przez prawo określonych[7].

Na proces administrowania składa się szereg działań często również technicznych wymagających specjalistycznej wiedzy. Prawo zapewnia ład prawny tych działań oraz ochronę interesu publicznego w takim zakresie, w jakim ustawodawca uznał to za konieczne. Prawidłowe posługiwanie się prawem zarówno przez uczestników procesów administrowania, jak i organów administracji powinno chronić zarówno interes publiczny i słuszne interesy jednostek.

Regulacja prawna procesu administrowania przejawia się przede wszystkim w stworzeniu przepisów, wyznaczających w jaki sposób można prowadzić działalność. Aby zapewnić przestrzeganie porządku prawnego i zasad wiedzy specjalistycznej, a także w celu ochrony interesu publicznego i interesu osób indywidualnych, ustawodawca wyposażył właściwe organy administracji publicznej w zadania i kompetencje o charakterze publicznoprawnym, które umożliwiają ochronę tych interesów. Tak szeroki zakres kompetencji organów administracji i organów administrujących powoduje konieczność zarówno normatywnych odesłań poza system prawny (wiedza techniczna, medyczna, z zakresu nauk społecznych, informatycznych, rolniczych itd.), jak i posiadania odpowiedniej wiedzy specjalistycznej albo udziału biegłych w procesie stosowania prawa.

Jak słusznie podkreśla Patrycja Joanna Suwaj, współczesna administracja publiczna realizuje swoje zadania w niezwykle szerokim obszarze obejmującym zarówno administrację porządkowo-reglamentacyjną, jak i administrację wykonującą uprawnienia zarzadzania majątkiem publicznym, a także bardzo szeroki zakres administracji świadczącej usługi publiczne[8]. Wymaga to tworzenia zarówno silnego zaplecza naukowego oraz właściwego kształcenia kadr.

---

[5] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 15.

[6] I. Lipowicz, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2002, s. 27–28.

[7] Szerzej na ten temat zob. J. Zimmermann, op. cit., s. 29, J. Boć, op. cit., s. 37 i nast.

[8] B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj (red.), op. cit., s. 54 i nast.

Nauka o administracji

Klasyczna triada nauk administracyjnych zalicza do nauki o administracji: naukę prawa administracyjnego, naukę administracji oraz politykę administracyjną.

Współcześnie uważa się dość powszechnie, że również inne dyscypliny badawcze, np. nauki polityczne, socjologia, teoria organizacji, ekonomia, wnoszą swój wkład do nauk o administracji. Zbigniew Leoński[9] podkreśla, że administracja publiczna może być w szczególności przedmiotem badań socjologii, prawa administracyjnego, polityki administracyjnej i polityki prawa. Samo administrowanie jest według autora sztuką, a nauka o nim – wiedzą. Zawiera bowiem system uzasadnionych twierdzeń i hipotez dotyczących administracji publicznej oraz korzysta z naukowych metod badawczych. Miedzy procesami administrowania (sztuką administrowania) a nauką administracji zachodzą jednak dość ścisłe związki. We współczesnym państwie dobremu administratorowi nie wystarczą same umiejętności. Dobry organizator procesów administracji publicznej powinien posiadać pewien zasób wiedzy dotyczącej aktualnej praktyki, znajomość mechanizmów pozaprawnych, warunkujących działalność i budowę aparatu administracji publicznej oraz zasad racjonalnej organizacji pracy w administracji. Tego zasobu wiedzy ma mu dostarczyć m.in. nauka o administracji. Wypracowane na jej gruncie zasady i ustalenia dają administratywistom „narzędzia" i środki, za pomocą których lepiej lub skuteczniej mogą oni realizować nałożone na nich przez ustawodawcę zadania. Oczywiście można w tym miejscu postawić pytanie, czy niewystarczające jest prowadzenie badań w innych dyscyplinach naukowych i wykorzystywanie ich efektów w działalności administracji.

Prowadzenie fragmentarycznych badań nad administracją w różnych innych dyscyplinach naukowych takich jak prawo, socjologia, zarządzanie czy politologia powoduje rozproszenie wysiłków badawczych i nie pozwoli na całościowe ujęcie obszernej wiedzy o współczesnej administracji publicznej. Istotne są też względy dydaktyczne. Przekazywanie w trakcie studiów wiedzy o współczesnej administracji w ramach jednej dyscypliny przynosi większe efekty dydaktyczne niż wykładanie fragmentaryczne pewnych wiadomości o administracji w ramach różnych dyscyplin. Nauka o administracji pełni tu rolę integrującą.

Nauka o administracji jest jedną z nauk społecznych, gdyż przedmiotem jej zainteresowań są określone przejawy kultury ludzkiej. Jest to nauka stosująca metody empiryczne, co oznacza, że twierdzenia wypowiadane na jej gruncie są tylko wówczas prawdziwe, gdy znajdą potwierdzenie na określonym wycinku rzeczywistości. Tę rzeczywistość – a zarazem przedmiot badań nauki

[9] Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2000, s. 19–20.

administracji – stanowi administracja państwowa (administracja publiczna) w określonych ramach czasowych, a zatem uwarunkowana określonym ustrojem społeczno-politycznym i ekonomicznym. Nauka o administracji bada rzeczywisty obraz administracji we wszechstronnym jej uwarunkowaniu, co sprawia, że wiedza ta ma charakter kompleksowy. Wielkość systemów państwowych, kultur organizacyjnych, tradycji historycznej utrudnia tworzenie kompleksowego, modelowego podejścia do nauki administracji jako dyscypliny naukowej. Trzeba zatem przyjąć, że nauka o administracji stoi przed bardzo trudnym zadaniem badania rozbudowanej i zróżnicowanej sfery życia społecznego, jaką jest administracja i jej zróżnicowane struktury i organy. Daje jej to również szanse przełamywania barier między dyscyplinami nauk zajmującymi się różnymi sferami związanymi z działalnością administracji[10].

Rozwój nauki administracji, poczynając od Woodrowa Wilsona, który w roku 1887 opublikował swój słynny esej *The Study of Administration*, do czasów współczesnych, prezentują autorzy wydanej w 2009 r. monografii *Nauka administracji* pod red. B. Kudryckiej, B. Guy Petersa i P.J. Suwaj, zwracają uwagę, że jest to dyscyplina podlegająca procesom ciągłych przeobrażeń i niezwykle szeroka, co powoduje, że można ją badać z punktu widzenia różnych dyscyplin, jej tez można nauczać, kładąc nacisk na różne dyscypliny. Ten interdyscyplinarny charakter, jest zdaniem autorów, zaletą nauki administracji[11].

Hubert Izdebski, przedstawiając kierunki zmian nauki w podejściu do administracji publicznej[12], podkreśla, że administracja zawsze oznacza służbę. Jest instrumentem służącym do osiągania celu. Autor akcentuje niezbędność wiedzy o kształtujących się kierunkach zmian w zakresie myśli administracyjnej i roli, jaką idea *public governance* może odegrać w nowym spojrzeniu na administrację publiczną. Dalej podkreśla, że współczesna administracja publiczna dnia dzisiejszego wymaga podejścia interdyscyplinarnego i właściwego zarządzania wiedzą. Musimy też uwzględnić, że modele zarządzania publicznego będą w najbliższych latach podlegały kolejnym modyfikacjom. Wiąże się to z nowymi wyzwaniami stojącymi przed sektorem publicznym we współczesnych państwach. Nie zmienia to faktu, że wdrażanie nowych koncepcji zarządzania publicznego już dziś przynosi pozytywne efekty w zakresie funkcjonowania sektora publicznego i pogłębienia zaufania obywateli do państwa.

Zadania, którym musi sprostać nasze państwo, zwłaszcza po wejściu do Unii Europejskiej, wymagają stosowania nowych form organizacji i zarządzania. Aby jednak mogły być one zrealizowane, szczególnej uwagi wymagają problemy właściwego kształcenia kadr administracji, w tym kształcenia usta-

---

[10] S. Wrzosek, *Wstęp – administracja publiczna z punktu widzenia nauki administracji*, [w:] M. Karpiuk, W. Kitler (red.), op. cit., s. 11.

[11] B. Kudrycka, B. Guy Peters, P.J. Suwaj (red.), op. cit., s. 30.

[12] Zob. H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne" 2007, nr 1, s. 7–21.

wicznego umożliwiającego dostosowanie wiedzy i umiejętności do zmieniających się warunków. Zawodu administratywisty nie da się prawidłowo skonstruować bez wiedzy i nauki.

Michael Armstrong, rozróżniając zajęcia od zawodu, jako kryteria podaje[13]:

– umiejętności oparte na wiedzy teoretycznej, szkolenia i zdobyte wykształcenie,

– test kompetencji członków przeprowadzony przez komisję zawodową,

– istnienie organizacji, która ma możliwość regulowania napływu osób do zawodu,

– istnienie kodeksu postępowania zawodowego.

Problematyka nauki o administracji wymaga podejścia multidyscyplinarnego. W szczególności musi dotyczyć właściwego przygotowania kadr administracyjnych i właściwego przyjęcia metod badawczych. Konieczne jest spojrzenie uwzględniające zarówno wiedzę z zakresu prawa jak i ekonomii, zarządzania, socjologii, filozofii i elementów techniki.

Wsparcie intelektualne dla procesów władczych i zarządczych oraz utrzymanie i rozwój posiadanych zasobów ludzkich wymaga podejścia holistycznego, tworzenia ontologii wieloaspektowych, wiedzy ustruktualizowanej i sprawnego działania, właściwie zaprojektowanych i skonstruowanych systemów informacyjnych pozwalających w pełni korzystać ze zgromadzonych informacji. Wymaga również właściwego zarządzania wiedzą w jednostkach administracji publicznej[14].

Odrębnym problemem, z którym musi zmierzyć się zarówno współczesna administracja, jak i szkolnictwo wyższe realizujące studia na kierunku administracja, to różnice pojęciowe, występujące na styku różnych gałęzi wiedzy. Utrudnia to gromadzenie, a następnie poszukiwanie, upowszechnianie i wykorzystywanie wiedzy w organizacjach. Jest to problem istotny również z punktu widzenia zarządzania wiedzą w administracji.

W rozwoju nauki administracji konieczne jest uwzględnienie tych ograniczeń, a co za tym idzie – dokonanie właściwej translacji pojęć do aparatu pojęciowego wykorzystywanego przez użytkowników, czyli studentów kierunków prawa i administracji, a także kadry administracji publicznej.

Praktyka badawcza w drugiej połowie XX w. zdecydowanie przyjęła, że nauka administracji jest dyscypliną samodzielną. Potwierdzenie tego znajdujemy w licznych pracach polskich naukowców[15].

Na początku XX w. sformułowano założenia odrębnej nauki, przede wszystkim empirycznej, polegającej na gromadzeniu faktów według przyjętego schematu badań i ustalania na ich podstawie prawidłowości. Dalsze etapy badań

[13] M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, wyd. drugie, Kraków 2002, s. 47.

[14] M. Kisilowski, *Zarządzanie kryzysowe w zarzadzaniu publicznym*, Warszawa 2019, s. 145.

[15] Por. M. Karpiuk, W. Kitler (red.), op. cit., s. 9, a także: Z. Cieślak (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2012, s. 39–41.

to wywodzenia twierdzeń opartych na ustalonych prawidłowościach. Najsłynniejszym traktatem dotyczącym administracji i polityki poprzedzającym późniejszy rozwój tej nauki jest wspomniana już praca W. Wilsona *The Study of Administration*[16], akcentująca silne powiązanie administracji z polityką.

Metody badawcze są nieodłącznym elementem każdej dyscypliny naukowej. Dyscypliny wypracowują własne, charakterystyczne metody umożliwiające jak najdoskonalsze poznanie przedmiotu badawczego i osiągniecie jak najbliższych prawdzie ustaleń. Metoda jest zatem narzędziem badawczym, od którego jakości zależą efekty prowadzonych badań.

Nauka administracji posługuje się typowymi metodami stosowanymi w naukach społecznych, tzn. poza typowymi dla prawa administracyjnego metodami dogmatycznymi: badaniem dokumentów, obserwacją, wywiadem, socjometrią, metodami statystycznymi, metodami porównawczymi, metodą historyczną.

Metody wykorzystywane w nauce o administracji podkreślają jej kompleksowy i interdyscyplinarny charakter. Jak zaznacza Jan Izdebski, można do nich zaliczyć: opis rzeczywistości struktury i funkcjonowania administracji publicznej oraz określenie prawidłowości dotyczących problemów struktury i funkcjonowania administracji publicznej, w tym formułowanie obiektywnych twierdzeń w tej materii, a także wskazywanie pojęć i modeli teoretycznych[17].

W badaniach dotyczących funkcjonowania administracji publicznej coraz częściej stosuje się eksperyment. Bardzo ciekawe wyniki osiągnięto, prowadząc badania w ośrodku wrocławskim pod kierunkiem prof. Jana Bocia. Badano m.in. zadania i działania burmistrza w gminie Nowogrodziec, oceniając i sprawdzając sprawność, efektywności oraz legalizm działania organów administracji publicznej[18].

Stosowanymi metodami jest też studium przypadku i metoda monograficzna, polegająca na konstruowaniu całościowego opisu instytucji, np. organu administracji publicznej lub zespołu.

Różnorodność zjawisk, jakimi zajmuje się nauka administracji, wyznacza do pewnego stopnia różnorodność technik i metod badawczych, którymi należy się posłużyć w badaniu administracji publicznej. Stosowane metody zależą w powyższym stopniu od tego, co jest przedmiotem badań. Stąd też na gruncie nauki administracji należy sięgać do rozmaitych metod. Określone zjawisko można też badać jednocześnie za pomocą kilku metod. A zatem w nauce o administracji nie możemy mówić o jakiejś jednej metodzie czy technice, lecz o ich wielości.

---

[16] W. Wilson, *The Study of Administration*, „Political Science Quarterly" 1887, vol. II, no. 2, s. 197–222.

[17] J. Izdebski, *Metody badawcze nauki administracji*, [w:] M. Karpiuk, W. Kitler (red.), op. cit., s. 112.

[18] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski (red.), *Nauka administracji*, Wrocław 2013, s. 344 i nast.

W badaniach administracji publicznej mogą występować różne trudności. Wynikają one w szczególności stąd, że dla zbadania określonych problemów należałoby przebadać ogromną liczbę zjawisk i faktów, na ogromnych obszarach, czego nie jesteśmy w stanie dokonać, czy to ze względów organizacyjnych, czy też finansowych. Z konieczności musimy ograniczać się do przebadania pewnego wycinka rzeczywistości i na tej podstawie formułować wnioski co do większej całości.

Doktryna zwraca jednak uwagę na konieczność wykorzystania innych nauk w badaniach administracji, np. prakseologii, co szczególnie podkreślali Stanisław Wrzosek i Jan Łukasiewicz[19]. Nie można jednak traktować nauki administracji jako wyspecjalizowanej dziedziny prakseologii, ponieważ czyniłoby to z niej naukę organizacji dostosowaną do potrzeb aparatu administracji państwowej. Mogłoby to również prowadzić do traktowania nauki administracji jako jednego z działów teorii organizacji i zarządzania. Rozwiązania teorii organizacji i zarządzania adaptowane przez naukę administracji muszą być skoordynowane ze specyfiką polityczną, społeczną i ekonomiczną państwa. W takim ujęciu nauka administracji to nie dział teorii organizacji, ale nauka o problemach społeczno-ustrojowych. Natomiast silny związek nauki o administracji z naukami o zarządzaniu i jakości jest niekwestionowany.

Zarządzanie publiczne, obok nauki o administracji, stanowi istotny sektor nauki zarządzania sfera publiczną[20].

Nauka administracji jest nauką społeczną, opierającą się na metodach empirycznych, której przedmiotem jest kompleksowa wiedza o istniejącej w danym ustroju administracji publicznej. Jest to wiedza z pogranicza nauk praktycznych i teoretycznych. Ten sposób rozumienia nauki administracji, sformułowany przez Zbigniewa Leońskiego i Jana Jeżewskiego[21], podziela większość doktryny w chwili obecnej[22].

Wybitny polski prawnik administratywista Jerzy Stefan Langrod w *Instytucjach prawa administracyjnego* – pracy napisanej w oflagu w czasie II wojny światowej tak charakteryzował naukę administracji i jej metody badawcze: „Nauka administracji (...) – w przeciwieństwie do nauki prawa administracyjnego – nie jest nauką operującą tylko elementami prawniczymi, choć

---

[19] S. Wrzosek, *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, s. 176 i nast.; J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004 s. 25 i nast.

[20] Szerzej na ten temat: J. Hauser, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 29 i nast., a także: M. Kisilowski, *Co dalej z zarzadzaniem publicznym?*, [w:] G. Gierszewska (red.), *Co dalej z zarządzaniem?*, Warszawa 2018, s. 106 i nast.

[21] J. Jeżewski, *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa,* Rzeszów 2002, s. 34–35, a także Z. Leoński, op. cit., s. 19–20.

[22] Por. Materiały III Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Biurokracja" zorganizowanej przez rzeszowski oddział Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa w Krynicy Zdroju, 2–4 czerwca 2006 r.

i w niej grają one znaczną rolę. Mają tu jednak doniosłe znaczenie także inne, bardzo różnorodne, dziedziny wiedzy i sztuki, w ramach których wyrażają się szczególnie właściwości poszczególnych działów administrowania, w szczególności: ekonomii, historii, statystyki, psychologii, etyki, filozofii, geografii, socjologii, skarbowości, nauk technicznych – jak nie mniej rozliczne umiejętności, jak: biurowość, rachunkowość, naukowa organizacja pracy, psychotechnika itp. Nauka administracji zużytkowuje dla swych celów dane zaczerpnięte z tych wszystkich źródeł, systematyzuje je metodycznie i dlatego stanowi niezbędne w swoim rodzaju, naturalne i konieczne uzupełnienie nauki prawa administracyjnego, z którą pozostaje w ścisłym związku także co do genezy"[23].

Kształcenie kadr

W administracji publicznej zatrudnionych jest wiele osób posiadających wykształcenie inne niż administracyjne lub prawnicze oraz wielu pracowników, którzy obok wiedzy prawno-administracyjnej powinni posiadać również rozeznanie w wielu kwestiach bardzo specjalistycznych. Również pracownicy administracji publicznej, niebędący administratywistami, powinni być prawidłowo przygotowani do wypełniania przydzielonym im ról. Przykładowo można tu wskazać na inżynierów zatrudnionych w nadzorze budowlanym czy lekarzy w zarzadzaniu zakładami medycznymi. Ocena realizowanych przez nich zadań pozwala na sformułowanie następujących paradygmatów kształcenia:

– specjalistyczna wiedza osób zatrudnionych w organach administracji publicznej powinna być uzupełniona wiedzą z innych dziedzin, tak aby umieli oni zastosować pozyskaną wiedzę i umiejętności zgodnie z zakresem realizowanych zadań,

– absolwenci studiów powinni być przygotowani do pracy o charakterze zespołowym,

– systemy kształcenia powinny być elastyczne, umożliwiające dopasowanie pozyskanej wiedzy i umiejętności do obranej ścieżki kariery zawodowej,

– konieczne jest kształcenie ustawiczne na studiach podyplomowych i kursach specjalistycznych.

Na szczególną uwagę zasługuje tu problem umiejętności pracy w zespole. Na zagadnienie to zwracają uwagę autorzy *Administrategii*[24], którzy, odwołując się do prac Roberta Kaplana i David Nortona, podkreślają, że postęp tworzony jest przez zespół odpowiednio dobranych ludzi mających dostęp do infrastruktury wiedzy.

---

[23] J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Kraków 2003, s. 151.

[24] M. Kisilowski, I. Kisilowska, *Administrategia*, Warszawa 2016, s. 180.

Obecnie na wielu uczelniach na całym świecie, niezależnie od wydziałów prawa czy administracji, tworzone są katedry lub zespoły prawa, ekonomii i nauk społecznych[25].

Podstawową wartością uczelni wyższej jako instytucji edukacyjnej jest posiadanie potencjału naukowo-badawczego zarówno w wymiarze osobowym, jak i rzeczowym tak aby można było zapewnić wysoką jakość kształcenia adekwatną do rzeczywistych potrzeb.

W zakresie kształcenia kadr administracji publicznej przykład pracowników organów regulacyjnych wskazuje na zasadność:

– prowadzenia studiów międzykierunkowych i międzyobszarowych,

– przedstawiania studentom szerszej oferty studiów na drugim kierunku studiów i wyboru przedmiotów obieralnych na innych kierunkach,

– prowadzenia studiów podyplomowych i kursów specjalistycznych,

– dostosowanie programów studiów do wymogów niezbędnej wiedzy, np. technicznej, medycznej, ekonomicznej itd.

Dla potrzeb administracji publicznej konieczne jest kształcenie interdyscyplinarne zarówno w naukach z różnych dyscyplin, jak i konkretnie prawno-administracyjnych. Wymaga to szerokiego profilu badań naukowych, bowiem konieczna jest integracja i wzmacnianie potencjału badawczego jednostek kształcących z zachowaniem odrębności w zakresie podstawowej działalności naukowej i dydaktycznej, gdyż tylko w ten sposób można zapewnić wysoki poziom naukowy i dydaktyczny. Dlatego też w międzynarodowych rankingach najwyższe pozycje uzyskują uniwersytety o szerokim profilu kształcenia i badań naukowych.

Podsumowanie

Funkcjonowanie współczesnej administracji publicznej w społeczeństwie wiedzy pokazuje, że wiedza multidyscyplinarna odgrywa coraz większą rolę w procesie tworzenia i stosowania prawa. Stawia to przed nauką o administracji bardzo poważne zadanie integrowania różnych nauk, takich jak prawo, naukę o zarządzaniu i jakości, ale również nauki techniczne, ekonomiczne, społeczne i inne dyscypliny. To nauka o administracji powinna ustalać formy i procedury organizacyjne zadań z zakresu materialnego prawa administracyjnego umożliwiające ich prawidłową realizację. Korzystanie z dorobku innych

[25] Przykładowo: California Institute of Technology, Massachusetts Institute of Technology, ETH Zurych, Hong Kong University of Science and Technology, Technische Hogeschool Delft i inne. Szerzej na ten temat: H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Nauka materialnego prawa administracyjnego, a nauki techniczne w sferze badań nad administracja publiczna na przykładzie Prawa budowlanego*, [w:] S. Wrzosek (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Lublin 2010.

nauk wymaga przetworzenia go na użytek prawa administracyjnego i nauki o administracji[26], co wymaga również odpowiedniego zaplecza naukowego. W pracach badawczych powinny funkcjonować zespoły interdyscyplinarne, obejmujące różne obszary nauki. Należy przyjąć, że współczesna administracja publiczna w coraz szerszym stopniu oparta jest na postępie społecznym i technicznym oraz że musi funkcjonować w społeczeństwie wiedzy i informacji, dlatego też niezbędne jest stałe poszerzanie profilu i form kształcenia przyszłych administratywistów. W konsekwencji należy również uwzględnić w programach nauczania konieczność kształcenia pracowników administracji publicznej nie tylko w zakresie wyznaczonym przez tradycyjne podejście w nauce prawa administracyjnego, ale również z uwzględnieniem innych dyscyplin naukowych związanych z konkretnymi obszarami materialnego prawa administracyjnego, np. ochrona środowiska, informatyka, medycyna, oświata, budownictwo, transport, bezpieczeństwo itd.

Bardzo ważnym problemem jest rozwój nauki o administracji. Nie będzie to możliwe bez stworzenia silnych ośrodków naukowych prowadzących studia doktoranckie adresowane do absolwentów magisterskich studiów kierunków administracja, które mogą być tworzone zarówno w dyscyplinie nauki prawne, jak i w dyscyplinie nauki o zarządzaniu i jakości czy nauki o polityce i administracji.

Multidyscyplinarne spojrzenie na współczesną administrację publiczną wymaga też kształtowania zespołów zadaniowych w administracji. Bardzo ważne dla efektywnego funkcjonowania organów administracji publicznej jest posiadanie przez pracowników tzw. kompetencji miękkich[27]. Obok cech konkretnych, potwierdzonych dyplomami, ważna jest komunikatywność, umiejętność pracy w zespole, kreatywność, chęć ciągłego poszerzania wiedzy, oparte na uznanych centrach naukowych kształcenie ustawiczne na wysokim poziomie. Dużą szansą, którą Polska powinna właściwie wykorzystać, jest możliwość pozyskania na te cele funduszy pochodzących z Unii Europejskiej. Istotne jest też docenienie tej problematyki w wymiarze zarządzania nauką w Polsce, co powinno znaleźć swój wymiar w możliwości pozyskania środków na granty naukowe i publikacje.

Wykaz literatury

Armstrong M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, wyd. drugie, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2002.

Błaś A., Boć J., Jeżewski J. (red.), *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław 2013.

[26] Z. Leoński, op. cit., s. 16.

[27] D. Fastnacht, *Miękkie kompetencje w zarządzaniu,* „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania Ochrona Pracy w Katowicach" 2006, nr 1(2), s. 109–114.

Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010.
Fastnacht D., *Miękkie kompetencje w zarządzaniu,* „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania Ochrona Pracy w Katowicach" 2006, nr 1(2).
Gronkiewicz-Waltz H., Wierzbowski M. (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, wyd. piąte, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
Hauser J., *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa 2008.
Izdebski H., *Badania nad administracją publiczną*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, PWE, Warszawa 2005.
Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna*, Liber, Warszawa 1999.
Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne" 2007, nr 1(1).
Izdebski J., *Metody badawcze nauki administracji*, [w:] M. Karpiuk, W. Kitler (red.), *Nauka administracji*, Difin, Warszawa 2013.
Jeżewski J., *Administracja publiczna jako przedmiot badań*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2004.
Jeżewski J., *Problematyka przedmiotu i wyników badań w nauce administracji*, [w:] J. Łukaszewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa*, TNOiK Oddz. w Rzeszowie, Rzeszów 2002.
Karpiuk M., Kitler W. (red.), *Nauka administracji*, Difin, Warszawa 2013.
Kisilowska H., Sypniewski D., *Nauka materialnego prawa administracyjnego, a nauki techniczne w sferze badań nad administracja publiczna na przykładzie Prawa budowlanego*, [w:] S. Wrzosek (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, Wyd. KUL, Lublin 2010.
Kisilowski M., *Co dalej z zarządzaniem publicznym?*, [w:] G. Gierszewska (red.), *Co dalej z zarządzaniem?*, Oficyna Wydawnicza PW, Warszawa 2018.
Kisilowski M., *Zarządzanie kryzysowe w zarządzaniu publicznym*, Wydział Zarządzania PW, Warszawa 2019.
Kisilowski M., Kisilowska I., *Administrategia*, Wyd. EMKA, Warszawa 2016.
Kudrycka B., Guy Peters B., Suwaj P.J. (red.), *Nauka administracji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, reprint, Zakamycze, Kraków 2003.
Leoński Z., *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 2000.
Lipowicz I., [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, LexisNexis, Warszawa 2002.
Longchamp F., *W sprawie pojęcia administracji państwowej i prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe UW" 1958, Prawo III Seria A, nr 10.
Longchamps F., *Współczesne kierunki w nauce prawa administracyjnego na zachodzie Europy*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 1968.
Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, LexisNexis, Warszawa 2004.
Materiały III Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Biurokracja" zorganizowanej przez rzeszowski oddział Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa w Krynicy Zdroju, 2–4 czerwca 2006 r.
Stigliz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
Wilson W., *The Study of Administration*, „Political Science Quarterly" 1887, vol. II, no. 2.
Wrzosek S., Domagała M., Izdebski J., Stanisławski T. (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, Wyd. KUL, Lublin 2010.

Wrzosek S., *System: administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Wyd. KUL, Lublin 2008.
Wrzosek S, *Współzależność nauk prawnych i nauk o zarządzaniu w zakresie ochrony środowiska*, [w:] H. Lisicka (red.), *Prawo ochrony środowiska i prawo karne*, Wyd. Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 2008.
Wrzosek S., *Wstęp – administracja publiczna z punktu widzenia nauki administracji*, [w:] M. Karpiuk, W. Kitler, *Nauka administracji*, Difin, Warszawa 2013.
Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Summary

Multidisciplinary nature of modern public administration and administration science

Keywords: administration science, administrative law, multidisciplinarity.

In the doctrine of the science of public administration, increasing attention is paid to the need to expand the scope of research and include problems that are of interest to other academic disciplines. This stems from the very broad scope of tasks and competencies of today's public administration in a democratic Rechtsstaat. I argue that the need for coexistence and collaboration between different academic disciplines in the process of public administration requires a multidisciplinary approach and the establishment of a system enabling proper interdisciplinary integration. To achieve that, it is imperative to pay attention to the proper selection and training of administrative personnel as well as to the establishment of task-based teams to solve complex problems. Utilizing the findings of the science of public administration. This generates the need to establish tailored academic programs.

DOI: 10.31648/sp.8031

Przemysław Kledzik
Uniwersytet Szczeciński
ORCID: 0000-0003-2376-5092
przemyslaw.kledzik@usz.edu.pl

Wybrane problemy dochodzenia realizacji obowiązków administracyjnych o charakterze niepieniężnym

Wprowadzenie

Jedną z podstawowych zasad postępowania egzekucyjnego w administracji, sformułowaną w art. 6 § 1 u.p.e.a.[1], jest zasada prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji. Na mocy przywołanego unormowania ustawodawca wyłączył – w odróżnieniu od trybu egzekucji sądowej – zasadę rozporządzalności (dyspozycyjności) dochodzenia przez wierzyciela, którym z zasady jest podmiot publiczny, wykonania obowiązku administracyjnego[2], spoczywającego na podmiocie zobowiązanym. W przypadku uchylania się przez zobowiązanego od wykonania wymagalnego względem niego obowiązku wierzyciel, w trybie administracyjnej procedury egzekucyjnej regulowanej przepisami u.p.e.a., posiada z mocy ustawy prawny obowiązek podejmowania określonych prawem czynności mających na celu doprowadzenie do wykonania przez podmiot zobowiązany obowiązku, w tym także czynności zmierzających do zastosowanie środka egzekucyjnego w ramach prowadzonego postępowania egzekucyjnego[3].

Konsekwencją działań wierzyciela może być następczy obowiązek organu egzekucyjnego podejmowania już w toku wszczętego (na wniosek wierzyciela, a jeżeli wierzyciel posiada jednocześnie status organu egzekucyjnego, to

[1] Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r., poz. 479 ze zm.), dalej jako u.p.e.a.

[2] W kwestii pojęcia obowiązku publicznoprawnego oraz obowiązku administracyjnego por. P. Przybysz, *Egzekucja administracyjna*, Warszawa 1999, s. 27–41 oraz W. Jakimowicz, *Obowiązek administracyjny w egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, Warszawa 2004, s. 128–140.

[3] Por. E. Smoktunowicz, *Egzekucja administracyjna i sądowa*, Warszawa 1995, s. 19–20; P. Kledzik, *Postępowanie egzekucyjne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Meritum. Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2022, s. 466.

z urzędu) postępowania egzekucyjnego, przewidzianych prawem czynności obejmujących stosowanie środków egzekucyjnych w celu doprowadzenia zobowiązanego do wykonania spoczywającego na nim obowiązku.

Powyższa zasada ma zagwarantować, że wierzyciel w sposób konsekwentny po powstaniu obowiązku administracyjnego będzie podejmował działania na rzecz doprowadzenia do realizacji obowiązku administracyjnego uprzednio przez siebie nałożonego, względnie wynikającego wprost z przepisu prawa, czy też stanowiącego skutek czynności faktycznej dokonanej przez samego zobowiązanego (np. złożenie deklaracji)[4], zarówno samodzielnie, jak i z późniejszą perspektywą współdziałania – każdy w zakresie swoich kompetencji – z organem egzekucyjnym.

Powyższe daje podstawę do kwalifikowania obowiązku doprowadzenia do realizacji zobowiązań publicznoprawnych, jako nałożonego przepisami prawa zadania publicznego, spoczywającego na oznaczonych organach administracji – wierzycielu i organie egzekucyjnym. Tak samo jak zadanie publiczne stanowi obowiązek – co do zasady tych samych organów, które posiadają status wierzyciela – uprzedniego czuwania nad przestrzeganiem przepisów prawa, a w razie ich naruszenia nakładania na podmiot dopuszczający się takich naruszeń konieczności określonego zachowania, którego zaniechanie stanowić może później podstawę wszczęcia wobec takiego podmiotu postępowania egzekucyjnego oraz dokonywania czynności egzekucyjnych.

W zakresie klasyfikacji obowiązków podlegających egzekucji administracyjnej w sposób ogólny – w aspekcie przyjętych ram opracowania – należy wskazać, że stosownie do wyliczenia zawartego w art. 2 § 1 pkt 1–12 u.p.e.a. przedmiot egzekucji administracyjnej stanowić mogą dwojakiego rodzaju obowiązki administracyjne, tj. obowiązki pieniężne oraz niepieniężne[5].

Procedura dochodzenia wykonania obu kategorii obowiązków uregulowana została w tym samym akcie, tj. u.p.e.a. i co do zasady – poza czynnościami wykonawczymi – opiera się, na jednolitych zasadach, o czym szerzej w dalszej części opracowania. Dodatkowo procedura ta w ostatnich trzech latach – celem jej usprawnienia – w istotnym zakresie została poddana modyfikacjom. W zdecydowanie mniejszym zakresie wprowadzane zmiany, w tym także w sferze przepisów wykonawczych, odnoszą się do postępowań egzekucyjnych obowiązków o charakterze niepieniężnym.

W związku z powyższym za przedmiot opracowania przyjęto analizę, a także sformułowane na jej podstawie wnioski, w kwestii problemów dochodzenia realizacji obowiązków administracyjnych o charakterze niepieniężnym, w aspekcie obowiązywania wspólnej regulacji dla egzekucji obowiązków pie-

[4] Por. P. Kledzik, op. cit., s. 470–476.

[5] Por. R. Hauser, Z. Leoński, *Art. 2*, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 37–38; P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 64–75; ibidem, s. 466.

nieżnych i niepieniężnych w administracji, z uwzględnieniem również dokonanych w ostatnim czasie zmian w regulacji u.p.e.a. oraz przepisach wykonawczych.

Wskazana analiza przeprowadzona została w oparciu o metodę dogmatyczno-prawną z elementami metody historyczno-prawnej.

Istota obowiązków niepieniężnych

Jak już wcześniej wskazano, przedmiotem egzekucji administracyjnej mogą być dwojakiego rodzaju obowiązki, tj. obowiązki o charakterze pieniężnym oraz niepieniężnym.

Ustawodawca nie zdefiniował jednak, jak też nie określił w sposób bezpośredni charakteru obu wyróżnionych rodzajów obowiązków. Niemniej w odniesieniu do obowiązków pieniężnych, na podstawie wyliczonych przez ustawodawcę w art. 2 § 1 pkt 1–9a u.p.e.a. rodzajów obowiązków, w kontekście także innych przepisów u.p.e.a. odnoszących się do obowiązku zapłaty należności pieniężnej[6], należy przyjąć, że obowiązki tego rodzaju zasadzają się na istnieniu po stronie oznaczonego podmiotu konieczności uiszczenia tytułem zobowiązania określonej kwoty pieniężnej na rzecz właściwego organu administracji publicznej, posiadającego formalny statusu wierzyciela, w rozumieniu art. 1a pkt 13 oraz art. 5 u.p.e.a.[7]

W art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a. ustawodawca zastrzegł z kolei, że egzekucji administracyjnej podlegać mogą także obowiązki o charakterze niepieniężnym, pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego. Wobec braku bliższego dookreślenia, w aspekcie regulacji art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a. należy uznać, że w zakresie przedmiotowym obowiązków niepieniężnych podlegających egzekucji administracyjnej mieścić mogą się różne obowiązki, których ustawa egzekucyjna bliżej nie precyzuje, inne jednak aniżeli obowiązki pieniężne[8].

Pewne kategorie obowiązków niepieniężnych podlegających egzekucji administracyjnej, w związku z art. 2 § 1 pkt 1–10 u.p.e.a., bez bliższego sprecyzowania ich charakteru wyszczególnione zostały bezpośrednio przez ustawodawcę w art. 2 § 1 pkt 11 i 12 u.p.e.a.[9] Są to obowiązki z zakresu bezpieczeństwa

---

[6] Zob. np. art. 6 § 1, art. 7a § 1, art. 26 § 1 pkt 1, art. 27 § 1 pkt 3, art. 27e § 1, art. 32aa pkt 1 lit. d, art. 33 § 5 pkt 2, art. 67e § 1 czy art. 71ca § 1 u.p.e.a.

[7] Por. P. Kledzik, op. cit., s. 466–467.

[8] Ibidem, s. 467–468.

[9] Przepisy art. 2 § 1 pkt 11 i 12 u.p.e.a. stanowią jednocześnie przejaw przekazania do prowadzenia egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, o którym mowa w art. 2 § 1 pkt 10 u.p.e.a., innym organom, aniżeli organy administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego. Obowiązek niepieniężny wynikać będzie z działalności organu administracji

i higieny pracy oraz wypłaty należnego wynagrodzenia za pracę, a także innego świadczenia przysługującego pracownikowi, nakładane w drodze decyzji organów Państwowej Inspekcji Pracy (pkt 11), jak również obowiązki z zakresu ochrony danych osobowych, nakładane w drodze decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych (pkt 12).

Istoty obowiązków publicznoprawnych o charakterze niepieniężnym można się jednak doszukiwać w uregulowaniach odnoszących się do środków egzekucyjnych stosowanych w tego rodzaju egzekucji, wymienionych w art. 1a pkt 12 lit. b u.p.e.a.[10] Dotyczy to w szczególności przepisów regulujących dwa zasadnicze środki egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, o których szerzej mowa będzie jeszcze w dalszej części opracowania, a mianowicie art. 119 § 1 u.p.e.a., stanowiącego podstawę nakładania grzywny w celu przymuszenia[11], oraz art. 127 u.p.e.a., stanowiącego podstawę stosowania wykonania zastępczego[12].

Na podstawie treści powołanych przepisów można przyjąć, że ze swej natury obowiązki niepieniężne mogą polegać na wykonaniu oznaczonych czynności w celu zadośćuczynienia określonym nakazom, jak również na zaniechaniu lub powstrzymaniu się od określonych działań, znoszeniu jakiegoś stanu lub sytuacji albo nieprzeszkadzaniu innej osobie w wykonywaniu jej praw czy też wydaniu określonej rzeczy ruchomej lub nieruchomości, opróżnieniu lokalu lub pomieszczenia, a także wykonywaniu świadczeń rzeczowych lub osobowych[13].

publicznej, który nie mieści się w żadnej z tych dwóch kategorii, to prowadzenie egzekucji administracyjnej takiego obowiązku możliwe będzie wyłącznie w przypadku wyraźnego zastrzeżenia dla przymusowej realizacji tego obowiązku trybu egzekucji administracyjnej.

[10] Zgodnie z art. 1a pkt 12 lit. b u.p.e.a. ilekroć w tej ustawie jest mowa o środku egzekucyjnym, w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym obowiązków o charakterze niepieniężnym, rozumie się przez to:
– grzywnę w celu przymuszenia,
– wykonanie zastępcze,
– odebranie rzeczy ruchomej,
– odebranie nieruchomości, opróżnienie lokali i innych pomieszczeń,
– przymus bezpośredni.

[11] W myśl art. 119 § 1 u.p.e.a. grzywnę w celu przymuszenia nakłada się, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności, a w szczególności czynności, której z powodu jej charakteru nie może spełnić inna osoba za zobowiązanego.

[12] Przepis art. 127 u.p.e.a. stanowi, że wykonanie zastępcze stosuje się, gdy egzekucja dotyczy obowiązku wykonania czynności, którą można zlecić innej osobie do wykonania za zobowiązanego i na jego koszt.

[13] Por. J. Wyporska-Frankiewicz, *Gwarancje ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych*, Warszawa 2019, s. 86–94; P. Kledzik, op. cit., s. 468.

Struktura normatywna egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych

Klasyfikacja obowiązków administracyjnych na pieniężne i niepieniężne determinuje jednocześnie – aktualnie znajdujący także odzwierciedlenie w przepisach u.p.e.a.[14] – podział na dwie kategorie postępowań egzekucyjnych. Powyższe postępowania mogą mieścić w sobie także egzekucję, którą klasyfikować można jako potencjalny etap postępowania egzekucyjnego, obejmujący czynności wykonawcze organu egzekucyjnego, związane ze stosowaniem środków egzekucyjnych[15].

Od momentu wejścia w życie ustawy schemat regulacji w u.p.e.a. obu kategorii postępowań egzekucyjnych jest w zasadzie niezmienny. W pierwszej części ustawy (Dział I), co zasygnalizowano już we wprowadzeniu, postępowania te oparte zostały na jednolitych rozwiązaniach procesowych, które tworzą jednorodną pod względem budowy i co do zasady składającą się z jednakowych elementów (instytucji) zwartą całość, opartą na tożsamych lub w szerokim zakresie wspólnych dla obu rodzajów postępowań przepisach ustawy. Jednocześnie, z uwagi na zasygnalizowany już odmienny charakter obowiązków pieniężnych oraz niepieniężnych, w sposób odrębny i niezależny względem siebie ukształtowano w u.p.e.a. katalog organów właściwych w obu rodzajach egzekucji (Dział I), jak również odmiennie i oddzielnie, a mianowicie w osobnych częściach ustawy unormowano etap postępowania egzekucyjnego obejmujący egzekucję obowiązków pieniężnych (Dział II) oraz niepieniężnych (Dział III) z zastosowaniem właściwych dla danego rodzaju egzekucji środków egzekucyjnych[16].

W praktyce wspomniany, oparty na regulacji u.p.e.a. schemat dochodzenia realizacji obowiązków o charakterze niepieniężnym niejednokrotnie przeplata się także z równoczesną koniecznością inicjowania przez organ egzekucyjny – posiadający najczęściej jednocześnie status wierzyciela – w zakresie dochodzonego obowiązku niepieniężnego, odrębnego postępowania egzekucyjnego względem tego samego zobowiązanego, w tym przypadku w zakresie z kolei obowiązków pieniężnych. Skutek braku uiszczenia w oznaczonym terminie wzmiankowanej wcześniej grzywny w celu przymuszenia, względnie zaliczek na poczet wykonania zastępczego stanowi bowiem, zgodnie z zasadą prawne-

---

[14] Mimo że od wielu lat w doktrynie i orzecznictwie na podstawie uregulowań u.p.e.a. dokonywano wyodrębnienia postępowania egzekucyjnego i egzekucji, ustawodawca oba pojęcia traktował zamiennie. Dopiero od dnia 20 lutego 2021 r. w zakresie regulacji art. 26 u.p.e.a. ustawodawca dokonał formalnego rozróżnienia pojęć postępowanie egzekucyjne i egzekucja.

[15] Na podział taki wprost wskazują wspomniane już unormowania: art. 1a pkt 12 lit a i b u.p.e.a. Por. P. Kledzik, *Wzorce i zasady działania wierzycieli oraz organów egzekucyjnych obowiązków o charakterze niepieniężnym w kontekście regulacji u.p.e.a. oraz przepisów wykonawczych*, [w:] B. Jaworska-Dębska, J. Sługocki, P. Kledzik (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Warszawa 2020, s. 618.

[16] Zob. P. Kledzik, *Postępowanie egzekucyjne…*, s. 477.

go obowiązku prowadzenia egzekucji, konieczność zainicjowania przez wierzyciela postępowania egzekucyjnego obowiązków o charakterze pieniężnym przed właściwym naczelnikiem urzędu skarbowego, jako organem właściwości ogólnej w tego rodzaju postępowaniu, stosownie do treści art. 19 § 1 u.p.e.a. Wierzycielem w postępowaniu egzekucyjnym obowiązku pieniężnego będzie zaś w takim wypadku organ egzekucyjny właściwy do prowadzenia postępowania w zakresie dochodzonego obowiązku niepieniężnego.

W aspekcie okresu obowiązywania unormowań u.p.e.a., stanowiących podstawę wyróżnionych schematów[17], uwzględniając także ich modyfikacje służące, jak należy przyjąć, ich udoskonaleniu, zakładać można by również, że prowadzenie postępowań egzekucyjnych, zarówno obowiązków pieniężnych, jak i niepieniężnych, opiera się aktualnie na względnie sprawdzonych i skutecznych rozwiązaniach. Wzmiankowany wcześniej zakres zmian wprowadzanych w regulacji u.p.e.a. od 2019 r. uzasadnia jednak twierdzenie, że model prowadzenia postępowania egzekucyjnego uległ w ostatnim czasie dość istotnym zmianom. Zmiany te według założeń projektodawców miały służyć usprawnieniu procedur egzekucyjnych, w sposób ukierunkowany na skrócenie czasu trwania postępowań, a także zwiększenie ich skuteczności[18]. Dotyczy to przede wszystkim zakresu praw i obowiązków zobowiązanego, ale także podmiotów czynnych tego postępowania[19], tj. wierzyciela i organu egzekucyjnego.

W uzasadnieniu projektu najszerszej zakresowo z ustaw nowelizujących wskazano, że projekt ustawy głównie obejmuje zmiany w zakresie przepisów regulujących środki zaskarżenia, egzekucję z majątku wspólnego małżonków,

---

[17] Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji weszła w życie w dniu 1 stycznia 1967 r.

[18] W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 2070 ze zm.) wskazano, że głównym celem podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do nowelizacji u.p.e.a. było uproszczenie procedur administracyjnych, obowiązujących w egzekucji administracyjnej, mających pozytywne znaczenie nie tylko dla wierzycieli i organów egzekucyjnych, lecz również dla zobowiązanych. Wskazano również, że w toku prac nad projektem ustawy uzyskano informacje od administracyjnych organów egzekucyjnych i wierzycieli należności dochodzonych w trybie administracyjnego postępowania egzekucyjnego o zasadniczych problemach dotyczących stosowania przepisów ustawy. Na podstawie powyższych informacji wyłoniono grupę głównych problemów wynikających z nadmiernie skomplikowanych, nieprzejrzystych procedur, niejasnych przepisów czy też braku jednoznacznych regulacji. Zob. druk sejmowy nr 3753, źródło: https://sejm.gov.pl. W trakcie prac legislacyjnych nad ww. projektem w zakresie materiałów prasowych wskazywano, że około 210 mln zł rocznie miałby zyskiwać budżet dzięki usprawnieniu procedur egzekucyjnych wprowadzonych na skutek projektowanych nowelizacji. Równocześnie miałby się skrócić proces dochodzenia różnych należnych państwu danin o 14 proc, który średnio wynosił 555 dni. Zob. P. Rochowicz, *Nowe procedury dadzą 210 mln zł*, „Rzeczpospolita", nr 11345 z dnia 2 maja 2019 r., https://archiwum.rp.pl/.

[19] Por. J. Jandy-Jendrośka, *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, Wrocław 1978, s. 278 oraz M. Masternak, *Zakres podmiotowy*, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, Toruń 2003, s. 29.

egzekucję z majątku dłużnika rzeczowego, zbieg egzekucji, egzekucję z pieniędzy, egzekucję z ruchomości, egzekucję z rachunków bankowych oraz wykonywanie przez naczelników urzędów skarbowych postanowień o zabezpieczeniu majątkowym wydanych przez prokuratora lub sąd w postępowaniu karnym lub karnym skarbowym[20]. Przedstawione wyliczenie w głównej mierze dotyczy postępowań egzekucyjnych obowiązków o charakterze pieniężnym. Powyższe rodzi pytanie, czy wskazane zamiany swoim zakresem obejmują także postepowanie egzekucyjne obowiązków administracyjnych o charakterze niepieniężnym, mimo że nie zostało to wprost wyartykułowane, czy też faktycznie odnoszą się one wyłącznie do pierwszej z wyróżnionych kategorii postępowań? W zakresie ostatniej z wyróżnionych opcji postawić można by także następne pytanie, czy jeżeli zmiany wprowadzane w ostatnim czasie do u.p.e.a. dotyczyłyby wyłącznie postępowania w przedmiocie egzekucji obowiązków pieniężnych, to czy okoliczność ta oznaczałaby, że w przypadku postępowania w przedmiocie egzekucji obowiązków niepieniężnych obecny stan regulacji uznać można za co najmniej satysfakcjonujący? Celem odpowiedzi na powyższe pytanie jest dokonanie ogólnego przeglądu regulacji wprowadzonych w wyniku dokonanych nowelizacji i ich zestawienia z unormowaniami dotyczącymi podstaw prowadzenia postępowania egzekucyjnego w zakresie obowiązków o charakterze niepieniężnym, w tym w szczególności uregulowań związanych z etapem czynności wykonawczych, czyli egzekucją tego rodzaju obowiązków.

Zmiany w przepisach u.p.e.a. w aspekcie trybu dochodzenia realizacji obowiązków niepieniężnych

Dokonując zbiorczej analizy przepisów wprowadzonych do u.p.e.a., począwszy od wspomnianej nowelizacji z dnia 11 września 2019 r., w tym także nowo uchwalonych lub zmienionych przepisów wykonawczych[21], należy wskazać, że

[20] Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3753, źródło: https://sejm.gov.pl.

[21] Nowelizacja u.p.e.a. z dnia 11 września 2019 r. w najszerszym zakresie weszła w życie w dniu 30 lipca 2020 r. Po tej dacie zostały wydane i weszły w życie następujące akty wykonawcze do tej ustawy: 1) rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2083), 2) rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2194), 3) rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie wzorów dokumentów stosowanych w egzekucji należności pieniężnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 26), 4) rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 5 stycznia 2021 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia doręczanego zobowiązanemu przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 67), 5) rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie wzorów tytułów

w większości odnoszą się one wyłącznie do postępowania mającego za przedmiot egzekucję obowiązków pieniężnych. Jednocześnie należy przyjąć, że niniejszy efekt stanowił świadome działanie projektodawcy, mimo że finalnie wprowadzone unormowania znajdowały zastosowanie lub odnosiły się także do egzekucji obowiązków niepieniężnych. Za przykład w tym względzie posłużyć mogą unormowania skutkujące zmianą obowiązujących wcześniej uregulowań dotyczących instytucji zarzutów, kwalifikowanych, jako podstawy środek zaskarżenia, służący kwestionowaniu w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym zasadności wszczęcia i prowadzenia danego postępowania egzekucyjnego[22].

Spośród wszystkich wprowadzonych w ostatnich latach zmian, instytucja zarzutów w największym chyba stopniu została przemodelowana. Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 11 września 2019 r. dotyczyły bowiem całokształtu regulacji u.p.e.a., dotyczącej przedmiotowej instytucji, tj. zarówno podstaw zarzutów, organów właściwych, trybu rozpatrywania, skutków prawnych związanych z wniesieniem tego rodzaju środka prawnego, a także sposobów rozstrzygnięć i trybu ich weryfikacji.

W zakresie trybu rozpatrywania zarzutów przepisy art. 34 i art. 35 u.p.e.a. przed dniem 30 lipca 2020 r. stanowiły, że organem właściwym do rozpatrzenia zarzutów był organ egzekucyjny, który swoje stanowisko – w drodze zaskarżalnego postanowienia – zajmował po uprzednim uzyskaniu ostatecznego stanowiska wierzyciela w sprawie zarzutów[23].

Swoje stanowisko wierzyciel zajmował także w formie zaskarżalnego postanowienia, przy czym w zakresie zarzutów, o których była mowa w art. 33 § 1 pkt 1–5 oraz 7, stanowisko to było wiążące dla organu egzekucyjnego[24].

---

wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 176 ze zm.), 6) rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie współpracy wierzyciela, organu egzekucyjnego i dłużnika zajętej wierzytelności w postępowaniu egzekucyjnym należności pieniężnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 320).

[22] J. Wyporska-Frankiewicz, op. cit., s. 185.

[23] Wyjątek dotyczył zarzutu zastosowania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego, w zakresie którego organ egzekucyjny nie zasięgał stanowiska wierzyciela. Zajęcie stanowiska przez wierzyciela nie było także wymagane w przypadku egzekucji należności pieniężnych, o których mowa w art. 2 § 1 pkt 8 lit. a–f i pkt 9 u.p.e.a.

[24] Przepis art. 33 § 1 u.p.e.a., w brzmieniu obowiązującym do dnia 29 lipca 2020 r., stanowił, że podstawą zarzutu w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej może być: 1) wykonanie lub umorzenie w całości albo w części obowiązku, przedawnienie, wygaśnięcie albo nieistnienie obowiązku; 2) odroczenie terminu wykonania obowiązku albo brak wymagalności obowiązku z innego powodu, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnej; 3) określenie egzekwowanego obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z orzeczenia, o którym mowa w art. 3 i 4; 4) błąd co do osoby zobowiązanego; 5) niewykonalność obowiązku o charakterze niepieniężnym; 6) niedopuszczalność egzekucji administracyjnej lub zastosowanego środka egzekucyjnego; 7) brak uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia, o którym mowa w art. 15 § 1; 8) zastosowanie zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego; 9) prowadzenie egzekucji przez niewłaściwy organ egzekucyjny; 10) niespełnienie w tytule wykonawczym wymogów określonych w art. 27, a w zagranicznym tytule wykonawczym – wymogów określonych w art. 102 ustawy o wzajemnej pomocy.

Po zmianach wprowadzonych po dniu 30 lipca 2020 r. – zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 33 § 1 u.p.e.a. – zarzuty wnosi się do wierzyciela, a nie jak wcześniej do organu egzekucyjnego, jednakże w trybie pośrednim, tj. za pośrednictwem organu egzekucyjnego.

Generalnie podstawy zarzutów, wyliczone w obecnym art. 33 § 2 u.p.e.a.[25], zakresem przedmiotowym odpowiadają zarzutom uregulowanym wcześniej w art. 33 § 1 pkt 1–4 oraz 7 u.p.e.a., tj. zarzutom, co do których stanowisko wierzyciela było wiążące dla organu egzekucyjnego. Z katalogu zarzutów, obowiązującego do dnia 29 lipca 2020 r., usunięto tym samym w istocie nie korespondujący z tą instytucją zarzut zastosowania zbyt uciążliwego środka egzekucyjnego. Okoliczność ta aktualnie może stanowić podstawę wniesienia skargi na czynność egzekucyjną organu egzekucyjnego na podstawie art. 54 § 1 pkt 2 u.p.e.a. W zakresie regulacji u.p.e.a. całkowicie z kolei zrezygnowano z podstawy zarzutu prowadzenie egzekucji przez niewłaściwy organ egzekucyjny. Wcześniejszy zarzut niespełnienia w tytule wykonawczym wymogów określonych w art. 27 u.p.e.a. obecnie stanowi zaś podstawę umorzenia postępowania egzekucyjnego, na podstawie art. 59 § 1 pkt 3 u.p.e.a.

Co istotne, z zakresu podstaw zarzutów obowiązujących do dnia 29 lipca 2020 r. usunięto określony wcześniej w art. 33 § 1 pkt 5 zarzut niewykonalności obowiązku o charakterze niepieniężnym, w stosunku do którego stanowisko wierzyciela także było wiążące dla organu egzekucyjnego. W stanie prawnym obowiązującym od dnia 30 lipca 2020 r. okoliczność ta ujęta została w art. 59 § 1 pkt 2 u.p.e.a., jako obligatoryjna podstawa umorzenia postępowania.

W tym miejscu zasadne jest ponowne odwołanie się do uzasadnienia projektu ustawy z dnia 11 września 2019 r., w którym wyjaśniono celowość zmian wprowadzonych w zakresie podstaw zarzutów.

W przedmiotowym uzasadnieniu, w odniesieniu do regulacji art. 33 § 2 u.p.e.a. wskazano mianowicie, że celem projektu było m.in. „rozdzielenie środków zaskarżenia wnoszonych w toku postępowania egzekucyjnego na takie, które dotyczą bezpośrednio należności pieniężnej, i takie, które dotyczą bezpośrednio postępowania egzekucyjnego i czynności egzekucyjnych. W związku z tym katalog podstaw zarzutów został ograniczony jedynie do zarzutów kwestionujących samą należność, za rozstrzygnięcie których odpowiada wierzyciel".

Według założeń projektodawców zarzuty miały stać się zatem spójną i kompleksową regulacją, służącą kwestionowaniu należności pieniężnej. Nie

[25] Zgodnie z art. 33 § 2 u.p.e.a. w aktualnym brzmieniu, podstawą zarzutu w sprawie egzekucji administracyjnej jest: 1) nieistnienie obowiązku; 2) określenie obowiązku niezgodnie z treścią obowiązku wynikającego z: a) orzeczenia, o którym mowa w art. 3 i art. 4, b) dokumentu, o którym mowa w art. 3 a § 1, c) przepisu prawa, jeżeli obowiązek wynika bezpośrednio z tego przepisu; 3) błąd co do zobowiązanego; 4) brak uprzedniego doręczenia zobowiązanemu upomnienia, jeżeli jest wymagane; 5)wygaśnięcie obowiązku w całości albo w części; 6) brak wymagalności obowiązku w przypadku: a) odroczenia terminu wykonania obowiązku, b) rozłożenia na raty spłaty należności pieniężnej, c) wystąpienia innej przyczyny niż określona w lit. a i b.

dostrzeżono przy tym, że w ramach regulacji art. 33 § 5 u.p.e.a., określającej terminy, w jakich zobowiązany skutecznie może wnieść zarzuty, w pkt 2 tego przepisu zastrzeżono, że zarzut w sprawie egzekucji administracyjnej wnieść należy nie później niż m. in. do dnia wykonania w całości obowiązku o charakterze niepieniężnym.

Dokonując zmian w zakresie regulacji art. 33 § 2 u.p.e.a., nie dostrzeżono zatem, że podstawy zarzutów (pośrednio w związku ze wspomnianą regulacją art. 33 § 5 u.p.e.a., a bezpośrednio w zakresie niemal wszystkich podstaw zarzutów wymienionych w art. 33 § 2 u.p.e.a., z wyłączeniem jedynie podstaw wymienionych w pkt 1 lit. b oraz pkt 6 lit b) odnoszą się także do obowiązków o charakterze niepieniężnym.

Przede wszystkim jednak nie wzięto pod uwagę, że usunięta z katalogu podstaw zarzutów przesłanka niewykonalności obowiązku o charakterze niepieniężnym związana jest z kwestią wykonalności obowiązku, którego nałożenie lub odpowiedzialność za realizację spoczywa na wierzycielu. Uwzględnienie zatem niniejszej przesłanki w katalogu podstaw umorzenia postępowania egzekucyjnego, co do których wierzyciel nie ma możliwości wypowiedzenia się w sposób wiążący dla organu egzekucyjnego stanowi – w kontekście przywołanych motywów zmian w zakresie instytucji zarzutów – jedynie potwierdzenie braku zrozumienia istoty i uwarunkowań prawnych egzekucji niepieniężnej, zarówno przez ustawodawcę, jak również – i to w pierwszej kolejności – przez projektodawcę. Należy jednocześnie podkreślić, że poddany w tym miejscu analizie projekt zmian w u.p.e.a. oraz zdecydowana większość projektów stanowiących podstawę zmian wprowadzanych w tej ustawie to projekty rządowe, opracowywane w zakresie urzędu obsługującego ministra do spraw finansów.

Powyższa okoliczność wydaje się kluczowa w aspekcie problematyki dochodzenia realizacji obowiązków administracyjnych o charakterze niepieniężnym. Wskazać można choćby, że wszystkie z wyliczonych wcześniej rozporządzeń wykonawczych do u.p.e.a., które wykazują kluczowe znaczenie dla praktyki stosowania przepisów ustawy – wydane zostały przez ministra właściwego do spraw finansów. Niektóre z nich dotyczą, co prawda, także egzekucji obowiązków niepieniężnych, nawet w sposób bezpośredni (jak rozporządzenie określające wzory tytułów wykonawczych), inne zaś bez odwołania się wprost do kategorii obowiązków (jak rozporządzenia w sprawie w sprawie danych zawartych w upomnieniu oraz kosztów upomnienia). Pozostałe zaś dedykowane są już jednak wyłącznie trybom postępowania w zakresie dochodzenia należności pieniężnych i to w części z woli samego ustawodawcy, w kontekście treści przepisów upoważniających[26].

[26] Zgodnie z art. 6 § 2 pkt 3 u.p.e.a. minister właściwy do spraw finansów publicznych zobowiązany został do określenia w drodze rozporządzenia trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności, o których mowa w § 1 tego przepisu, mając na względzie zapewnienie terminowości i prawidłowości przesyłania zobowiązanemu upomnienia, o którym

Brak zrozumienia istoty obowiązków niepieniężnych widoczny jest zwłaszcza w zakresie upoważnienia zawartego w art. 15 § 5 u.p.e.a. W myśl powołanego przepisu minister właściwy do spraw finansów publicznych zobligowany został do określenia, w drodze rozporządzenia, innych niż określone w § 3a należności pieniężnych[27], których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia, kierując się celowością doręczenia upomnienia oraz potrzebą zapewnienia efektywności czynności wierzyciela zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. W zakresie przypadków określonych w § 2 rozporządzenia wydanego na podstawie powyższego upoważnienia[28] w pkt 3 zastrzeżono, że egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia w przypadku należności pieniężnych wynikających z orzeczeń, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności. W wyniku nowelizacji przedmiotowego rozporządzenia dokonanej w dniu 23 czerwca 2022 r.[29], z mocą obowiązującą od dnia 30 czerwca 2022 r., wyliczono w § 2 katalog przypadków poszerzonych o pkt 3a, w którym wymieniono ponadto należności pieniężne wynikające z orzeczeń podlegających natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy.

Nie negując zasadności powyższych uregulowań należy wskazać, że potrzeba wprowadzenia tego rodzaju unormowania w szczególności nieodzowna wydaje się w odniesieniu do egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, zwłaszcza gdy to sam ustawodawca z mocy prawa orzeczeniom nakładającym obowiązki niepieniężne nadaje rygor natychmiastowej wykonalności, ale także gdy rygor taki nadaje w decyzji organ, a podstawą jego nadania jest np. zagrożenie życia lub zdrowia[30]. Obecnie bowiem każdorazowo, mimo nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, wierzyciel, jakim jest organ, który nałożył dany obowiązek niepieniężny i który na podstawie art. 20 § 1 w związku z art. 5 § 1 u.p.e.a. zazwyczaj pełnić będzie także funkcję organu egzekucyjnego, aby doprowadzić w trybie przepisów ustawy do wykonania obowiązku, zobowiązany jest uprzednio skutecznie doręczyć zobowiązanemu upomnienie w trybie określonym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego[31] – w aspekcie regulacji art. 18 u.p.e.a.

---

mowa w art. 15 § 1 u.p.e.a., a także kierowania do organu egzekucyjnego wniosków egzekucyjnych i tytułów wykonawczych.

[27] Należności pieniężne państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych (Dz.U. z 2021 r., poz. 2157).

[28] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 października 2014 r. w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (Dz.U. z 2017 r., poz. 131 ze zm.).

[29] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 czerwca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie określenia należności pieniężnych, których egzekucja może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (Dz.U. z 2022 r., poz. 1359).

[30] Por. P. Kledzik, *Wzorce i zasady...*, s. 629–630.

[31] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.).

Kolejny przykład braku zrozumienia dla istoty obowiązków niepieniężnych, ale i swoistego wyczucia i zrozumienia dla istoty i trybu postępowania służącego doprowadzeniu do wykonania tego rodzaju obowiązków stanowić mogą uregulowania odnoszące się do możliwości poprzedzania sformalizowanych czynności związanych z wystawieniem upomnienia oraz tytułu wykonawczego przez podejmowanie wobec zobowiązanego działań informacyjnych.

Możliwość podejmowania działań, które wykazywały tego rodzaju charakter pierwotnie (przed uregulowaniami w u.p.e.a.) zastrzeżona została wyłącznie w rozporządzeniu z 2014 r., określającym tryb postępowania wierzycieli należności pieniężnych[32]. Od 1 stycznia 2016 r. podstawa do podejmowania działań informacyjnych wprowadzona została także w art. 6 § 1b u.p.e.a.[33] (na poziomie ustawy), co rozszerzyło możliwość podejmowania takich działań także w odniesieniu do trybu dochodzenia realizacji obowiązków niepieniężnych. Tą samą nowelizacją, w wyniku której dodany został art. 6 § 1b u.p.e.a., dokonano także zmiany art. 6 § 5 u.p.e.a. w zakresie upoważnień do wydawania rozporządzeń. Poza dotychczasowym upoważnieniem dla ministra właściwego do spraw finansów do określenia w drodze rozporządzenia trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania czynności egzekucyjnych[34], w przepisie tym zastrzeżono także obowiązek do określenia w drodze rozporządzenia formy działań informacyjnych, o których mowa w art. 6 § 1b u.p.e.a., w przypadku których mogą być te działania podejmowane, oraz sposobu ich ewidencjonowania, mając na względzie zapewnienie efektywności tych działań (art. 6 § 5 pkt 1 u.p.e.a.).

Należy wskazać, że minister właściwy do spraw finansów publicznych uczynił zadość obowiązkowi wynikającemu z art. 6 § 5 pkt 1 u.p.e.a. w kolejno wydawanych trzech rozporządzeniach z 2017 i 2020 r.[35], tyle że określających wyłącznie tryb postępowania wierzycieli należności pieniężnych. W aspekcie powyższego uzasadnione wątpliwości może budzić kwestia, czy w sposób prawidłowy zrealizowany został obowiązek w zakresie wydania odpowiednich przepisów wykonawczych na podstawie art. 6 § 2 pkt 1 u.p.e.a.[36] Niemniej można odnieść wrażenie, że minister właściwy do spraw finansów w ogóle nie

---

[32] Zob. § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 656).

[33] Przepis dodany na podstawie art. 39 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1269 ze zm.).

[34] Obecnie art. 6 § 5 pkt 3 u.p.e.a.

[35] Zob. rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych: 1) Ministra Finansów z dnia z dnia 30 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1483), 2) Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 1294) oraz 3) Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 2083).

[36] Por. P. Kledzik, *Wzorce i zasady*..., s. 626.

dostrzegł nałożonego nań obowiązku, a w istocie przede wszystkim potrzeby określenia trybu podejmowania działań informacyjnych w odniesieniu do egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym.

Podobnych przykładów w zakresie regulacji u.p.e.a. i przepisów wykonawczych można by podawać wiele. Znacząca jest przy tym nie tylko ilość zmian wprowadzanych wyłącznie w odniesieniu do trybu postępowania zorientowanego na dochodzenie realizacji obowiązków pieniężnych. Paradoksalnie w wielu przypadkach – jak miało to choćby miejsce w poddanej analizie instytucji zarzutów – zmiany ukierunkowane na dochodzenie należności pieniężnych, z uwagi na jednolitość regulacji proceduralnej, zastosowanie znajdować będą także do postępowania egzekucyjnego mającego za przedmiot przymusowe doprowadzenie do realizacji obowiązku niepieniężnego. Sposób dostrzegania problematyki egzekucji niepieniężnej przez ustawodawcę bardziej widoczny jest natomiast w zakresie uregulowań czynności wykonawczych.

Z uwagi na ramy opracowania można jedynie zaznaczyć, że unormowane w dedykowanym egzekucji obowiązków niepieniężnych Dziale III u.p.e.a. wzmiankowane już przepisy regulujące dwa zasadnicze środki egzekucyjne, tj. grzywnę w celu przymuszenia oraz wykonanie zastępczego, w większości w sposób niezmieniony obowiązują od dnia wejścia w życie ustawy. Dokonane zmiany miały miejsce co najmniej kilkanaście lat temu, a nieliczne późniejsze najczęściej miały związek ze zmianami ustrojowymi.

Czy świadczy to, że wskazane regulacje są na tyle dobre, że nie wymagają zmian? Wystarczy chyba spojrzeć na obowiązujący w tym samym brzmieniu od dnia wejścia w życie ustawy przepis art. 130 u.p.e.a., w myśl którego jeżeli w postanowieniu w sprawie wykonania zastępczego nie wskazano osoby, której zostało zlecone zastępcze wykonanie egzekwowanego obowiązku, organ egzekucyjny zleci wykonanie egzekwowanych czynności określonej przez siebie osobie w terminie nie dłuższym niż miesiąc i zawiadomi o tym zobowiązanego. Wskazany przepis nie tylko nie określa w jakikolwiek sposób procedury wyłonienia podmiotu, który miałby wykonać obowiązek za zobowiązanego, przez co posiłkowo próbuje się stosować przepisy o zamówieniach publicznych[37], ale w żaden sposób nie przystaje do obecnych stosunków społeczno-gospodarczych.

Podsumowanie

W aspekcie przeprowadzonej analizy należy wskazać, że istotnym problemem w zakresie prowadzenia postępowań egzekucyjnych, dotyczących obowiązków o charakterze niepieniężnym, w tym egzekucji tego rodzaju obowiąz-

[37] W aspekcie art. 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm.), obejmującego zakresem podmiotowym jednostki sektora finansów publicznych.

ków, jest nie tylko stan odnoszących się do tych postępowań regulacji. Problemem w tym wypadku – i to wykazującym charakter pierwotny względem stanu regulacji – jest także stopień zrozumienia istoty obowiązków niepieniężnych oraz zrozumienia i swoistego wyczucia aspektu praktycznego odnośnie prawnych uwarunkowań dochodzenia tego rodzaju obowiązków po stronie ustawodawcy, a wcześniej także projektodawcy. Unormowaniom dotyczącym egzekucji niepieniężnej najwyraźniej nie sprzyja bowiem okoliczność, że swoistym „gospodarzem" prac nad projektami ustaw nowelizujących u.p.e.a., a w ich następstwie także organem właściwym do wydawania przepisów wykonawczych jest minister właściwy do spraw finansów publicznych. Kolejnym zmianom w u.p.e.a., z uwzględnieniem także odpowiedniego składu osobowego odpowiednich komisji, przyświecać powinna zatem przynajmniej refleksja, czy i na ile proponowane zmiany dotyczyć będą egzekucji niepieniężnej, a także czy zmiany takie nie pomijają istotnych dla niej aspektów.

Wykaz literatury

Hauser R., Leoński Z., *Art. 2*, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2018.

Jakimowicz W., *Obowiązek administracyjny w egzekucji administracyjnej*, [w:] J. Niczyporuk, S. Fundowicz, J. Radwanowicz (red.), *System egzekucji administracyjnej*, C.H. Beck, Warszawa 2004.

Jandy-Jendrośka J., *System administracyjnego postępowania wykonawczego*, [w:] T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, Ossolineum, Wrocław 1978.

Kledzik P., *Postępowanie egzekucyjne*, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Meritum. Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

Kledzik P., *Wzorce i zasady działania wierzycieli oraz organów egzekucyjnych obowiązków o charakterze niepieniężnym w kontekście regulacji u.p.e.a. oraz przepisów wykonawczych*, [w:] B. Jaworska-Dębska, J. Sługocki, P. Kledzik (red.), *Wzorce i zasady działania współczesnej administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Masternak M., *Zakres podmiotowy*, [w:] T. Jędrzejewski, M. Masternak, P. Rączka, *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*, TNOiK, Toruń 2003.

Przybysz P., *Egzekucja administracyjna*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999.

Przybysz P., *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Smoktunowicz E., *Egzekucja administracyjna i sądowa*, Iustitia, Warszawa 1995.

Wyporska-Frankiewicz J., *Gwarancje ochrony zobowiązanego w egzekucji administracyjnej obowiązków niepieniężnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Summary

Problems of enforcing performance of non-financial administrative obligations

Keywords: enforcement proceedings in administration, administrative enforcement, non-financial obligations, enforcement of non-financial obligations.

One of the basic rules of enforcement proceedings in administration is the principle of the legal obligation to carry out enforcement. The essence of this rule lies down in the public creditor's obligation to take steps to apply enforcement measures if the obliged person evades the performance of the obligation that rests with them and that is subject to administrative enforcement. The consequence of the creditor's actions may include a subsequent obligation of the enforcement authority to take steps that involve, as prescribed by the law, the application of enforcement measures to ensure that the obliged party performs their administrative obligation. However, the nature of administrative obligations is differentiated. The legislator identifies two basic categories, that is financial and non-financial obligations. Their character also determines the different ways these obligations are enforced. The procedure to ensure them were regulated in the same act and as a rule, apart from implementing actions, is based on uniform rules. Additionally, this procedure has been modified significantly in the last three years. Given the above, the objective of this study is an analysis of the law in force with elements of an analysis of the law in a historical perspective and also a formulation of conclusions on the problems of enforcing performance of non-financial administrative obligations in the context of validity of a common regulation for enforcement of financial and non-financial obligations in administration, also taking into account recent amendments.

DOI: 10.31648/sp.7957

Natalia Kohtamäki
Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw
ORCID: 0000-0002-3094-4614
n.kohtamaki@uksw.edu.pl

Innovation durch Interdisziplinarität: Nützlichkeit des konstruktivistischen Ansatzes in der Verwaltungsrechtswissenschaft*

Einleitung

Der Konstruktivismus ist eine populäre Forschungsperspektive, die in verschiedenen akademischen Disziplinen – vor allem in der Soziologie – seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sich dynamisch entwickelt. Es handelt sich nicht um einen kohärenten Trend. Es gibt viele Klassifizierungen: neoklassischer Konstruktivismus, postmoderner Konstruktivismus, kognitiver Konstruktivismus, oder naturalistischer Konstruktivismus[1]. Daher ist es insbesondere im Zusammenhang mit der Verwendung von theoretischen Instrumenten, die der konstruktivistischen Forschung in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen entlehnt sind, schwierig, ein einheitliches Forschungsprogramm zu erstellen, das sowohl in der soziologischen Forschung als auch in der psychologischen, pädagogischen oder juristischen Forschung anwendbar wäre. Aufgrund seiner Abkehr von den traditionellen positivistischen Erkenntnisinstrumenten bietet der Konstruktivismus jedoch zahlreiche Instrumente, die im Rahmen der Gestaltung der theoretischen Grundlagen verschiedener, scheinbar entfernter Disziplinen innerhalb der Sozialwissenschaften eingesetzt werden können und sollten[2].

* Der Text ist im Rahmen des Forschungsprojektes des Nationalen Wissenschaftszentrums, Polen (NCN, Polska) entstanden; Projekttitel: *The Legal Challenges of Innovative Public Governance*; Entscheidungsnummer: 2018/30/M/HS5/00296.

[1] M. Griffiths, T. O'Callaghan, *International Relations. The Key Concepts*, London–New York 2002, p. 50.

[2] J. Dyduch, P. Mikiewicz, S. Rzeszótko, *Krytyczne wprowadzenie do teorii stosunków międzynarodowych*, Wrocław 2006, pp. 45–52.

Ein gutes Beispiel dafür sind die Rechtswissenschaften, die sich seit den 1990er Jahren mit zunehmender Intensität neuen Forschungstendenzen wie dem Konstruktivismus oder der Postmoderne zugewandt haben[3]. Das Ziel ist es den Prozess der Rechtsbildung und -anwendung in einer breiteren sozialen Perspektive zu betrachten und dabei den kulturellen Hintergrund zu berücksichtigen, der den Akteuren zugeschrieben wird, die bestimmte Narrative zum Verständnis des Rechts prägen. Unter diesen Akteuren sind in erster Linie die Juristen zu nennen, die die Rechtslehre gestalten und die Juristen, die vor nationalen und internationalen Gerichten urteilen. Sie entscheiden, „welche Form eine Rechtsnorm zu einem bestimmten Zeitpunkt annehmen wird (...), indem sie den in den Rechtsnormen verwendeten Begriffen einen Sinn geben"[4].

In dem Artikel soll untersucht werden, inwieweit der Konstruktivismus ein nützlicher Ansatz für die Rechtswissenschaft sein kann. Die Überlegungen sind überblicksartig und beziehen sich, zusammen mit dem Kommentar der Autorin, auf die vorhandene Literatur zu diesem Thema. Es ist zu betonen, dass die Rechtsdogmatik, einschließlich der Verwaltungsrechtsdogmatik, ihrem Wesen nach hermetisch und konservativ ist. Widerwillig und mit einer großen Portion Skepsis verweisen Juristen auf Neuerungen bei der Bildung von Forschungsmethoden. Der Konstruktivismus ist ein interessanter, komplexer Forschungsansatz, der insbesondere im Falle des Verwaltungsrechts, das sich an den Bürger wendet, viele Möglichkeiten bietet, das Recht als soziales Phänomen zu verstehen. Das Recht wird auf nationaler Ebene anders als in internationalen integrierten Strukturen konstruiert. Die Heterogenität dieser Prozesse wird auch innerhalb scheinbar kohärenter Einheiten wie Staaten erkannt. Zum Beispiel das auf lokaler, kommunaler Ebene geschaffene Recht spiegelt die Annahmen des konstruktivistischen Paradigmas perfekt wider. Es wird in und für lokale Gemeinschaften auf der untersten Ebene der öffentlichen Verwaltung in Bürgernähe geschaffen[5].

Man kann der These zustimmen, dass jede Rechtsordnung (auch jenseits des Staates) ihren mystischen, ontologischen und funktionalen Ursprung in der Kultur findet[6]. Denn Bedeutungen werden in diesen Strömungen nicht entdeckt, sondern produziert, in sozialen Interaktionen konstruiert. Das Recht funktioniert in einer bestimmten Kultur. Normen werden von sozialen Akteuren mit Bedeutungen versehen. Eine bestimmte Situation bedingt den Prozess

---

[3] A. Bianchi, *International Law Theories. An Inquiry into Different Ways of Thinking*, Oxford 2016, pp. 113, 119.

[4] J. Frąckowiak, *Orzecznictwo i doktryna jako źródła prawa prywatnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 2018, No. 3828, p. 48.

[5] I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*,Warszawa 2019, pp. 181–194.

[6] J. Helios, W. Jedlecka, *Wykładnia prawa Unii Europejskiej ze stanowiska teorii prawa*, Wrocław 2018, p. 53.

der Bedeutungszuweisung. Die Bedeutungen entwickeln sich innerhalb verschiedener, sich überschneidender Erzählungen[7].

Rechtsauslegung als Prozess der Konstruktion von Bedeutungen

Diese Prozesse sind im Rahmen der Rechtsauslegung deutlich sichtbar. Im Falle des Völkerrechts wird beispielsweise auf die evolutionäre Auslegung verwiesen, die eine Anpassung der Auslegung an die zeitgenössischen Gegebenheiten nach der zweckgerichteten und vergleichenden Methode beinhaltet[8].

Ein interessantes Beispiel ist das Privatrecht, wo die aus den Rechtsnormen entschlüsselten Bedeutungen eindeutige Antwort darauf geben, wie sich der Adressat der Norm verhalten soll. Dies ist ein für diesen Rechtszweig charakteristischer Spielraum. Das Privatrecht hat die Aufgabe, Regelungen für den ordnungsgemäßen Rechtsverkehr zu schaffen. Sie betrifft die Beilegung von Streitigkeiten zwischen privaten Einrichtungen. Daher beruhen die Normen des Privatrechts naturgemäß auf der Autonomie des Einzelnen und der Annahme der Gleichberechtigung der Parteien in einem Rechtsverhältnis (im Gegensatz zum öffentlichen Recht, das durch über- und untergeordnete Machtverhältnisse gekennzeichnet ist)[9]. Im Privatrecht haben die Adressaten die Möglichkeit, viele grundlegende Elemente einer Rechtsnorm selbst zu bestimmen. Darüber hinaus ermöglicht das Privatrecht die Klärung einer Rechtsnorm durch die Anwendung außerrechtlicher – sozial konstruierter – Normen, wie etwa Regeln des gesellschaftlichen Umgangs, gute Sitten oder etablierte Gewohnheiten[10].

Nach der Grundannahme des Sozialkonstruktivismus ist alles Wissen sozial konstruiert[11]. Der Rechtswissenschaftler wird hier eine berechtigte Frage stellen: Was bedeutet das? Bedeutet dies, dass alle Normen, einschließlich der Gesetze, ein Konstrukt sind? In den modernen liberalen Demokratien wird die axiologische Komponente betont, die darin besteht, auf die Bedürfnisse der Bürger im Namen der gemeinsamen Werte und Grundsätze zu reagieren, die die Gemeinschaft des Staates ausmachen. Die Werte sollen sich im Gesetz widerspiegeln. In der Rechtstheorie werden unbestimmte Formu-

---

[7] J. Brunée, S.J. Toope, *Constructivism and International Law*, [in:] J.L. Dunoff, M.A. Pollack (eds.), *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations. The State of the Art*, Cambridge 2013, pp. 119–125.

[8] B. Soloch, *Wykładnia ewolucyjna Europejskiej Konwencji Praw Człowieka a zasada konsensusu. Próba analizy*, „Zeszyty Prawnicze" 2015, No. 4, p. 124.

[9] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, p. 51.

[10] S.J. Frąckowiak, op.cit., p. 48.

[11] M.K. Zwierżdżyński, *Konstruktywizm a konstrukcjonizm*, „Principia" 2012, No. LVI, p. 118.

lierungen unterschieden, zu denen unter anderem Generalklauseln gehören. Dies sind unbestimmte Begriffe, die in einer normativen Aussage enthalten sind, z.B. in der Beschreibung eines Sachverhalts oder in der Disposition einer Norm. Sie lässt den Stellen, die die betreffende Norm anwenden, einen Auslegungsspielraum. Es handelt sich um eine absichtliche Unbestimmtheit, die ein hohes Maß an Flexibilität im Sinne der Möglichkeit der Anpassung der Normen an die sich verändernde soziale Realität voraussetzt. Flexibilität ergibt sich gerade aus den Interpretationsmöglichkeiten[12].

Solche undefinierten Ausdrücke sind nach dem konstruktivistischen Paradigma ein typisches soziales Konstrukt. Bedeutungen entstehen in den Interaktionen der Akteure, die Gesetze erlassen, einschließlich derer, die an der öffentlichen Konsultation während dieses Prozesses beteiligt sind[13]. Die Bedeutungen werden dann meistens durch die Auslegung des Rechts durch professionelle Akteure konstruiert, d.h. durch die Doktrin also die akademische Gemeinschaft, die die wissenschaftliche Analyse des Rechts vornimmt, und durch die Rechtsprechung, also durch die Sprache der Justiz[14].

Intersubjektivität als fester Bestandteil der sozialen Wirklichkeit

Die Feststellung, dass die Welt sozial konstruiert ist, mag an sich nicht originell erscheinen. Doch erst wenn wir anhand konkreter Beispiele die Prozesse analysieren, die darauf abzielen, die soziale Realität durch die Einführung spezifischer Konstrukte in Form spezifischer normativer Institutionen zu verändern, die ihrerseits aus der aktuellen Situation abgeleitet sind, stellen wir fest, dass die Modellierung der umgebenden Welt kontinuierlich erfolgt[15].

Eine solche Modellierung bedeutet die Konstruktion spezifischer Visionen der Welt durch Gruppen, die die Wahrnehmung der Bürger von gesellschaftlich relevanten Phänomenen beeinflussen. In der radikalen Version des Konstruktivismus wird nicht nur das Wissen, sondern auch die soziale Wirklichkeit konstruiert. Dies ist der so genannte radikale Kulturalismus, der davon ausgeht, dass es keine objektive kulturelle Realität gibt. Sie ist, wie Wissen

---

[12] Z.R. Kmiecik et al., *Klauzula generalna interesu społecznego w postępowaniu administracyjnym, sądowoadministracyjnym oraz egzekucyjnym w administracji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio G" 2016, No. 2, p. 209.

[13] T.T. Grosse, *Konstruowanie rzeczywistości jako metoda integracji europejskiej. Przykład Parlamentu Europejskiego*, [in:] J. Czaputowicz (ed.), *Zastosowanie konstruktywizmu w studiach europejskich*, Warszawa 2016, pp. 87–97.

[14] S. Müller-Mall, *Legal Spaces. Towards a Topological Thinking of Law*, Berlin–Heidelberg 2013, pp. 96–109.

[15] F. Di Iorio, *Cognitive Autonomy and Methodological Individualism. The Interpretative Foundations of Social Life*, Cham 2015, p. 90.

und Erkenntnis, konstruiert. Die soziale Wirklichkeit ist daher intersubjektiver Natur: die Eindrücke, Handlungen und Gedanken der Akteure sind das Produkt intersubjektiver konzeptioneller Rahmen[16].

Das bedeutet, dass sowohl die Normen selbst, innerhalb derer eine soziale Gruppe funktioniert, als auch der öffentliche Diskurs durch die Zuweisung von Bedeutungen in Interaktionen entstehen. Es gibt keine objektiven Bedeutungen – unabhängig von diesen Wechselwirkungen. Es gibt auch keine Bedeutung einer individuellen subjektiven Sichtweise. Bedeutungen werden im Prozess des Austauschs von Interpretationen konstruiert. Diese Auffassung spiegelt sich in der Änderung des begrifflichen Rasters wider, das bei theoretisch-rechtlichen Überlegungen in verschiedenen Rechtsgebieten verwendet wird[17].

In Anlehnung an das Konzept des deutschen Rechtstheoretikers und Soziologen Gunther Teubner, der seit den 1980er Jahren vom Konstruktivismus inspirierte Erkenntnisse in die deutsche Rechtslehre einbrachte – kann mann festlegen: „das Recht denkt". Das heißt, dass nicht nur Einzelpersonen, sondern auch Institutionen, Organisationen, Strukturen oder Systeme „denken"[18]. Sie haben eine Identität und sind in der Kultur verankert. Es handelt sich dabei um ein Konstrukt, das von der Sprache, den Regeln und den Entscheidungen der Akteure bestimmt wird, die spezifische Regelungen schaffen. Dieses Konstrukt (z.B. in Form einer Verwaltungskultur) kann sich ändern, ebenso wie sich die Sprache oder die Regeln, die die gesetzgebenden Akteure binden, ändern können[19].

Die Lehre weist beispielsweise auf die große Variabilität des begrifflichen Netzes in der Verwaltungsrechtswissenschaft hin, die sich aus der Notwendigkeit ergibt, verwaltungsrechtliche Regelungen viel stärker als im Zivil- oder Strafrecht an die sich wandelnde gesellschaftliche Realität anzupassen. Der Geltungsbereich von Rechtsnormen ist auch viel weiter gefasst, d.h. er betrifft verschiedene, oft weit entfernte wirtschaftliche, politische und soziale Phänomene (Gesundheitsrecht, Bildungsrecht, Baurecht usw.). Zivilisatorische Veränderungen erzwingen einen Umbau des bestehenden konzeptionellen Rasters[20].

---

[16] J. Mitterer, *Jak radykalny jest konstruktywizm?*, [in:] J. Mitterer (ed.), *Tamta strona filozofii. Przeciwko dualistycznej zasadzie poznania*, Warszawa 1996, pp. 77–108; G. Chiari, *Intersubjectivity, Constructivism, and Personal Construct Theory*, „Journal of Constructivist Psychology" 2020, No. 1, p. 29.

[17] J. Czaputowicz, *Wprowadzenie: Potencjał konstruktywizmu w wyjaśnianiu integracji europejskiej*, [in:] J. Czaputowicz (ed.), op. cit., p. 17.

[18] G. Teubner, *How the Law Thinks?, Toward a Constructivist Epistemology of Law*, „Law & Society Review" 1989, No. 5, p. 728.

[19] S. Frerichs, *Studying Law, Economy, and Society: A Short History of Socio-Legal Thinking*, „Helsinki Legal Studies Research Paper" 2012, No. 19, p. 55.

[20] I. Lipowicz, *Nowe kategorie pojęciowe nauki prawa administracyjnego jako reakcja na zmieniające się zagrożenia jednostki*, „Państwo i Prawo" 2022, No. 2, p. 20.

Daher werden auch die traditionellen wissenschaftlichen Disziplinen, zu denen das Recht gehört, im Rahmen der angewandten Methodik verschiedenen Änderungen unterworfen sein. Im Falle des öffentlichen Rechts wird immer häufiger die Notwendigkeit betont, das methodische Instrumentarium durch Interdisziplinarität zu erweitern, d.h. Forschungsmethoden aus anderen wissenschaftlichen Disziplinen – Soziologie, Politikwissenschaften, Managementwissenschaften, Verwaltungswissenschaften oder Wissenschaften der internationalen Beziehungen – zu übernehmen[21].

Im Falle des öffentlichen Rechts kann dies im Zusammenhang mit der fortschreitenden Expertisierung der am Rechtsetzungsprozess beteiligten Institutionen, z. B. des materiellen Verwaltungsrechts, gesehen werden. Die Entwicklung der gesellschaftlichen Realität in Verbindung mit der intensiven Technologisierung der Welt macht eine Spezialisierung der Organe erforderlich, die Entwürfe für normative Rechtsakte ausarbeiten. Dies betrifft auch die Organe, die das Gesetz anwenden[22].

Ein weiteres Phänomen, das in der globalisierten Welt immer häufiger auftritt, sind Krisensituationen, die mit der Ausbreitung verschiedener Arten von Bedrohungen in einer grenzüberschreitenden Dimension einhergehen. Die Krisen der letzten Jahre im Zusammenhang mit der Bedrohung der Finanzstabilität auf den globalen Finanzmärkten, den Problemen der Massenmigration von Bevölkerungsgruppen oder – in den letzten beiden Jahren – der Pandemie infolge der Ausbreitung des Coronavirus (COVID-19) haben gezeigt, dass Bedrohungen die Einrichtung von Expertengruppen legitimieren[23]. Diese haben wiederum direkten Einfluss auf die Formulierung spezifischer Rechtsvorschriften, oft neben dem eigentlichen Gesetzgebungsprozess, durch besondere Verfahren oder auf informellem Wege. Solche Methoden werden zunehmend auf EU-Ebene eingesetzt (z. B. dezentrale Agenturen, Exekutivagenturen, aktive Komitologieausschüsse)[24].

Es ist nicht ungewöhnlich, dass Expertengremien im Eilverfahren und auf Ad-hoc-Basis eingesetzt werden, und die von ihnen vorgeschlagenen Regelungen schränken die Rechte der Bürger erheblich ein. Gesetze, die auf diese Weise – gleichsam außerhalb der traditionell legitimierten Gremien –

---

[21] S. Frerichs, op.cit., p. 5; G. Hirsch Hadron et al., *The Emergence of Transdisciplinarity as a Form of Research*, [in:] G. Hirsch Hadron et al. (eds.), *Handbook of Transdiciplinary Research*, Cham 2008, p. 19.

[22] K. König, *Konsultierende Regierung*, [in:] K.-P. Sommermann (ed.), *Sachverständige Politikberatung. Funktionsbedingung oder Gefährdung der Demokratie*, Baden-Baden 2015, p. 45.

[23] S. Saurugger, *Sociological Approaches to the Crisis*, [in:] N. Brack, S. Gürkan (ed.), *Theorising the Crises of the European Union*, Oxon 2021, p. 141.

[24] M. Catanzariti, A.H. Türk, *EU Agencies and the Rise of a Mixed Administration in the EU Multi-jurisdictional Setting: Facing the Challenges of the Rule of Law*, [in:] M. Scholten, A. Brenninkmeijer (eds.), *Controlling EU Agencies. The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order*, Cheltenham–Northampton 2020, pp. 18–28.

erlassen werden, sind nicht mehr stabil und berechenbar. Sie wird je nach aktuellem Bedarf aufgebaut, meist unter dem Vorwand, die durch eine bestimmte Krise erschütterte Stabilität wiederherzustellen[25].

Situationen der Unsicherheit, die sich in integrierten Märkten viel schneller ausbreiten als noch vor einigen Jahrzehnten, führen zu einer „Ausweitung der Verwaltung", die mehrstufige Exekutivbefehle hervorbringt, in denen in komplexen Prozessen der Subdelegation Gremien, die weit von einer direkten demokratischen Legitimation entfernt sind, Bedeutungen und Verständnisse der Welt in spezialisierten Regelungen konstruieren, die von einem unqualifizierten Publikum nicht gelesen werden können[26]. Das auf diese Weise geschaffene Recht wirkt in spezifischen Nischen wie der Flugsicherheit oder der mikroprudentiellen Aufsicht über den Bankenmarkt. Die Kodierung dieser Nischen in Form von spezifischen Normen ist nur für eine kleine Gruppe von Insidern lesbar[27].

Die römische Maxime *ignorantia iuris nocet* gilt nicht für technische Regulierungsstandards. Es genügt, die Entwürfe für technische Regulierungs- und Durchführungsstandards zu prüfen, die von den europäischen Finanzaufsichtsbehörden auf der Grundlage der der Europäischen Kommission übertragenen Befugnisse zum Erlass von Durchführungs- und delegierten Rechtsakten erstellt wurden. Bei dieser Art von Durchführungsvorschriften werden heute sektorale Rechtsnormen auf der Grundlage einheitlicher Praktiken in allen Mitgliedstaaten geschaffen (d.h. einheitliche Durchführungsbedingungen, z. B. im Bereich des Binnenmarktes, der Lebensmittelsicherheit oder der Gesundheit). Ohne Fachwissen sind solche normativen Akte nicht zu interpretieren. Sie sind weiterhin an qualifizierte Adressaten gerichtet[28].

Normative und inhaltliche Strukturen

Im Sozialkonstruktivismus ist die soziokulturelle Dimension von grundlegender Bedeutung. Dies bedeutet, dass die Identität der Akteure, die die soziale Wirklichkeit beeinflussen, hervorgehoben wird. Dies gilt sowohl für politische Entscheidungsträger, die Exekutivgewalt ausüben, als auch für diejenigen, die in Institutionen sitzen, die als Legislative eingestuft werden. Was

[25] M. Szmigiero, *Administracyjna „legislacja covidowa" w świetle zasad tworzenia prawa*, „Acta Iuris Stetinensis" 2021, No. 2, p. 113.

[26] N. Kohtamäki, *Theorising the Legitimacy of EU Regulatory Agencies*, Berlin 2019, p. 278–284.

[27] C. Ossege, *European Regulatory Agencies in EU Decision-Making. Between Expertise and Influence*, London 2016, pp. 1–22.

[28] P. Weismann, *European Agencies and Risk Governance in EU Financial Market Law*, Oxon 2016, pp. 121–131; N. Kohtamäki, *Delegated Legislation*, *Implementing Legislation*, [in:] *OUP Encyclopedia of EU Law*, Oxford 2022, https://opil.ouplaw.com/page/Articles (accessed: 2.08.2022).

zählt, sind die normativen und materiellen Strukturen, in denen die einzelnen Akteure – einschließlich sozialer Gruppen mit unterschiedlichem Komplexitätsgrad – funktionieren. Normative Strukturen werden als Systeme gemeinsamer Ideen, Überzeugungen und Werte verstanden. Sie haben strukturellen Charakter, d.h. sie bestimmen innerhalb bestimmter Systeme, z.B. des Rechtssystems eines ausgewählten Staates, das Handeln der sozialen und politischen Akteure[29].

Die materiellen Ressourcen hingegen erhalten ihre Bedeutung für das menschliche Handeln durch „die Struktur des gemeinsamen Wissens, in die sie eingebettet sind"[30]. Das bedeutet, dass bestimmte materielle Ressourcen, z.B. das wirtschaftliche Potenzial eines Staates, je nach kulturellen, ideologischen Faktoren oder der spezifischen politischen Situation unterschiedlich interpretiert werden können. Diese Auslegung gilt auch für Drohungen. Bestimmte Bedeutungen, die in der Sprache bestimmten Ereignissen zugeschrieben werden, können das Gefühl der Bedrohung entweder verstärken oder abschwächen. Physische oder materielle Ressourcen haben für Konstruktivisten nur im Zusammenhang mit gemeinsamen Werten und Ideen und dem intersubjektiv geteilten Wissen, in das sie eingebettet sind, eine spezifische Bedeutung. Normative Strukturen beeinflussen direkt die Identitäten und Interessen der sozialen Akteure[31].

Dies wirkt sich unmittelbar auf die Ausarbeitung von Normen aus, die in den verschiedenen Phasen der Krisenbewältigung, einschließlich der Ex-post-Bewältigung, bei der es um die Erhaltung der bereits erreichten Stabilität geht, vorbereitet werden. Dies kann als selbsterfüllende Prophezeiung interpretiert werden, d.h. eine bestimmte Norm führt ein bestimmtes Verständnis eines Sachverhalts ein und erzwingt eine bestimmte Wahrnehmung eines Prozesses, einer Tätigkeit oder Institution. Ein gutes Beispiel ist das multizentrische System des europäischen Rechts, wo das Jonglieren mit spezifischen Begriffen, die das Verständnis ausgewählter Phänomene ausmachen, im Kontext der Mehrsprachigkeit dieses Rechtssystems eine völlig neue Dimension erhält. Viele Verfahren zur Benennung ausgewählter Elemente der Realität haben einen bewussten und konstruktiven Charakter[32].

---

[29] S. Bieleń, *Tożsamość uczestników stosunków międzynarodowych*, [in:] R. Zięba et al. (eds.), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2015, pp. 162–167.

[30] A. Wendt, *Constructing International Polities*, „International Security" 1995, No. 1, p. 73; C. Reus-Smit, op. cit., p. 279.

[31] T. Widłak, *Prawo a konstruktywizm w teorii stosunków międzynarodowych – możliwości interdyscyplinarnego zbliżenia*, [in:] M. Zirk-Sadowski et al. (eds.), *Integracja zewnętrzna i wewnętrzna nauk prawnych*, Łódź 2014, p. 55.

[32] N. Kohtamäki, *Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union*, Tübingen 2012, p. 91.

So wurden die mit der Konzentration vieler sektoral relevanter Kompetenzen auf der EU-Ebene verbundenen Prozesse der Ausgestaltung kombinierter Souveränität lange Zeit als Dezentralisierung von Kompetenzen bezeichnet – obwohl sie in Wirklichkeit eine Zentralisierung der von den Staaten delegierten Kompetenzen oder die Schaffung neuer Kompetenzen bedeuteten. Dies gab in den letzten vier Jahrzehnten den Anstoß zur Schaffung eines ausgeklügelten Systems von EU-Agenturen, die lange Zeit als Regulierungsagenturen bezeichnet wurden. Diese Bezeichnung ist auf ihren wachsenden Einfluss auf die Gestaltung der sektoralen Regulierung zurückzuführen[33]. Nach und nach haben die EU-Organe die im Zusammenhang mit den Agenturen verwendete Nomenklatur geändert, um deren Wahrnehmung zu verändern. In EU-Dokumenten werden sie nicht mehr als Regulierungsagenturen bezeichnet. Sie werden als dezentralisierte Agenturen bezeichnet[34]. Obwohl ihre Befugnisse ständig zunehmen, haben viele der in den letzten zehn Jahren eingerichteten Agenturen quasi-legislative Befugnisse, d.h. sie legen der Europäischen Kommission Entwürfe für normative Rechtsakte vor, die dann direkt in der von der Agentur vorgeschlagenen Fassung bearbeitet werden (siehe z. B. die oben erwähnten technischen Regulierungs- und Durchführungsstandards)[35].

Der Konstruktivismus bedeutet somit eine Abkehr von rationalistischen Konzepten zur Wahrnehmung der sozialen Wirklichkeit, wie dem Neorealismus oder dem Neoliberalismus, die die staatliche Subjektivität in einer atomistischen Perspektive sehen[36]. Staaten werden ganzheitlich betrachtet, als Akteure, die auf der internationalen Bühne miteinander interagieren. Im Gegensatz dazu erlaubt die konstruktivistische Perspektive, den Staat und andere soziale Akteure, d.h. soziale Gruppen unterschiedlicher Komplexität, durch die Linse ihrer Identität zu betrachten. In der konstruktivistischen Perspektive ist die Identität exogener Natur. Das heißt, sie entsteht in der Interaktion mit anderen Akteuren. Sie ist nicht ein für alle Mal gegeben. Sie ist nicht autogener Natur. Der Staat ist also kein präsoziales Gebilde mit einer vordefinierten Identität[37]. Ihre Strukturen, sowohl im institutionellen Sinne als auch im Rahmen der Rechtsnormen, entwickeln sich weiter und verändern sich. Dies gilt für ideologische und materielle Elemente.

---

[33] Eadem, *Theorising the Legitimacy*..., p. 21.

[34] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=1174 (accessed: 2.06.2022).

[35] B.T. Biernat, *Soft law a proces tworzenia prawa w Unii Europejskiej. Wpływ soft law na konstrukcję i treść uzasadnień aktów normatywnych*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały" 2012, No. 2, p. 33.

[36] M.P. Żukowska, *Jaki paradygmat? Konstruktywizm na tle debat nad dominującym podejściem w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [in:] W. Jakubowski et al. (eds.), *Nowe spojrzenia w naukach o polityce*, Vol. 1, Warszawa 2012, pp. 27–39.

[37] C. Reus-Smit, op. cit., p. 274; S. Bieleń, *Tożsamość uczestników*..., p. 173.

Die Identität der sozialen Akteure ist prozessualer Natur. Die Internationalisierung der Welt, verstanden unter anderem als Internationalisierung bestimmter Systemmuster, Rechtsmodelle (sowohl im Bereich des Privatrechts als auch des öffentlichen Rechts) oder Formen der Rechtsauslegung (Rezeption von durch die Rechtslehre und Rechtsprechung geprägten Konzepten), bedeutet eine Intensivierung der grenzüberschreitenden Interaktionen. Sie verändern die Identität der Staaten, auch in Bezug auf ihre Rechtssysteme. Die Grundwerte, die dem im Rahmen der Vereinten Nationen geschaffenen System innewohnen, wie internationaler Frieden und Sicherheit, Menschenrechte und Garantien für die internationale Ordnung, werden zu den bestimmenden Faktoren der wichtigsten Entwicklungstendenzen[38].

Identitäten beeinflussen auch die Interessen der einzelnen Akteure. Immaterielle Strukturen – Ideen, Werte, Ansichten, die z.B. in der Rechtslehre vertreten werden – bestimmen die Identitäten der Akteure, die wiederum die konkreten Interessen der verschiedenen Akteure als Ergebnis des Handelns prägen. Dieser aktive Aspekt – Handlung, soziale Interaktion – ist charakteristisch für das konstruktivistische Denken und beweist seine Attraktivität für verschiedene wissenschaftliche Disziplinen. Er spiegelt die Dynamik des sozialen Wandels wider, die für die moderne Welt, angesichts des technologischen Wandels und der Veränderungen, die sich aus der Deterritorialisierung ergeben, d.h. der Neukonfiguration der sozialen Geografie (Loslösung von bestimmten Orten, Entfernungen oder Grenzen), typisch ist[39].

Verwaltungsrecht – Konstruierung von Bedeutungen

Aus einer konstruktivistischen Perspektive kann man sagen, dass das Recht eine sozialisierende Wirkung hat. Denn es bietet die Möglichkeit, die soziale Wirklichkeit auf dynamische Weise zu gestalten. Bestimmte politische Prozesse werden auf der Grundlage von Normen und Prinzipien, die in einem bestimmten Kulturkreis gelten, spezifisch interpretiert. Diese Auslegungen werden in der sozialen Realität des Umfelds der Akteure, die das Recht schaffen und auslegen, aber auch in der sozialen Realität der Adressaten der Normen vermittelt. Immer häufiger stellt sich die berechtigte Frage, für wen das Recht in multizentrischen Strukturen, wie die Europäische Union, geschaffen wird, in denen es keine für die staatliche Ordnung typische Hierarchie der Organe gibt[40]. Ist der Adressat von Normen, die die Form von technischen Regulierungsstandards haben und nach der Implementation in den Mitglied-

[38] S. Bieleń, *Polityka w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2010, p. 187.

[39] Ibidem, p. 190.

[40] M. Klamberg, *Power and Law in International Society. International Relations as the Sociology of International Law*, Oxon 2015, pp. 37–60.

staaten gelten, der Bürger? Zweifellos sind in spezialisierten Bereichen wie der Bankenaufsicht die Adressaten die so genannten epistemischen Gemeinschaften, d.h. Gruppen von Experten. Experten schaffen also Recht für Experten. Dieses Thema ist in der Literatur bereits vielfach behandelt worden, auch im Zusammenhang mit der Globalisierung des Verwaltungsrechts[41]. Die Rechtswissenschaftler befassen sich jedoch nur selten mit den Hintergründen der Entstehung solcher Normen und ihrer breiteren praktischen Rezeption. Der Konstruktivismus lenkt hingegen die Aufmerksamkeit auf das Problem der Kommunikation. Kommunikationsaktivitäten sind eine der wichtigsten Methoden, um Wissen über die Welt zu erlangen und diese Welt zu gestalten[42].

Im Falle des Rechts vollziehen sich die Kommunikationsprozesse durch die bereits erwähnte Normierung und Rezeption bestimmter normativer und doktrinärer Muster innerhalb von Rechtsordnungen, die in unterschiedlicher Intensität miteinander interagieren[43]. Die Rechtspraxis stützt sich nun nicht nur auf Rechtsstandards, die durch Auslegung aus bestimmten Vorschriften abgeleitet werden, sondern auch auf Rechtsstandards, die auf der Grundlage von Vorschriften oder unabhängig von ihnen materiell ausgestaltet werden (verfahrensrechtlicher Charakter eines Standards). Die Konstruktion von Verfahrensstandards erfolgt auf der Grundlage bestimmter Vorstellungen, z.B. der Unabhängigkeit der Kommunalverwaltung, der guten Verwaltung, der Rechenschaftspflicht der öffentlichen Verwaltung usw. Ideen sind ein Werkzeug zur Gestaltung der Realität[44].

Die Intersubjektivität der Normbildung im zeitgenössischen Verwaltungsrecht, das Europäisierungs- und Internationalisierungsprozessen unterworfen ist (siehe globales Verwaltungsrecht), ergibt sich aus dem Aufeinanderprallen der Identitäten der vielen an den Prozessen der Rechtsetzung beteiligten Akteure[45]. Dies spiegelt das Verständnis der sozialen Realität durch die Konstruktivisten wider, die davon ausgehen, dass sich die kollektive Wahrnehmung der Welt im Laufe der kontinuierlichen Beteiligung der Akteure an sozialen Praktiken bildet. Das Recht als konstruiertes normatives System ist kein begrenzender Faktor, sondern ein Faktor, der die sozialen Beziehungen kon-

---

[41] S. Cassese, *Global Administrative Law: The State of the Art*, „International Journal of Constitutional Law" 2015, No. 2, pp. 465–468.

[42] R. Odin, *Spaces of Communication. Elements of Semio-Pragmatics*, Amsterdam 2022, p. 71.

[43] W. Malesa, *Recepcja idei prawnej w stanowieniu i stosowaniu prawa*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica" 2017, Vol. 81, p. 43.

[44] M. Żak, *Pojęcie standardu prawnego w sieciowym systemie prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2019, No. 1, p. 8. Die Konstruktion der Welt basiert auf einem ausgewählten Wertekatalog. Zu den Überlegungen, was eine gute Verwaltung ist und welche Verhaltensnormen dazu passen siehe ausführlich W. Dziedziak, *Rozważania o dobrej administracji*, [in:] P. Jabłoński et al. (eds.), *Prawo i polityka w sferze publicznej*, Wrocław 2017, p. 174.

[45] C. Franzius, *Recht und Politik in der transnationalen Konstellation: Skizze eines Forschungsgebietes*, „Archiv des öffentlichen Rechts" 2013, No. 2, p. 204.

stituiert (und gleichzeitig ihr Ergebnis ist). Die Quelle der Legitimität für das Handeln staatlicher Organe ist das Recht: ein Recht, das unter bestimmten Umständen entsteht und durch historische Erfahrungen bedingt ist. Es ist eine Ableitung der Identität einer bestimmten Nation und bildet einen wesentlichen Teil ihrer Kultur[46].

Überblick

Der konstruktivistische Ansatz ermöglicht es uns zu erkennen, dass die Prozesse der Normsetzung und -verinnerlichung komplexer sind, als der klassische Rechtspositivismus uns glauben macht. Gleichzeitig steht der Konstruktivismus nicht-positivistischen Rechtsauffassungen nahe, wie z.B. den Theorien des juristischen Diskurses, der responsiven Rechtstheorie oder der reflexiven Rechtstheorie. Diese Tendenzen tragen dem Wertepluralismus Rechnung, der für eine globalisierte Welt charakteristisch ist, dem Multikulturalismus, der Zersplitterung des Rechts, die in zahlreichen Strukturen entsteht, und der Streuung der Entscheidungsfindung in Netzwerksystemen[47].

Der Konstruktivismus ermöglicht eine interdisziplinäre Betrachtung des Rechts sowohl in seinem Entstehungs- als auch in seinem Anwendungsprozess. In beiden Fällen ist das kollektive Element, das in theoretischen Studien über das Recht nicht selten übersehen wird, wichtig[48]. Der Konstruktivismus nimmt die Gemeinschaft und ihre Interaktionen besser wahr als jede andere Strömung in den Sozialwissenschaften. Er spiegelt somit die Besonderheit der Veränderungen im Prozess der Rechtsetzung, insbesondere des öffentlichen Rechts, in den Strukturen der deliberativen Netzwerke wider. An ihnen sind viele öffentliche und private Akteure beteiligt, die durch Konsultationen, Meinungsaustausch und gegenseitige Interaktionen spezifische semantische Systeme schaffen, die sich in normativen Akten niederschlagen.

In Anbetracht der Besonderheit der Rechtswissenschaften, einschließlich der Besonderheiten des Verwaltungsrechts, das aufgrund seiner engen Bindung an das System eines bestimmten Staates schwieriger als andere Rechtsgebiete einer rechtsvergleichenden Forschung unterzogen werden kann, ist es sinnvoll, die Nützlichkeit des konstruktivistischen Denkens für die Untersuchung des normativen Raums zu betonen. Die Veränderungen in der modernen Welt haben dazu geführt, dass die Staaten die traditionelle Auffassung von der Rechtsetzung als Ausdruck ihrer ausschließlichen Zuständigkeit längst geändert haben. Recht entsteht in komplexen, mehrstufigen Strukturen. Wir haben

[46] T. Widłak, op. cit., pp. 54, 56.

[47] M. Żak, op. cit., p. 11.

[48] L. Hahn, M. Hasl, *Kollektivität und Recht. Interdiszilinäre Begegnungen*, „Zeitschrift für Kultur und Kollektivwissenschaft" 2021, No. 1, p. 8.

es mit bewussten und unbewussten Anleihen sowohl auf der Ebene der einzelnen Bestimmungen als auch bei deren Auslegung zu tun. Wenn wir diese Prozesse aus der Perspektive der sozialen Konstruktion von Bedeutungen betrachten, können wir uns besser im heutigen Rechtspluralismus zurechtfinden.

Literaturverzeichnis

Bianchi A., *International Law Theories. An Inquiry into Different Ways of Thinking*, Oxford University Press, Oxford 2016.

Bieleń S., *Polityka w stosunkach międzynarodowych*, Aspra-JR, Warszawa 2010.

Bieleń S., *Tożsamość uczestników stosunków międzynarodowych*, [in:] R. Zięba et al. (eds.), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, WDiNP UW, Warszawa 2015.

Brunée J., Toope S.J., *Constructivism and International Law*, [in:] J.L. Dunoff, M.A. Pollack (eds.), *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations. The State of the Art*, Cambridge University Press, Cambridge 2013.

Catanzariti M., Türk A.H., *EU Agencies and the Rise of a Mixed Administration in the EU Multi-jurisdictional Setting: Facing the Challenges of the Rule of Law*, [in:] M. Scholten, A. Brenninkmeijer (eds.), *Controlling EU Agencies. The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order*, Edward Elgar, Cheltenham–Northampton 2020.

Cassese S., *Global Administrative Law: The State of the Art*, „International Journal of Constitutional Law" 2015, No. 2.

Chiari G., *Intersubjectivity, Constructivism, and Personal Construct Theory*, „Journal of Constructivist Psychology" 2020, No. 1.

Czaputowicz J., *Wprowadzenie: Potencjał konstruktywizmu w wyjaśnianiu integracji europejskiej*, [in:] J. Czaputowicz (ed.), *Zastosowanie konstruktywizmu w studiach europejskich*, WUW, Warszawa 2016.

Di Iorio F., *Cognitive Autonomy and Methodological Individualism. The Interpretative Foundations of Social Life*, Springer, Cham 2015.

Dyduch J., Mikiewicz P., Rzeszótko S., *Krytyczne wprowadzenie do teorii stosunków międzynarodowych*, Arboretum, Wrocław 2006.

Dziedziak W., *Rozważania o dobrej administracji*, [in:] P. Jabłoński et al. (eds.), *Prawo i polityka w sferze publicznej*, UWr, Wrocław 2017.

Franzius C., *Recht und Politik in der transnationalen Konstellation: Skizze eines Forschungsgebietes*, „Archiv des öffentlichen Rechts" 2013, No. 2.

Frąckowiak J., *Orzecznictwo i doktryna jako źródła prawa prywatnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 2018, No. 3828.

Frerichs S., *Studying Law, Economy, and Society: A Short History of Socio-Legal Thinking*, „Helsinki Legal Studies Research Paper" 2012, No. 19.

Griffiths M., O'Callaghan T., *International Relations. The Key Concepts*, Routledge, London–New York 2002.

Grosse T.T., *Konstruowanie rzeczywistości jako metoda integracji europejskiej. Przykład Parlamentu Europejskiego*, [in:] J. Czaputowicz (ed.), *Zastosowanie konstruktywizmu w studiach europejskich*, WUW, Warszawa 2016.

Hahn L., Hasl M., *Kollektivität und Recht. Interdiszilinäre Begegnungen*, „Zeitschrift für Kultur und Kollektivwissenschaft" 2021, No. 1.
Helios J., Jedlecka W., *Wykładnia prawa Unii Europejskiej ze stanowiska teorii prawa*, Wrocław 2018.
Hirsch Hadron G. et al., *The Emergence of Transdisciplinarity as a Form of Research*, [in:] G. Hirsch Hadron et al. (eds.), *Handbook of Transdiciplinary Research*, Springer, Cham 2008.
Klamberg M., *Power and Law in International Society. International Relations as the Sociology of International Law*, Routledge, Oxon 2015.
Kohtamäki N., *Delegated Legislation*, *Implementing Legislation*, [in:] *OUP Encyclopedia of EU Law*, OUP, Oxford 2022, https://opil.ouplaw.com/page/Articles.
Kohtamäki N., *Die Reform der Bankenaufsicht in der Europäischen Union*, Mohr Siebeck, Tübingen 2012.
Kohtamäki N., *Theorising the Legitimacy of EU Regulatory Agencies*, Peter Lang, Berlin 2019.
König K., *Konsultierende Regierung*, [in:] K.-P. Sommermann (ed.), *Sachverständige Politikberatung. Funktionsbedingung oder Gefährdung der Demokratie*, Nomos, Baden-Baden 2015.
Kmiecik Z.R. et al., *Klauzula generalna interesu społecznego w postępowaniu administracyjnym, sądowoadministracyjnym oraz egzekucyjnym w administracji*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio G" 2016, No. 2.
Lipowicz I., *Nowe kategorie pojęciowe nauki prawa administracyjnego jako reakcja na zmieniające się zagrożenia jednostki*, „Państwo i Prawo" 2022, No. 2.
Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Wolters Kluwer,Warszawa 2019.
Malesa W., *Recepcja idei prawnej w stanowieniu i stosowaniu prawa*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica" 2017, Vol. 81.
Mitterer, J. *Jak radykalny jest konstruktywizm?*, [in:] J. Mitterer (ed.), *Tamta strona filozofii. Przeciwko dualistycznej zasadzie poznania*, Oficyna Naukowa, Warszawa 1996.
Müller-Mall S., *Legal Spaces. Towards a Topological Thinking of Law*, Springer, Berlin–Heidelber 2013.
Odin R., *Spaces of Communication. Elements of Semio-Pragmatics*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2022.
Ossege C., *European Regulatory Agencies in EU Decision-Making. Between Expertise and Influence*, Palgrave Macmillan, London 2016.
Reus-Smit C., *Konstruktywizm*, [in:] S. Burchill et al. (eds.), *Teorie stosunków międzynarodowych*, KiW, Warszawa 2006.
Saurugger S., *Sociological Approaches to the Crisis*, [in:] N. Brack, S. Gürkan (eds.), *Theorising the Crises of the European Union*, Routledge, Oxon 2021.
Soloch B., *Wykładnia ewolucyjna Europejskiej Konwencji Praw Człowieka a zasada konsensusu. Próba analizy*, „Zeszyty Prawnicze" 2015, No. 4.
Szmigiero M., *Administracyjna „legislacja covidowa" w świetle zasad tworzenia prawa*, „Acta Iuris Stetinensis" 2021, nr 2.
Teubner G., *How the Law Thinks?, Toward a Constructivist Epistemology of Law*, „Law & Society Review" 1989, No. 5.
Weismann P., *European Agencies and Risk Governance in EU Financial Market Law*, Routledge, Oxon 2016.

Widłak T., *Prawo a konstruktywizm w teorii stosunków międzynarodowych – możliwości interdyscyplinarnego zbliżenia*, [in:] M. Zirk-Sadowski et al. (eds.), *Integracja zewnętrzna i wewnętrzna nauk prawnych*, Wyd. UŁ, Łódź 2014.
Wendt A., *Constructing International Polities*, „International Security" 1995, No. 1.
Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
Zwierżdżyński M.K., *Konstruktywizm a konstrukcjonizm*, „Principia" 2012, No. LVI.
Żak M., *Pojęcie standardu prawnego w sieciowym systemie prawa*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2019, No. 1.
Żukowska M.P., *Jaki paradygmat? Konstruktywizm na tle debat nad dominującym podejściem w nauce o stosunkach międzynarodowych*, [in:] W. Jakubowski et al. (eds.), *Nowe spojrzenia w naukach o polityce*, Vol. 1, Wyd. UW, Warszawa 2012.

Summary

Innovation through Interdisciplinarity: The Usefulness of the Constructivist Approach in Administrative Law Scholarship

Keywords: public law, norm, social constructivism, constructivist theories, post-positivist narratives.

Changes associated with the dynamic development of social relations cause the modification of existing methodological approaches. This applies not only to those scientific disciplines which from their birth that has been open to adopting methodological models and instruments from other scientific disciplines – we can mention, for example, the sciences of administration, management, or international relations – but also to the disciplines previously considered conservative, such as the legal sciences. In their search for new cognitive tools, lawyers are increasingly turning to so-called post-positivist theories in the social sciences for inspiration in the processes of interpreting and reinterpreting norms in a broader social context. The purpose of the article is to point out that in this search, the constructivist paradigm deserves special attention, which is especially applicable to public law. It responds most intensively and quickly to the changes associated with the internationalising of social reality. The conclusions presented in the analysis indicate that constructing norms according to the constructivist paradigm, however, faces specific obstacles related to the technocratization of the law-making process.

Streszczenie

Innowacja poprzez interdyscyplinarność: przydatność podejścia konstruktywistycznego w nauce prawa administracyjnego

Słowa kluczowe: prawo publiczne, norma, konstruktywizm społeczny, teorie konstruowania, narracje postpozytywistyczne.

Zmiany związane z dynamicznym rozwojem relacji społecznych warunkują modyfikację dotychczasowych podejść metodologicznych. Dotyczy to nie tylko dyscyplin naukowych, otwartych na przyjmowanie wzorców i instrumentów metodologicznych z innych dyscyplin naukowych – można tu wymienić np. naukę o administracji, zarządzanie czy stosunki międzynarodowe, ale także tych dyscyplin uważanych dotąd za konserwatywne, jak np. nauki prawne. W poszukiwaniu nowych narzędzi poznawczych prawnicy coraz częściej sięgają to tzw. teorii postpozytywistycznych w naukach społecznych, czerpiąc inspirację w procesach interpretacji i reinterpretacji norm w szerszym kontekście społecznym. Celem artykułu jest wskazanie, że w tych poszukiwaniach na szczególną uwagę zasługuje paradygmat konstruktywistyczny, który ma zastosowanie zwłaszcza w prawie publicznym. To on najintensywniej i najszybciej odpowiada na zmiany związane z internacjonalizacją rzeczywistości społecznej. Przedstawione w przeprowadzonej analizie wnioski wskazują, że konstruowanie norm w myśl paradygmatu konstruktywistycznego napotyka jednak na konkretne przeszkody związane z technokratyzacją procesu tworzenia prawa.

DOI: 10.31648/sp.7748

Marcin Krzysztof Konieczny
Police Academy in Szczytno, Poland
ORCID: 0000-0002-1798-1509
markon7788@gmail.com

Border crime in the aspect of the hybrid war between Belarus and Poland

Introduction

The aim of this article is to analyze the issue of border crime in the context of a hybrid war between Belarus and Poland. Both states were dependent on Russian influence as communist states, struggling with economic and political problems. After the Second World War, everything changed. The fates of Poland and Belarus have diverged in completely different directions. Poland became an independent state with a capitalist economy and the policy of Western Europe[1]. The influx of American and Western European culture led to the adoption of new customs, celebrating foreign holidays or the popularization of American music. In addition, Poland began to be affected by phenomena commonly known in developed countries, including the particularly rapid aging of the population[2]. The economic situation of our country has improved significantly and the membership in the European Union has further accelerated the economic development. Poland relatively quickly began to be called first a developing country, then a developed country. What is extremely important, Poland remains a democratic country, constantly developing and getting richer. As a country, however, it still struggles with problems resulting mainly from its difficult history, i.e. poor transport infrastructure or a worse economic situation in the eastern part of the country. The topic of poverty is still topical, including living in poverty in families, emigration of well-educated specialists abroad in order to obtain higher earnings, difficult access to health care or a relatively high percentage of fatal road accidents.

[1] A. Gil, T. Kapuśniak, *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania – koncepcje – realizacja*, Lublin–Warszawa 2009, p. 20.

[2] Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, *Starzenie się społeczeństwa polskiego i jego skutki*, Opracowania tematyczne OT-601, Warszawa 2011.

The history of Belarus is significantly different. It is a country with a rich culture that is less inspired by American or Western European cultures. The media is largely nationalized here, which also makes them politicized. Officially, Belarus remains an independent country with a republic and a semi-presidential system. The country is recognized worldwide as an authoritarian regime[3]. The state itself is referred to in the media as the militia state[4]. Belarus has been influenced by Russia's policy for years[5]. This is due to the fact that similar political propaganda is being conducted and the freedom of citizens is limited. This dependence is also formally sealed with the creation of the Union of Belarus and Russia (Union of Belarus and Russia). The country is one of the developing countries with a socialist-market economy. Therefore, Belarus is struggling with a difficult economic situation, low or negative GDP growth, unemployment, population emigration or insufficient health care.

Polish-Belarusian relations since the 2000s have encountered many obstacles in terms of cooperation and neighborhood. As a member of the European Union, from 2020 Poland does not recognize the leadership of President Lukashenka[6], whose rule is considered a symbol of breaking the law and introducing the principles of an authoritarian state. Additionally, the dependence of Belarus on Russia poses a potential threat to Poland. Putin's efforts to make other countries of the former USSR dependent on himself, as well as the attempts to conquer other territories by armed forces, pose a direct threat to Poland, which has been defining its political affiliation with the European Union for many years. Additionally, Poland is an independent state, which is in opposition to Russia's plans. Belarus has become a state dependent on Russia's actions, which naturally led to a conflict. Another issue is the conflict between Russia and Ukraine[7]. Until now, involving economic blackmail, especially in terms of the supply of raw materials, this conflict has recently turned into military aggression against Ukraine by Russia. In this case, the Belarusian side supports the aggressor not only by politically supporting his actions, but also by providing assistance in the field of launching missiles from Belarus[8].

The emergence of a conflict between Poland and Belarus in the face of the current political situation seemed to be only a matter of time. This study pro-

---

[3] https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Democracy0115 (accessed: 25.02.2022).

[4] https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2021-05-11/koszt-panstwa-milicyjnego-problemy-gospodarcze-bialorusi (accessed: 25.02.2022).

[5] P. Foligowski, *Białoruś. Trudna niepodległość*, Wrocław 1999, p. 14.

[6] https://www.rp.pl/swiat/art8813721-polska-nie-uznaje-lukaszenki-za-prezydenta-bialorusi (accessed: 26.02.2022).

[7] https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-02-26/rosyjski-atak-na-ukraine-druga-doba-wojny (accessed: 26.02.2022).

[8] https://www.bankier.pl/wiadomosc/Bialorus-wystrzelila-rakiety-na-Ukraine-Lukaszenka-to-byla-samoobrona-8286977.html (accessed: 26.02.2022).

vides a better understanding of the conflict that has arisen in relation to the political situation on both sides. The research problem is getting to know the context of the conflict that has arisen and presenting the arguments of both sides. The reference of the current conflict to legal and political issues is assumed as an interpretative framework.

A comprehensive understanding of the problem of border crime in the aspect of the hybrid war between Belarus and Poland is possible only through a detailed analysis of the reasons for both sides. This subject cannot be separated from the current events taking place in Ukraine, including in particular Belarus' support for Russia in its attacks on that country. The analysis of this topic was based mainly on the articles available in the national press and information published in news services from around the world. In the preparation of this work, materials from forsal.pl, governmental gov.pl, Polityka.pl or businessinsider.com.pl were used. Historical events have been described on the basis of many literature items, for example: *History Polish* Topolski's, *History of Belarus 1795–2000* Szybieka's or Jenkins' *Short History of Europe*. Legal acts of international law were also used during the preparation of the study. The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms was of particular importance here. The materials were also prepared with the use of the United Nations Charter adopted in 1945 and the Universal Declaration of Human Rights adopted in 1948 by the UN General Assembly.

The issue of border crime in the aspect of the hybrid war between Belarus and Poland

The hybrid war between Poland and Belarus is an extremely topical topic. Numerous media reports about refugees living in extreme conditions, while in this part of Europe it is a merciless winter. Additionally, the Russian-Ukrainian conflict deepens the problem of legal and illegal migrants arriving from Eastern countries to Poland. The hybrid war between Belarus and Poland is, however, a multifaceted and complicated issue. Its causes can be traced back to Russia's aspirations, including the desire to destabilize the borders of the European Union, and even to create a threat of further aggression against other countries.

Research methodology

The aim of this study is to investigate the issue of border crime in the context of the hybrid war between Belarus and Poland in the years 2021–2022.

It is assumed as a hypothesis that this hybrid war is a tool of political and organizational destabilization of the situation of Poland as a member of the European Union by Belarus. The supporting hypothesis is that the current conflict in Ukraine is an example of Russia's efforts to change the balance of political forces in Europe and Asia.

The following research questions are:

- What are the causes of the conflict between Belarus and Poland?
- What is the political context of hybrid warfare?
- Which social group will be most affected by the conflict?
- What is the significance of a hybrid war in the face of the current political situation in Europe and East Asia?

The scope of the work is to examine the current situation of the relationship with the hybrid war in relation to the interests of Poland as a party to the conflict. The research method is the analysis of available literature and the press, websites, media reports, etc. The study of this topic is an important aspect of better understanding the occurrence of hybrid war and related messages.

History of Polish-Belarusian relations

Poland and Belarus are linked by many years of history. This one was complicated and full of changes many times. Once the territories of today's Republic of Belarus belonged to the Duchy of Poland. It happened in the times of unquestionable glory of Poland, as a result of the Union of Lublin in 1579. The borders of our country were much further back then, covering the territory of today's Ukraine and Lithuania. This state of affairs lasted until 1793. Then, as a result of the partition of Poland (1793–1795), these areas were taken over by Russia[9]. Szybieka draws attention to the beginnings of the formation of Belarusian culture and language[10]. The first records about him can be found in the nineteenth century. Belarusians already at that time had their ethnic and national identity, including their culture, they identified themselves through language, traditions and customs. However, they were influenced by both Polish and tsarist Russia or other neighboring countries. As Kosman writes, the cultural and linguistic richness was also related to the fact that a large diversity of nationalities lived in Belarus, including Poles, Russians, Ukrainians and Jews. It was a natural consequence of the location of the place of residence and the political and economic affiliation of these areas.

[9] J. Topolski, *Dzieje Polski*, Poznań 2015, p. 97.
[10] Z. Szybieka, *Historia Białorusi 1795–2000*, Lublin 2002, p. 63.

Political affiliation to the Duchy of Poland and the influence of neighboring countries played an important role in the history of Belarusians. In the indicated areas, after their conquest by the Russians, it was possible to identify movements supporting belonging to Poland, as well as the willingness to become independent from it. During the period of belonging to Russia, the idea of independence grew, which resulted in the creation of Belarusian literature, the publishing of newspapers and the establishment of the Belarusian Revolutionary Party (1902). Despite actions of this type, independence movements have not been effective so far. The period of the First World War (1914–1918) was a chance for Belarusians to try to create their own state[11]. It was also related to the collapse of the tsarist regime in Russia, which significantly changed the country's political scene. At that time, the direction of socialist and communist policy was gaining momentum, and the propaganda was more and more effectively promoted by Włodzimierz Lenin. These actions ended with an armed seizure of power and the forceful suppression of the opposition by the Bolshevik government[12].

Socialist and revolutionary moods, including the armed riots of the Bolsheviks directed by Lenin's propaganda, facilitated this process. In 1918, for a short period, even the Belarusian People's Republic was established, the fate of which will be settled. However, there were changes in the balance of power in Europe, including, in particular, the withdrawal of German troops from the occupied territories. In 1919, at the very beginning of the year, the Belarusian Soviet Specialist Republic was established, then a month later the Lithuanian-Belarusian Soviet Republic was established. This one did not last until the end of the year and eventually collapsed. It was considered an artificial state that was overthrown by Poles immediately after Poland regained independence. The government of the Belarusian People's Republic was in exile at that time. Despite this, Poland and Belarus signed a military convention in 1920, the purpose of which was to fight the Bolshevik troops. Increased propaganda and the strong influence of Lenin led to the resurrection of the Belarusian Soviet Republic. Belarus soon became part of the Union of Soviet Socialist Republics of the USSR (in 1922)[13].

The USSR was a federation of Soviet republics with a communist and socialist system. The idea behind the communists was to fight capitalism and incorporate new areas into the united republic. Attempts to fight for independence, change the political system or the emergence of a political opposition to the authorities were suppressed. Therefore, the inhabitants of the conquered territories could not openly build their culture and shape themselves as

[11] M. Kosman, *Historia Białorusi*, Wrocław 1979, p. 13, 72.
[12] S. Jenkins, *Krótka historia Europy. Od Peryklesa do Putina*, Warszawa 2020, p. 45, 60.
[13] Ł. Kamiński, M. Korkuć, *Przewodnik po historii Polski 966–2016*, Warszawa 2016, p. 60, 118.

a nation. This does not mean, however, that such actions did not take place. A perfect example of this were activities that practiced traditions, used language and continued the work of Polish artists after the partition, and Belarusians in the times of oppression[14].

The history of Poland and Belarus is not linked again until the Soviet aggression against Poland in 1939. Aggression was also one of the first actions carried out as part of World War II, in which the Germans attacked Poland. Despite numerous attempts, the Poles failed to defend themselves, not being able to count on the support of their allies – England and France. The result of these events was another partition of Poland. The territory of the country was divided between the Germans and the USSR[15]. Poland as a country disappeared from the political maps of the world again. The activity of the Polish underground, the way of fighting for independence and the attempt to fight the strong occupiers led to the devastation of the country. About 20% of the country's population died as a result of the fighting[16], the problem turned out to be the bad economic situation, destruction of industry, loss of goods and property by the population. Huge losses were visible in culture[17]. Many national works of art were stolen or destroyed during the war. After the war, Poland gained the western territories, but lost the eastern territories. This means that the Polish Lviv or the Borysławsko-Drohobyckie basin were incorporated into the USSR, which meant that Poland lost as much as 48% of the land it had during the Second Polish Republic[18]. In addition, the newly created Republic was finally transformed into the Polish People's Republic (PRL) characterized by a communist regime. The People's Republic of Poland was incorporated into the USSR. This meant the lack of sovereignty and full political and economic subordination to the federation[19]. These times were adorned with poverty, socialism, and technological and economic backwardness in relation to the West. For Poles it was in many cases a difficult time, full of struggle for basic goods (e.g. clothes, shoes, car, etc.), filled with limitations, political propaganda and dreams of Western living standards[20]. Belonging to communist countries politically brought Poland closer to Russia, Ukraine or Belarus. One of the foreign languages taught in schools was Russian. It was possible to go mainly to the countries of the USSR for trips

[14] S. Jenkins, op. cit., pp. 121–123.

[15] J. Topolski, op. cit., pp. 132–134.

[16] Sources here give values from about 17% of the Polish population killed in combat to as much as 22% of this indicator. The discrepancies result from different estimation methods and the lack of precise data on those who died during World War II in Poland.

[17] A. Beevor, *Druga wojna światowa*, Kraków 2013, pp. 37–39.

[18] A. Nowak, *Polska Wielka księga historii*, Warszawa 2018, pp. 30–32.

[19] E. Mironowicz, *Historia państw świata w XX wieku. Białoruś*, Warszawa 2007, pp. 253–255.

[20] I. Kienzler, *Życie w PRL. I strasznie i śmiesznie*, Warszawa 2015, pp. 9–15.

abroad[21]. Polish-Ukrainian, Polish-Russian or Polish-Belarusian relations were apparently very good at that time. However, Poles' aspirations to have an independent country led to a rejection of propaganda and resentment towards other countries belonging to the USSR[22].

Poland's orientation towards the policy of Western European countries took place at the turn of 1989 and 1990. It was then that the communist government in Poland collapsed and the Polish United Workers' Party ceased to rule, and a new power was elected in democratic elections[23]. The end of the communist era marked a cut off from the influence of the former USSR countries and a big turn towards the West. The consequence of this was many political events. Poland joined NATO in 1999 and the European Union (EU) in 2004. These changes led to a significant cultural and political cut-off between the country and the countries of the former USSR. Poland has become a modern, European country, benefiting from EU membership in the Schengen area, including the free movement of goods and people. Poland is struggling with many internal problems, including, for example, the ineffective health service or inflation, but in the world it is considered a dynamically developing economy. So far, the increase in the GDP (Gross Domestic Product) in Poland has been stable, and the economic and political situation is most threatened by limited gas and oil supplies from Russia and potential armed conflicts on the eastern borders country[24].

Belarusians undertook the first independence actions in the middle of 1990. The collapse of the USSR dates back to 1991, and independent states were created in its place. Belarus, Russia and Ukraine were among them[25]. Belarus became a presidential republic. Through the rule of Alexander Lukashenka, this system is characterized by authoritarianism. The European Union countries did not recognize his authority as legal, and did not recognize him as a representative of Belarus. The government of the country is accused of numerous crimes, including, in particular, violations of human rights. Belarusian and Russian relations have deteriorated in recent years, which has had a significant impact on the condition of the country's economy. Like many Baltic countries, Belarus depends to a large extent on the supply of raw materials, including oil and gas, from Russia. In addition, the unstable political

---

[21] https://expressbydgoski.pl/turystyka-w-prl-podroz-za-jeden-krysztal-kilka-par-dzinsow-i-troche-biseptolu/ar/c15-14297327 (accessed: 26.02.2022).

[22] R. Zięba, *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Warszawa 2010, pp. 13–22.

[23] R. Kuźniar, K. Szczepanik (ed.), *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, Warszawa 2002, pp. 56–58.

[24] R. Zięba, *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej*, Warszawa 2013, pp. 10–22.

[25] Ibidem, pp. 120–122.

situation of the country and not the best economic condition led to a negative GDP growth in selected years[26]. The deteriorating relationship with Russia led to a further weakening of the country's economic growth. The situation is not improved by the geographical location of Belarus next to politically and economically unstable Ukraine, unfavorable Russia, moving towards the economy of western Poland, and not the richest Lithuania[27].

Since the end of World War II, the history of Poland and Belarus has been very difficult. Even in 1945, after the Second World War, Poland regained its presence on the world maps, the losses it suffered forever changed the face of the country. In addition, the hard time of communism led to Poland's economic delay in relation to its western neighbors. The situation was similar in Belarus, which for many years was also sovereign of the USSR, taking over the political system in force. Belarusians were very negatively affected by the war, struggling with economic and political problems. The situation between Poland and Belarus was made more difficult by the fact that present-day Belarus used to be part of Poland. This resulted in displacement, but also a feeling of great loss among Poles due to the lost land and the vision of its former glory. Nevertheless, on October 10, 1991, the Polish-Belarusian "Declaration on Good Neighborhood, Mutual Understanding and Cooperation" was signed[28]. Thus, both countries recognized themselves as equal and friendly to each other. The lack of territorial claims of both sides towards each other and the recognition of their ethnic, cultural and national differences was clearly indicated. It was in the interest of both countries to preserve peace and enable political and economic cooperation. Poland was one of the countries that quickly recognized the independence of Belarus[29]. This happened in the last days of 1991[30]. A year later, a treaty was signed establishing the principles of good neighborliness, including mutual respect and friendly cooperation. It is worth noting that Poland signed a similar treaty with Germany, for example, at a similar time[31].

The political situation between Belarus and Poland did not go well after the treaty was signed. Despite the expressions of good intentions and the written commitment of both parties, there were concerns that Russia would

---

[26] R. Czachor, *Białoruś w stosunkach międzynarodowych, I. Topolski (red.), Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009, ss. 334*, „Wschodnioznawstwo" 2010, no. 4, pp. 213–215 (review).

[27] I. Topolski, *Białoruś w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2009, pp. 215–216.

[28] E. Mironowicz, *Polityka zagraniczna Białorusi 1990–2010*, Białystok 2011, pp. 60–61.

[29] K. Malak, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Białorusi*, Warszawa 2003, p. 45.

[30] Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Warszawie dnia 23 czerwca 1992 r. (Journal of Laws 1993, No. 118, Item 527).

[31] Traktat między Rzecząpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r. (Journal of Laws 1992, No. 14, Item 56).

interfere in this relationship[32]. Belarus has been under a very strong Russian influence since 1994[33]. In the meantime, Alyaksandr Lukashenka won the presidential elections in Belarus[34]. Belarus's dependence on Russia was sealed in 1997 with the agreement on the Union of Belarus and Russia (UBC)[35]. Belarus's dependence on Russia is an extremely unfavorable situation for Poland. The current aspirations of Vladimir Putin, the president of Russia, are often based on the armed takeover or making other countries of the former USSR dependent on each other[36]. This means that the independence of countries such as Poland, Ukraine and Belarus is in danger. In the case of Belarus, dependence on Russia has already been formally confirmed[37]. Ukraine was attacked by the Russians in 2014 and Crimea and Sevastopol were taken from it[38]. For this reason, severe economic and political sanctions have been imposed on Russia. However, this did not change Moscow's attitude, which recognized Crimea as an inseparable part of its country. Such a state is not accepted by most countries of the world. Formally, Ukraine has been in conflict with Russia since then, but so far it has not manifested itself in hostilities.

Currently, numerous media reports about Putin's attack on Ukraine. A few weeks ago, this event was presented in the media as a potential political takeover, most likely not having an armed character or involving troops present only in Donetsk and its vicinity[39]. Almost all Polish newspapers, including "Gazeta Wyborcza", "Newsweek Polska" and the "Polska Times", reported alarming leaks about the intention to attempt a coup against the Ukrainian authorities. The media reported information about the deployment of Russian troops on the border with Ukraine, but the Russian authorities assured that only exercises were taking place there[40]. Speculation is coming this conflict did not stop. It soon turned out that these suspicions were fully accurate. On February 24, 2022, Russia attacked Ukraine with an armed attack from many sides. The aggression carried out was associated with a massive attack on

---

[32] A. Eberhardt, U. Ułachowicz, *Biełaruś – Polszcza. Polska – Białoruś*, Warszawa 2003, pp. 23–25.

[33] E. Mironowicz, *Polityka zagraniczna...*, pp. 120–122.

[34] R. Czachor, *Miejsce Republiki Białoruś w polskiej polityce wschodniej. Bilans dwudziestolecia*, Polkowice 2012, pp. 136–138.

[35] https://www.rp.pl/polityka/art19077341-zwiazek-radziecki-2-0-coraz-blizej (accessed: 26.02.2022).

[36] E. Mironowicz, *Polityka zagraniczna...*, pp. 37–39.

[37] K. Fedorowicz, *Polityka Polski wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi w latach 1989–2010*, Poznań 2011, pp. 11–13.

[38] https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/06/21/russia-s-illegal-annexation-of-crimea-and-sevastopol-council-renews-sanctions-for-a-further-year (accessed: 26.02.2022).

[39] https://teleshow.wp.pl/atak-na-ukraine-polske-i-kraje-baltyckie-6728869444111008a (accessed: 26.02.2022).

[40] https://wyborcza.pl/7,75399,28106033,rosja-koncentruje-wojska-na-granicy-z-ukraina-sa-nowe-zdjecia.html (accessed: 22.02.2022).

military centers and on the civilian population. Countless photos of rockets hitting residential buildings appeared in the media, and information about the firing of trains or cars with fleeing terrified citizens of Ukraine spread all over the world. These actions were quickly called war crimes[41].

The evident of another war in Europe has thus become a fact. Ukraine fiercely defends itself against a very strong invader. It has the support of many countries around the world, including all of Western Europe, including all members of the European Union. Support was also guaranteed by the United States and Great Britain[42]. This does not change the fact that Russia has much larger armed forces than Ukraine. Additionally, it had been preparing for the war for many months, planning attacks not only from Russia, but also from Belarus. Thus, Ukraine was not only surprised by the aggression, but was in fact attacked by its two neighbors.

The situation related to the conflict was made worse by the fact that the economic and political situation in Ukraine had not been good for several years. The state was weakened and struggled with internal problems. Another important factor was the ongoing SARS-CoV-2 (COVID-19) pandemic[43]. The pandemic not only weakened the economic situation in Ukraine, but also led to a strain on the work of health services. For Poland, Russia's attack on Ukraine means potentially changing the political balance in Europe, including the outbreak of war on its eastern border and being on the frontline of the European Union, the United States and NATO's actions against Russia[44]. The conflict also has a moral dimension. Poland, as well as other European countries, condemned the military aggression that resulted in the death of hundreds of thousands of people. European countries are trying to support Ukraine by sending weapons, food and humanitarian aid. Poland is a country that intends to accept all migrants fleeing the war. Free medical assistance, free transport, accommodation and food or legal assistance were organized[45].

Attacks on Ukraine are supported by Belarus, which also borders Poland. The potential vision of Russia conquering Ukraine would lead to Poland's border with Russia or its dependent countries over a very long distance. The conflict in Ukraine made it possible to intensify the reluctance of Poles towards Belarusians and Russians in a very short time. In view of the fact that, even before Russia's invasion of Ukraine, these relations were extremely difficult,

---

[41] https://tvn24.pl/swiat/rosja-zaatakowala-ukraine-amnesty-international-ataki-agresorow-moga-stanowic-zbrodnie-wojenne-5614210 (accessed: 27.02.2022).

[42] https://www.se.pl/wiadomosci/polityka/te-kraje-wspieraja-ukraine-w-wojnie-z-rosja-i-kto-jakiej-pomocy-udzielil-aa-9RXC-zXF2-vYo9.html (accessed: 28.02.2022).

[43] https://www.gov.pl/web/koronawirus (accessed: 20.02.2022).

[44] https://www.money.pl/gospodarka/inwazja-na-ukraine-to-straty-dla-wszystkich-polska-jest-juz-krajem-frontowym-6728467715173216a.html (accessed: 28.02.2022).

[45] https://polskatimes.pl/pomoc-ukrainie-jak-i-gdzie-pomagac-informacja-aktualizowana/ar/c1-16070267 (accessed: 29.02.2022).

at present it is almost impossible to conduct them properly. Currently, Poland's activities are based on the imposition of economic and financial sanctions against both Belarus and Russia. For example, PKO BP blocked payments to eleven Russian and Ukrainian banks[46].

The dependence of Ukraine and Belarus on Russia is a very undesirable and dangerous phenomenon for Poles. Russia in no way conceals its intentions to take over the territories of the former USSR and its tendency to take military action to achieve such a state. The further dependence of Belarus and the integration of countries in terms of taxes, law and the economy are one of the important steps in achieving this goal[47]. States conduct discussions on the issue of common security, which in turn creates a natural political and economic border between the West and the East[48].

Despite the political differences between Poland and Belarus, economic contacts between both countries have registered increases in recent years. In 2020, the export of Polish products to Belarus amounted to EUR 1.6 billion, and import – EUR 1.4 billion[49]. Both imports and exports have increased in recent years[50]. There are also several hundred companies with Polish capital in Belarus. The country imports much more goods than it exports. Despite this, trade with Poland constitutes a significant part of the Belarusian budget. This is despite the fact that Belarus conducts an anti-market economic policy, which in practice means the implementation of the communist economy. Many of the largest companies are run by the government and sometimes even by the president himself. The share of private enterprises in the state is very small[51].

The recent conflicts on the Polish-Belarusian border have not changed this situation. Economic cooperation between the countries grew, which, however, made the current Polish-Belarusian conflict even more complicated. It is also worth noting that the fact of the war in Ukraine will also have a significant impact on the deterioration of relations between Belarus and Poland in a very short time. One can only speculate that the economic cooperation of the two countries will weaken in the coming months. Rebuilding good relations may be impossible for a long time.

---

[46] https://businessinsider.com.pl/biznes/sankcje-przeciw-rosji-pko-bp-blokuje-platnosci-do-11-bankow-rosyjskich-i-bialoruskich/8vzhvxd (accessed: 28.02.2022).

[47] https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-11-05/rosja-bialorus-pozorowane-przyspieszenie-integracji (accessed: 26.02.2022).

[48] https://forsal.pl/swiat/rosja/artykuly/7835192,forum-regionow-bialorusi-i-rosji-minsk-bezpieczenstwo-gospod arcze-lukaszenka.html (accessed: 26.02.2022).

[49] Date CSO, https://stat.gov.pl/banki-i-bazy-danych/handel-zagraniczny (accessed: 26.02.2022).

[50] https://itro.pl/rynki-zagraniczne/bialorus (accessed: 26.02.2022).

[51] https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/gospodarka-bialorusi-skad-lukaszenko-bierze-srodki-na-armie-polska-ma-w-tym-swoj/d3shmbt (accessed: 28.02.2022).

Hybrid war between Belarus and Poland

Hybrid War is a specific form of war. It manifests itself in maintaining the conflict by states without conducting military actions or even significant economic or political changes. This type of war is aimed at hitting the enemy's weak point in order to achieve the intended target[52]. A characteristic feature of this type of conflict is the use of modern techniques of attacking the opponent, which, however, are not related to an armed attack. Formally, both countries remain at peace, often continuing economic cooperation. A tool in a hybrid war may be unconventional instruments related to subversive activities, including political attacks, attempts to destabilize the economic situation of the enemy, for example through speculation or disinformation, etc. Exactly such activities have been carried out so far by the Belarusian side towards Poles.

When starting the analysis of the hybrid war between Belarus and Poland, it is worth understanding the intentions of each side of the conflict. The first point here is to understand who is fighting with whom. There is a reason why it is said that it is a hybrid war between Belarus and Poland, while the statement that it is a conflict between Poland and Belarus is never used. Emphasizing that the aforementioned war is declared to Poland by Belarus is an important aspect of understanding its origins. It should be recalled here that Poland represents a different system and the way of running the national economy than Belarus. Our country is democratic and capitalist. The principle of the free market is the basic tool of market self-regulation. Additionally, Poland is a country that is economically open to cooperation both in the EU and in the world. Our country is also a democratic, unitary state, belonging to the European Union, the United Nations and NATO. The borders of our country define the eastern border of the Union and NATO, which is a kind of political counterweight to socialist Russia and Belarus.

Eastern countries are characterized by a much more authoritarian way of governing[53]. In both Russia and Belarus, the position of the president is associated with a very wide ranging power, including political and legislative decision-making. Another issue is that the Belarusian economy is heavily dependent on Russia, including the import of mineral resources and fuels, as well as the export of goods.

The political and economic differences between Belarus and Poland are undoubtedly difficult to reconcile, which creates a natural field for conflicts. However, it is worth relating this situation to Russia's aspirations, in particular to Vladimir Putin, the president of the Russian Federation, who has an

[52] https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2021/11/30/wojna-hybrydowa-nowe-zagrozenia-zlozonosc-i-zaufanie-jako-antidotum/index.html (accessed: 20.02.2022).

[53] https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Bialorus-Gospodarka;4573790.html (accessed: 20.02.2022).

extremely strong position. Putin has long talked in the media about the need to change the balance of power in the world. He also mentioned the desire to regain power over Ukraine, Latvia, Poland and other countries that were in the past part of the USSR or under the influence of the Russians[54]. This fact puts Belarus, supporting Putin, in a natural opposition to Poland, which remains an independent country which is additionally part of the political and military forces opposing Russia – the European Union and NATO. The media has long reported on Putin's desire to destabilize the EU's borders, the tool of which were Belarus's actions against Poland, which are today called hybrid war.

Belarus' actions towards Poland as part of the hybrid war[55]:

- Initiating a border crisis at border crossings with Poland by transporting thousands of refugees from Afghanistan and Iraq to the border areas,
- Undertaking attempts to politically destabilize the European Union through disinformation in the media and falsification of data and information,
- Supporting the migration crisis of refugees from war-torn countries, including Afghanistan and Iraq,
- Creating a threat to the security of the Polish State by supporting attempts to illegally cross the Polish border,
- "testing" the reaction of the European Union, including Poland, by exacerbating the border crisis (e.g. by preventing the refugee retreat deep into Belarus or by failing to provide refugees with adequate assistance),
- Defining Poland as a country oppressing refugees from countries under war or persecuted politically, culturally, religiously, etc.,
- Asking Russia for help in easing the conflict with Poland via Belarus.

The hybrid war between Belarus and Poland has its roots indirectly in the migration crisis and the conflict between Poland and Russia and Poland – Belarus. The ongoing war in Iraq and Afghanistan, among others, and the conflicts in Africa have led to a massive and uncontrolled movement of people from war-torn countries to wealthy countries, including Western Europe. So far, people have come mainly from the Western Balkan and Eastern Mediterranean routes. However, due to the escalation of conflicts, especially in Afghanistan and Syria, an increasing number of immigrants began to come to Europe from the Eastern European route.

The migration crisis was the subject disputes between countries around the world for many years. In 2021, it was used as an excuse to start a conflict between Belarus and Poland[56]. This situation was started with the reports of

---

[54] https://300gospodarka.pl/wywiady/wojna-na-ukrainie-dlaczego-putina-dzis-nie-interesuje-kompromis-wywiad-z-szefem-osw (accessed: 26.02.2022).

[55] https: //www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8288290,wojna-hybrydowa-granica--o-co-chodzi.html (accessed: 25.02.2022).

[56] https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-12-15/granica-polsko-bialoruska-to-nie-jest-zaden-kryzys-hum anitarny-to-jest-wojna-hybrydowa (accessed: 26.02.2022).

a significantly increasing number of immigrants crossing the Polish border from Belarus illegally. At the beginning of August 2021, the Polish Border Guard detained about 350 immigrants, mainly from Afghanistan and Iraq. The following days saw an increase in such reports[57]. Initially, illegal immigrants were either directed to centers for foreigners or returned. With time, however, it turned out that the numbers of the incoming population significantly exceeded expectations. The refugees were massively transported to Belarus (against payment) by the Lukashenka government only to be then transported to the border with Poland. As a consequence of these actions, Poland almost completely closed its eastern border. Thousands of people found themselves on the border of Poland and Belarus, which resulted in the sending of troops to this area to support the activities of the Border Guard. At that time, Poland started actions to stop the influx of people, including those preventing them from crossing the border. The immigrants made numerous attempts to cross the border illegally. Among the behaviors aimed at this were attempts to cross the border by force, attacks on troops and the Border Guard, etc.

The situation of migrants at the border quickly became very difficult. The Belarusian authorities prevented them from returning to the interior of the country, cutting off their path. In addition, an engineering dam and a fence 2.5 meters high were erected on the Polish side, and the area was monitored 24 hours a day by the military, preventing illegal border crossing[58]. Especially on the Belarusian side, groups of migrants sleeping in tents or under the open sky, by fires in the forest, emerged. It is worth noting that among the population arriving at the Polish border there were both women and children[59]. In many cases, these people were deprived of any help, including medical care.

In practice, migrants were imprisoned on the Polish-Belarusian border without the possibility of moving either side. Over time, the temperature began to cool down and the nomadic migrants began to fight for their lives and health. Numerous news from the border started to flow in about the ill-treatment of migrants by the guards on both sides, as well as about attacks by migrants on mainly Polish services. There were still attempts to escape. Many humanitarian organizations also provided aid, but access to migrants was limited. The Belarusian side more and more often accused Poland of not helping the victims. According to the information provided by the media, Poland sent humanitarian convoys to help the population, but they were not allowed on the Belarusian side[60].

---

[57] https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/9350,Duze-grupy-cudzoziemcow-zatrzymane-na-polsko-bialoruskim-odcinku-granicy.html (accessed: 26.02.2022).

[58] https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-08-23/konferencja-mariusza-blaszczaka/?ref=slider (accessed: 26.02.2022).

[59] https://forsal.pl/gospodarka/aktualnosci/artykuly/8287567,migranci-na-granicy-proba-masowego-silowego-wejscia-do-polski.html (accessed: 26.02.2022).

[60] https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8231197,przydacz-polski-konwoj-humanitarny-bialorus.html (accessed: 26.02.2022).

There is no doubt that the situation of migrants at the border was difficult. It is worth noting, however, that their presence in this area was not accidental. In the Polish media, you could hear a lot of information that migrants were being brought to the Polish border on purpose. The government of Lukashenka is accused of transferring the population by Poland[61]. First, they are taken by planes from the besieged countries to Belarus, where they are then transferred by land to the border with Poland[62]. All this takes place under the pretext of helping migrants and, at the same time, lack of support for this group from Poland and the European Union. However, there are reports that the smuggling is also done under the guise of tourism and that politicians are involved in this activity[63]. In fact, bringing the migrants in was primarily a political struggle with an international dimension.

Potential reasons for the actions of Belarus[64]:

- revenge for the sanctions imposed by the EU on Russia, which also affected the Belarusian economy,
- an attempt to punish Poland for supporting free elections in Belarus, which translated into supporting the anti-regime opposition,
- willingness to cause a media conflict under the pretext of humanitarian actions,
- willingness to start a war with Poland and the European Union without its formal declaration,
- an attempt to obtain financial benefits from the transport of refugees to the territory of Belarus by providing flights, organizing transport or even running a travel agency officially dealing with this practice,
- revenge for recognizing the elections held in Belarus as rigged by the current regime,
- willingness to divert attention from the gathered Russian troops on the Ukrainian border (this aspect was important before the beginning of the war between Russia and Ukraine),
- recognition of Lukashenka's rule in Belarus by forcing peace talks by European Union countries.

The situation on the border and the actions of the Belarusian authorities have been recognized by Poland as a political provocation on the part of Belarus and Russia[65]. The media began to describe these events as revenge for

---

[61] https://www.dw.com/pl/granica-gra-%C5%82ukaszenki-i-b%C3%B3l-uciekinier%C3%B3w/a-59811471 (accessed: 26.02.2022).

[62] https://www.wprost.pl/kraj/10469671/wojna-hybrydowa-lukaszenki-dotarla-do-polski-trwa-przerzut-nielegalnych-migrantow.html (accessed: 26.02.2022).

[63] https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/2146556,1,tropem-16-kartek-a4-znalezionych-w-lesie-jak-bialoruskie-firmy-handluja-migrantami.read (accessed: 26.02.2022).

[64] https://wsksim.edu.pl/konflikt-na-granicy-polsko-bialoruskiej (accessed: 20.02.2022).

[65] https://forsal.pl/gospodarka/aktualnosci/artykuly/8287567,migranci-na-granicy-proba-masowego-silowego-wejscia-do-polski.html (accessed: 26.02.2022).

Poland's support of Lukashenka's opposition in the 2020 presidential election undermining the integrity of the European Union for political purposes. Russian media began to report on plans to invade the countries of the former USSR, including Ukraine and Poland. This is consistent with Putin's recent actions, including the illegal annexation of Crimea. Russia also undertook military aggression against Ukraine. These activities have been planned for a very long time, as evidenced by reports on the transport of military equipment and the presence of approximately 100,000 troops at the border at the beginning of 2020[66]. Due to the war in Ukraine, Poland has become an area where potentially military aggression could be continued in the future[67]. Hence, the support for Ukraine from Poland and the EU and opposition to the policy pursued by Moscow was the beginning of a conflict between Poland and Russia, but also Poland-Belarus[68].

The situation that has arisen is commonly known as the hybrid war between Belarus and Poland[69]. The actions of the Belarusian authorities led to a crisis on the border of both countries. Migrants were used as a kind of political tool, which led to a situation that threatened their life and health. In addition, the Russian and Belarusian media have been providing false information about the policies of the European Union, NATO and Poland for several years. An example of this may be the creation of conspiracy theories about the alleged plans of NATO attacks on Belarus[70], incorrect information about the ill-treatment of the Russian nationality in Ukraine or, for example, in Poland, or the treatment of the deployment of the American anti-missile system or the stationing of American troops on Polish soil for the purpose of attacking Russia[71]. Hostile actions are dictated here primarily by the Belarusian side, hence it is blamed for starting a hybrid war. No military operations have been carried out between Poland and Belarus, and these countries are also continuing economic cooperation. However, the conflict, including mutual accusations of its escalation, information warfare in the media or conducting a political narrative that threatens further cooperation between states, have become an indisputable fact. It is worth noting that the very fact of destabilizing the Polish border with Belarus, inciting a conflict and actions aimed at dissemi-

---

[66] https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/rosja-w-xxi-w-juz-pokazala-ze-jest-gotowa-na-wojne-obecne-okolicznosci-sa-jednak/94434lp (accessed: 26.02.2022).

[67] https://forsal.pl/swiat/unia-europejska/artykuly/8295599,ekspert-na-granicy-z-bialorusia-mamy-wojne-hybrydowa-putin-chce-zniszczyc-ue.html (accessed: 26.02.2022).

[68] https://wideo.wp.pl/putin-chce-nowego-porzadku-na-swiecie-nad-europa-wisi-widmo-kolejnej-wojny-6725 921234671745v (accessed: 26.02.2022).

[69] https://tvn24.pl/swiat/ukraina-rosyjskie-wojsko-na-granicy-najbardziej-wiarygodne-scenariusze-konfliktu-5576379 (accessed: 26.02.2022).

[70] https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/ataki-medialne-na-polske-w-zwiazku-z-wydarzeniami-na-bialorusi (accessed: 26.02.2022).

[71] https://spidersweb.pl/bizblog/tarcza-antyrakietowa-redzikowo (accessed: 25.02.2022).

nating false information are also recognized as part of the war. Nevertheless, the hybrid war lost its importance in connection with the war in Ukraine.

Crime on the borders of Belarus with Poland

Crime on the borders of Belarus with Poland should be considered in several aspects. The first is the existence of "standard" smuggling or other violations of the law that took place before the hybrid war. This phenomenon is quite common at the borders of almost all countries in the world and will not be the subject of this analysis. In mid-2021, a form of another type of crime was created on the border of Poland and Belarus, which is directly related to the hybrid war. This is primarily about an attempt to cross borders illegally and about human rights violations in general. These rights are defined, inter alia, by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms[72] adopted by Poland[73] and other countries of the world.

The occurrence of a hybrid war between Belarus and Poland is related to the violation of national and international law[74]:

- breaking the law related to the inviolability of Poland's borders by Belarus,
- illegal crossing of the Polish border by refugees,
- trafficking in human beings by criminals on the Belarusian side[75],
- violations of human rights, including failure to provide adequate assistance to refugees through Belarus, potentially also through Poland,
- attacking the Border Guard by refugees in order to illegally cross the Polish border,
- attacking journalists by the Belarusian side, forcing Belarus and Russian authorities to report false information in the media[76],
- limiting access to data and the area of conflict for journalists by the Polish side[77].

Criminal activity at borders has three basic dimensions. The first is the deliberate activity of the government of Belarus and Russia leading to the

---

[72] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Journal Law 1993, No. 61, Item 284).

[73] The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms was adopted by Poland in 1993.

[74] https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-12-15/granica-polsko-bialoruska-to-nie-jest-zaden-kryzys-humanitarny-to-jest-wojna-hybrydowa (accessed: 20.02.2022).

[75] https://www.money.pl/gospodarka/przemycaja-ludzi-grupy-przestepcze-dzialaja-przy-granicy-6706775365483264a.html (accessed: 20.02.2022).

[76] https://www.dw.com/pl/to-by%C5%82-push-back-dziennikarze-zatrzymani-przy-polsko-bia%C5%82oruskiej-granicy-wywiad/a-59418226 (accessed: 15.02.2022).

[77] https://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,27647917,zatrzymanie-dziennikarzy-przy-polsko-bialoruskiej-granicy.html?disableRedirects=true (accessed: 15.02.2022).

escalation of the conflict and disinformation in the media. This type of activity has the dimension of a political attack aimed primarily at Poles, but also at all European Union countries. The expected result may be the destabilization of the Polish border, looking for pretexts to launch an invasion or causing internal problems of the Union leading to a decrease in the sense of community and unity among its members[78].

Another aspect is the behavior of the population on the Polish border. Criminal activities, including storming the border, undertaking fights with the Border Guard, etc. result primarily from the helplessness of refugees related to their situation. They cannot return to their countries or go deep into Belarus. Poland does not allow refugees to cross the border illegally, which means that they find themselves in a political trap. The situation is significantly worsened by the conflict-provoking Belarusian side. The reasons for such a difficult situation of refugees can be found primarily in the attempt to escalate the problem by Belarus. Due to the fact that the refugees were transported to the border areas on purpose, their admission to Poland would be associated with flooding our country by the incoming population without legal status. This would lead to numerous internal problems. This situation would also be a form of destabilization of Poland and the European Union. On the other hand, the detention of the incoming population at the border, especially during the merciless winter, put them in an extremely difficult situation. This fact was also used by the Lukashenka regime to destabilize the political situation in Central and Western Europe.

The legal issues of the attempted mass transfer of refugees through Belarus to the Polish side are very clear from the point of view of international law. Every persecuted person has the right to asylum in accordance with the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, including the Protocols signed in Rome on November 4, 1950, and the Geneva Convention of July 28, 1951 and the Protocol of January 31, 1967 relating to the Status of Refugees. Responsibility for refugees on the selected side of the border lies with the state in which they are located. In other words, the refugees on the Polish side are subject to the jurisdiction of Poland, which is obliged to help them. Belarus is bound by similar rules. It should be noted that Poland took such actions by sending refugees to centers for foreigners located throughout the country. Belarus has also not been fully passive, providing basic food or temporary shelter after some time. However, it did not allow this social group to move for a very long time. Additionally, there is evidence of violence against refugees on the Belarusian side. However, Poland's conduct has not always been in line with international law or with human

[78] https://www.euractiv.pl/section/bezpieczenstwo-i-obrona/news/ue-polska-bialorus-granica-migranci-kryzys-morawiecki-lukaszenka-kallas-simonyte-karins (accessed: 15.02.2022).

rights[79]. Like Belarus, the Polish Border Guard and the Army used the method of catching refugees who managed to get to Poland and transport them to the Belarusian side[80]. Additionally, there have been documented cases of unsuccessful attempts to submit documents for asylum on the Polish side, despite the possession of such a right by the migrant population[81]. Several complaints have been filed with the European Court of Human Rights in this regard (including application no. 42120/21). Poland was found guilty of sending migrants to the side of Belarus[82]. Additionally, the Tribunal instructed Poland how to treat refugees, taking into account the provision of food, water and, if possible, temporary shelter[83].

The last aspect of crime on the Polish-Belarusian border was improper, unlawful conduct of the Polish Army and the Border Guard. For the most part, the services made it difficult for journalists or even humanitarian aid to access refugees on the Polish side. However, the situation improved after numerous interventions. It is also worth noting that, despite the inglorious actions, the Border Guard and the Army were also involved in helping migrants and in breaking up criminal groups that trafficked in human beings[84]. Additionally, the Belarusian side was passively watching the problems of the Polish services in ensuring order and security[85].

Summary

When considering the conflict between Belarus and Poland, it should be emphasized that the states officially remain at peace with each other. Poland has been a country at peace with its neighbors since the times before the First World War. The situation and elections in Belarus are much more controversial in this respect. By advocating support for Russia, this country joined the armed conflict taking place in Ukraine, becoming an opponent not only for Ukraine, but also for the whole of Western Europe and the vast majority of countries in

---

[79] https://www.rp.pl/cudzoziemcy/art18845661-migranci-w-usnarzu-polscy-prawnicy-wyslali--do-etpc-wniosek-o-zarzadzenie-tymczasowe (accessed: 27.02.2022).

[80] https://oko.press/smiertelna-pulapka-ludzie-z-bliskiego-wschodu-nie-wiedza-jaki-koszmar-czeka-ich-na-grani cy (accessed: 15.02.2022).

[81] https://amnesty.org.pl/bialorus-polska-ue-nowe-dowody-przemocy-wobec-uchodzcow-migrantow-ek (accessed: 15.02.2022).

[82] M. Górczyńska, J. Białas, D. Witko, *Analiza prawna sytuacji na polsko-białoruskiej granicy*, https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2021/09/Analiza-prawna-sytuacji-na-polsko-bialoruskiej-granicy_9.09.2021.pdf (accessed: 15.02.2022).

[83] https://www.rp.pl/cudzoziemcy/art18851461-trybunal-wskazal-polsce-jak-ma-traktowac--uchodzcow-na-granicy-z-bialorusia (accessed: 27.02.2022).

[84] https://wroclaw.tvp.pl/57955973/przemyt-migrantow-z-bialorusi-sluzby-rozbily-grupe-przestepcza-w-tle-miliony (accessed: 20.02.2022).

[85] https://www.rp.pl/sluzby/art19119181-straz-graniczna-bialorus-chce-wznowienia-ruchu-na-przejsciu-granicznym-bruzgi-kuznica (accessed: 20.02.2022).

the world. Considering the location of Poland on the world map and the ongoing war with our eastern neighbors, the conflict between Belarus and Poland may in the future take a different form if the borders of our country are violated. This situation is very dynamic in the face of the war waged by Ukraine by Russia. At the time of writing this text, the future of the conflict between Russia and Ukraine, Belarus and Ukraine, and Poland and Belarus, as well as Poland and Russia, remains unknown.

The situation of a conflict, whether in a formal or informal form, is a phenomenon that always destroys good relations between states and leads to destabilization of the political situation. Dishonest political games or conducting wide-ranging disinformation actions are aimed at a silent but effective attack on the opponent in order to gain advantage for the attacker. It often happens that the resulting conflict turns into riots in which innocent people usually become victims. Exactly such a situation could be observed from mid-2021 until the beginning 2022. This time, the victims of the political game were refugees who, through their efforts, only wanted to escape from areas of persecution or war.

References

Beevor A., *Druga wojna światowa*, Znak Horyzont, Kraków 2013.

Czachor R., *Białoruś w stosunkach międzynarodowych, I. Topolski (red.), Wydawnictwo UMCS, Lublin 2009, ss. 334*, „Wschodnioznawstwo" 2010, no. 4 (review).

Czachor R., *Miejsce Republiki Białoruś w polskiej polityce wschodniej. Bilans dwudziestolecia*, Dolnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach, Polkowice 2012.

Eberhardt A., Ułachowicz U., *Biełaruś – Polszcza. Polska – Białoruś*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2003.

Fedorowicz K., *Polityka Polski wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi w latach 1989–2010*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2011.

Foligowski P., *Białoruś. Trudna niepodległość*, Alta 2, Wrocław 1999

Gil A., Kapuśniak T., *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania – koncepcje – realizacja*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin–Warszawa 2009.

Jenkins S., *Krótka historia Europy. Od Peryklesa do Putina*, Rebis, Warszawa 2020.

Kamiński Ł., Korkuć M., *Przewodnik po historii Polski 966–2016*, Instytut Pamięci Narodowej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2016.

Kienzler I., *Życie w PRL. I strasznie i śmiesznie*, Bellona, Warszawa 2015.

Kosman M., *Historia Białorusi*, Ossolineum, Wrocław 1979.

Kuźniar R., Szczepanik K. (ed.), *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, Askon, Warszawa 2002.

Malak K., *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Białorusi*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2003.

Mironowicz E., *Historia państw świata w XX wieku. Białoruś*, Trio, Warszawa 2007.

Mironowicz E., *Polityka zagraniczna Białorusi 1990–2010*, TransHumana, Białystok 2011.
Nowak A., *Polska Wielka księga historii*, Bellona, Warszawa 2018.
Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, *Starzenie się społeczeństwa polskiego i jego skutki*, Opracowania tematyczne OT-601, Warszawa 2011.
Szybieka Z., *Historia Białorusi 1795–2000*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2002.
Topolski I., *Dzieje Polski*, Wyd. Poznańskie, Poznań 2015.
Topolski I., *Białoruś w stosunkach międzynarodowych*, Wyd. UMCS, Lublin 2009.
Zięba R., *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010.
Zięba R., *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej*, Wyd. UW, Warszawa 2013.

Summary

Border crime in the aspect of the hybrid war between Belarus and Poland

Keywords: law, conflict, illegal migration, Belarus, border crime.

This article analyzes the issues of border crime in the context of the hybrid war between Belarus and Poland. The work began with an explanation of its goals, hypotheses or adopted research tools. The research questions posed in the work are also discussed here. The second chapter of the article presents the history of relations between Poland and Belarus. The years before the First World War were assumed to be the starting point for the analysis. Both the time of the Duchy of Poland and the moment given by the sources as the beginning of the formation of the ethnic identity of Belarusians are considered here. The next stage was to discuss the times of the partition of Poland and the Second World War. The section ends with a description of the post-war period and the contemporary situation of Poland and Belarus. The next chapter analyzes the current events taking place on the Polish-Belarusian border. It primarily includes media reports on Belarus' activities in the field of bringing illegal immigrants, as well as conducting political activities between Poland, the European Union, Belarus, and Russia. The analysis was completed by examining the issue of crime on the border between Belarus and Poland. The study was summarized in terms of reference to the achievements of the work, including the achievement of its goals and assumptions. The main conclusion of the research is the assessment of the conflict between the two countries, which destroys mutual relations. Unfair diplomatic steps, as well as disinformation actions, silently but effectively cause an attack on the opponent for the benefit of the attacker.

Streszczenie

Przestępczość graniczna w aspekcie wojny hybrydowej Białorusi z Polską

Słowa kluczowe: prawo, konflikt, nielegalna migracja, Białoruś, przestępczość graniczna.

Celem niniejszego artykuł jest analiza problematyki przestępczości granicznej w kontekście wojny hybrydowej między Białorusią a Polską. Rozważania rozpoczęto od wyjaśnienia celów, hipotez i przyjętych narzędzi badawczych. Omówiono także pytania badawcze postawione w pracy. Druga część artykułu przedstawia historię stosunków polsko-białoruskich. Za punkt wyjścia do analizy przyjęto okres poprzedzający I wojnę światową – czas Księstwa Polskiego, jak również moment podawany przez źródła jako początek kształtowania się tożsamości etnicznej Białorusinów. Kolejnym etapem było omówienie czasów rozbiorów Polski, jak również okres II wojny światowej. Podrozdział ten kończy opis okresu powojennego oraz współczesna sytuacja Polski i Białorusi. W kolejnej części artykułu dokonano analizy bieżących wydarzeń na pograniczu polsko-białoruskim, obejmujących przede wszystkim doniesienia medialne na temat działalności Białorusi w zakresie sprowadzania nielegalnych imigrantów, a także prowadzenia działalności politycznej między Polską, Unią Europejską, Białorusią i Rosją. Omówiono problem przestępczości na pograniczu białorusko-polskim. Głównym wnioskiem z badań jest ocena konfliktu między dwoma państwami, który niszczy obustronne relacje. Nieuczciwe kroki na drodze dyplomatycznej, jak również akcje dezinformacyjne w sposób cichy, ale skuteczny powodują atak na przeciwnika w celu osiągnięcia korzyści przez atakującego.

DOI: 10.31648/sp.7954

Monika Kotowska
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-7757-020X
monika.kotowska@uwm.edu.pl

Wpływ zaburzeń zachowania w okresie nieletniości na rozwój drogi przestępczej. Wybrane problemy na przykładzie członków zorganizowanych grup przestępczych

Wprowadzenie

Definiowanie i kategoryzacja zaburzeń psychicznych w Europie opiera się na klasyfikacji ICD-11. Część F90-F99 tej klasyfikacji opisuje zaburzenia zachowania właściwe dzieciństwu bądź dojrzewaniu, natomiast wykaz zaburzeń osób dorosłych umieszczony jest w części F60-F61. W literaturze wskazuje się, że zaburzenie zachowania, objawiające się powtarzającym i trwałym naruszaniem praw innych osób lub wzorów społecznych, jest jednym z najpoważniejszych zaburzeń okresu dzieciństwa i adolescencji[1].

Wyniki badań analizujące osobowość dowodzą, że nie ma specyficznych dyspozycji psychicznych odróżniających nieletnich naruszających normy prawne od tych, którzy tego nie robią[2]. Brak jest więc dostatecznych przesłanek do tego, aby korelacji między pewnymi właściwościami sprawcy a przestępczością nadawać charakter zależności przyczynowej[3]. Badacze podkreślają, że również

[1] A. Seredyńska, *Od zaburzeń zachowania do zaburzeń osobowości*, Kraków 2016, s. 21.

[2] Szerzej: W. Czajka, *Badania osobowości nieletnich i młodocianych w świetle ustaw i praktyki organów sprawiedliwości*, „Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne" 1991, t. 21, s. 171 i nast.

[3] W starszych wynikach badań kryminologicznych często wskazywano na powiązania popełniania przestępstw z zaburzeniami psychopatycznymi na zasadzie związku przyczynowego czy sytuacyjnego, uznając tym samym psychopatię za źródło skłonności przestępczych. Zgodnie z takim podejściem każdy psychopata miał wcześniej czy później stać się przestępcą. Jednak praktyka sądowa i badania wykazały, że odsetek psychopatów w populacji przestępców, zarówno dorosłych, jak i nieletnich, jest różny w zależności od przyjętej metody badawczej. Najczęściej psychopatami są sprawcy najcięższych przestępstw, a ich działanie wyróżnia się brakiem nastawienia na określony wcześniej cel oraz osiągnięcie jakichkolwiek zysków. Szacuje się, że psychopaci stanowią

wśród młodzieży niewchodzącej w konflikt z prawem występują zaburzenia osobowości, a znaczna część nieletnich sprawców czynów karalnych nie wykazuje żadnych patologicznych właściwości psychicznych[4].

Jednak z drugiej strony wśród determinantów przestępczości nieletnich czynnik osobowościowy, z którym wiążą się: wiek inicjacji i rozwoju kariery przestępczej, stan zdrowia psychicznego nieletniego, stosunek do środków odurzających i alkoholu, cechy charakteru czy poziom inteligencji, od stuleci leży w kręgu zainteresowania badaczy przestępczości nieletnich. Zaburzeniom zachowania z okresu nieletniości przypisuje się też rolę w genezie przestępczości dorosłych. Zgodnie z teorią „podwójnej klasyfikacji zachowań przestępczych" (*dual taxonomy of offending theory*) autorstwa Terrie E. Moffitt[5] zachowania antysocjalne stanowią konsekwencję problemów psychologicznych i neurologicznych, a chroniczna przestępczość łączona jest z pewnymi uwarunkowaniami genetycznymi oraz zdiagnozowanym w dzieciństwie deficytem uwagi. Według Heleny Kołakowskiej-Przełomiec[6] dane o częstotliwości występowania wśród nieletnich przestępców pewnych zaburzeń osobowości zasługują na uwagę z tego względu, że trudności wychowawcze, jakie sprawiają oni w domu i w szkole, zwiększają prawdopodobieństwo nierespektowania norm prawnokarnych w przyszłości. Kolejny badacz, Lee N. Robins, na podstawie zachowań aspołecznych dzieci dokonał prognozy prawdopodobieństwa pojawienia się zaburzeń zachowania w dorosłości. Zachowania agresywne z późnego okresu dzieciństwa powiązał z występowaniem w przyszłości socjopatii. Z jego badań wynika, że u 50% badanych uznanych za wysoce antyspołecznych w dzieciństwie wykształciła się w wieku dorosłym osobowości antyspołeczna, zaś 60% dorosłych socjopatów ma za sobą historię występowania intensywnych antyspołecznych zaburzeń zachowania w dzieciństwie,

jedynie do 10% ogółu społeczeństwa. Wśród skazanych diagnozuje się to zaburzenie osobowości u około 30% populacji więźniów. Zatem mimo uznania skłonności psychopatycznych za szczególne źródło kryminogenne, nie jest możliwe przyjęcie psychopatii jako czynnika warunkującego zachowania przestępcze jednostki. Szerzej: A. Tyburska, *Uwarunkowania przestępczości nieletnich. Analiza wybranych czynników wewnętrznych,* „Przegląd Policyjny" 2000, nr 1–2, s. 41–43; K. Ostrowska, *Psychologiczne determinanty przestępczości młodocianych. Analiza kryminologiczna*, Warszawa 1981, s. 69.

[4] Poszczególne badania i stanowiska dotyczące roli czynników osobowościowych w genezie zachowań przedstawia B. Urban, *Osobowościowe i społeczne predykatory zachowań przestępczych*, [w:] B. Urban (red.), *Dewiacje wśród młodzieży. Uwarunkowania i profilaktyka*, Kraków 2001, s. 94–100.

[5] Szerzej na temat tej teorii patrz: K. Buczkowski, P. Wiktorska, *Wybrane perspektywy analizowania aktywności kryminalnej oraz definicje karier kryminalnych*, [w:] W. Klaus, I. Rzeplińska, P. Wiktorska, D. Woźniakowska-Fajst (red.), *Karierowicze kryminalni? Aktywność przestępcza w dalszych losach nieletnich*, Warszawa 2021, s. 54 i literatura tam przywoływana. Warto pamiętać, że do teorii tej pod wpływem późniejszych badań wprowadzono zmiany. Szerzej na ten temat: J. Włodarczyk-Madejska, D. Wzorek, *Różne drogi, różne wzory. Typologie trajektorii przestępczych*, [w:] W. Klaus, I. Rzeplińska, P. Wiktorska, D. Woźniakowska-Fajst (red.), op. cit., s. 240–245.

[6] H. Kołakowska-Przełomiec, *Przestępczość nieletnich*, [w:] W. Świda (red.), *Kryminologia,* Warszawa 1977, s. 215.

natomiast 30% badanych socjopatów wykazywało jako dzieci umiarkowane zachowania antyspołeczne[7].

Biorąc pod uwagę powyższe, można przyjąć, że problematyka zaburzeń zachowania w okresie nieletniości, zwłaszcza z perspektywy ich wpływu na genezę popełniania przestępstw w przyszłości, jest złożona i warta bliższej analizy. Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy pewna specyficzna kategoria sprawców, jakimi są członkowie zorganizowanych grup przestępczych, wykazywała w okresie nieletniości zaburzenia zachowania, które ze względu na opisywane w literaturze właściwości kryminogenne odegrały rolę w genezie ich późniejszej przestępczości?

Należy zaznaczyć, że uzyskanie jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, zwłaszcza w przypadku, kiedy badani są osobami dorosłymi, jest bardzo trudne. Niemniej materiał aktowy w przypadku sprawców dopuszczających się najcięższych przestępstw, w tym przeciwko życiu i zdrowiu, a do takich zaliczyć można znaczną część odbywających kary pozbawienia wolności przedstawicieli przestępczości zorganizowanej, niejednokrotnie zawierał opinie biegłych, które można uznać za intersujące z perspektywy podjętych rozważań. Co istotne, przeprowadzone wywiady w pewnym stopniu również wskazywały, że warto poświęcić analizowanemu zagadnieniu więcej uwagi.

Opiniodawstwo sądowo-psychiatryczne nieletnich w kontekście zaburzeń osobowości dorosłych sprawców przestępstw

W opiniodawstwie sądowo-psychiatrycznym na poziomie nieletniości zwykle rozpatruje się dwie kwestie: rozwój umysłowy oraz zaburzenia osobowości. Opiniowanie o stanie zdrowia psychicznego badanego, w tym w sprawach dotyczących stopnia poczytalności, znajduje się w zakresie zadań biegłego lekarza psychiatry. W celu uzyskania opinii o stanie zdrowia psychicznego nieletniego sąd rodzinny obligatoryjnie zarządza jego badanie przez co najmniej dwóch biegłych psychiatrów, a na ich wniosek także przez biegłych innych specjalności. W sytuacji zgłoszenia przez biegłych potrzeby zarządzenia obserwacji nieletniego w podmiocie leczniczym, celem wydania opinii o jego stanie zdrowia psychicznego, sąd rodzinny może zarządzić taką obserwację. Jest to możliwe w sytuacji, gdy z zebranych w sprawie dowodów wynika duże prawdopodobieństwo, że nieletni wykazuje wysoki stopień demoralizacji lub popełnił czyn karalny o randze przestępstwa (art. 25a § 1 i 2 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich[8]).

[7] B.K. Puri, I.H. Treasaden, *Psychiatria. Podręcznik dla studentów*, tłum. M. Turno, red. nauk. tłum. pol. J. Rybakowski, F. Rybakowski, Wrocław 2014, s. 328–331.

[8] Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 969), dalej jako u.p.n.

Biegli oceniają przede wszystkim stan psychiczny z oceną występowania upośledzenia umysłowego, choroby psychicznej lub innego zakłócenia czynności psychicznych, nałogowego używania alkoholu oraz innych substancji psychoaktywnych. Wnioskują także o podjęcie odpowiednich oddziaływań w stosunku do nieletniego, na podstawie uprzednio postawionej kompleksowej diagnozy stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej i środowiskowej badanego[9]. Biegli mogą również wskazać na potrzebę umieszczenia nieletniego w szpitalu psychiatrycznym lub innym odpowiednim zakładzie leczniczym, w młodzieżowym ośrodku wychowawczym lub młodzieżowym ośrodku socjoterapii (wówczas, gdy zachodzi głównie potrzeba oddziaływań wychowawczych) bądź w domu pomocy społecznej, jeśli badany jest głęboko upośledzony i wymaga jedynie opieki (art.12 u.p.n.)[10]. Komentatorzy wskazują, że występujące w art. 12 u.p.n. określenia, takie jak „upośledzenie umysłowe", „choroba psychiczna", „inne zakłócenie czynności psychicznej", są tożsame z punktu widzenia oceny medycznej (psychiatrycznej) z przesłankami analizowanymi przy badaniu sprawcy dorosłego pod względem jego poczytalności[11].

Rozwój umysłowy oceniany jest z reguły poprzez poziom inteligencji wyrażony najczęściej w jednostkach ilorazu inteligencji. Wyznacza się je na podstawie przyjętych w piśmiennictwie psychologicznym progów ilorazu inteligencji. Według przyjętej powszechnie klasyfikacji opracowanej przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) wyróżnia się: upośledzenie głębokie, przy którym iloraz inteligencji określany wskaźnikiem IQ (stosunek wieku umysłowego odnoszony do wieku życia, ustalany przy pomocy testów inteligencji) wynosi poniżej 20; upośledzenie znaczne, przy którym IQ wynosi 20–34; upośledzenie umiarkowane, przy którym IQ wynosi 35–49; upośledzenie lekkie, z IQ 50–69; pogranicze niedorozwoju, z IQ 70–79; ociężałość umysłowa, przy IQ 80–89. Gdy IQ wynosi 90–100, to rozwój umysłowy jest w normie (prawidłowy). Przy wskaźniku IQ powyżej 100 mamy do czynienia z jednostką o ponadprzeciętnej inteligencji[12].

W literaturze wskazuje się, że poziom inteligencji nie ma podstawowego znaczenia w genezie zachowań przestępczych, a próby wykazania, że przestępcy generalnie charakteryzują się niskim poziomem inteligencji, zakończyły się niepowodzeniem[13]. Niemniej niski poziom sprawności umysłowej może utrud-

---

[9] I. Łucka, J. Stępnicka, *Opiniowanie sądowo-psychiatryczne w sprawach nieletnich – diagnoza interdyscyplinarna*, „Akademia Psychiatrii" 2011, t. 8, s. 34.

[10] Szerzej na temat przesłanek umieszczenia nieletniego w zakładzie leczniczym, młodzieżowym ośrodku wychowawczym lub w domu pomocy społecznej: P. Górecki, V. Konarska-Wrzosek, *Postępowanie w sprawach nieletnich. Komentarz*, wyd. drugie, 2019, Lex.

[11] T. Bojarski, [w:] E. Kruk, E. Skrętowicz, T. Bojarski, *Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Komentarz*, wyd. piąte, Warszawa 2016, s. 118.

[12] A. Gaberle, M. Korcyl-Wolska, *Komentarz do ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich*, Gdańsk 2002, s. 85–86.

[13] J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Gdańsk 2007, s. 96.

niać spełnianie wymagań społecznych i w pewnym stopniu przyczyniać się do występowania zachowań przestępczych, choć wyniki badań pokazują, że decydujące jest w tym zakresie tło społeczne. Negatywne warunki społeczne mogą silnie pogłębiać biopsychologiczne trudności, co sprawia, że w zbiorowościach nieletnich przestępców jednostki o obniżonej inteligencji są nadreprezentowane[14].

Można przyjąć więc, że obniżoną inteligencję zalicza się do czynników predyspozycyjnych przestępczości, czyli takich, które ułatwiają powstanie bezpośrednich pobudek dokonania czynu, lecz same do przestępstwa nie prowadzą[15]. Obniżony poziom umysłowy skutkuje przede wszystkim trudnościami w nauce, występującymi już na etapie szkoły podstawowej, co z kolei powoduje późniejsze problemy ze zdobyciem zawodu i pracy. Obniżony poziom intelektualny utrudnia więc legalną karierę, realizowaną za pomocą sukcesów na polu szkolnym, a potem zawodowym. Osoby upośledzone umysłowo są bardziej podatne na sugestię i namowę, a tym samym mogą bezkrytycznie ulegać wpływom. Charakteryzują się również obniżonym samokrytycyzmem połączonym ze zmniejszoną kontrolą i impulsywnością, co może ułatwić zejście na drogę przestępczą, chociaż kluczowe będzie w takich przypadkach odziaływanie środowiska społecznego[16]. Niemniej należy zauważyć, że odnotowano wiele badań, których autorzy analizowali korelacje między obniżonym poziomem intelektualnym a przestępczością. Część badaczy dowodzi też, że poziom umysłowy, przynajmniej częściowo, determinuje rodzaj popełnianych przestępstw[17].

Kolejnym, obok obniżonego poziomu intelektualnego, obszarem eksploracji badawczej jest problematyka zaburzeń zachowania w genezie przestępczości. Osobowość jest strukturą częściowo dynamiczną, a w przypadku osób w wieku rozwojowym – nie w pełni ukształtowaną.

Od lat w kryminologii ugruntowany jest pogląd, że największy wpływ na kształtowanie osobowości człowieka ma rodzina i inne małe grupy społeczne, które go otaczają, takie jak środowisko rówieśnicze, szkolne i sąsiedzkie[18]. Zaburzenia osobowości nieletniego mogą jednak wystąpić również na tle urazów lub chorób uszkadzających ośrodkowy układ nerwowy, po przebyciu których dzieci mogą ujawniać wybuchowość, drażliwość, nieposłuszeństwo, impulsywność. Zwraca się również uwagę na odnotowywane wśród nieletnich sprawców

---

[14] Szerzej patrz: J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Gdańsk 2007, s. 96–97 i przytaczane przez autorów badania.

[15] M. Sitarczyk, *Nieletni sprawcy zabójstw. Sylwetki psychologiczne*, Lublin 2004, s. 43 i literatura tam przywołana. Patrz też: B. Hołyst, *Psychologia kryminalistyczna*, wyd. trzecie, Warszawa 2009, s. 646 i nast.

[16] M. Sitarczyk, op. cit., s. 44.

[17] Szerzej ibidem i badacze przez przywoływani przez autorkę, s. 44–49.

[18] Szerzej: W. Cisowski, *Przestępczość nieletnich,* [w:] P. Łabuz, I. Malinowska, M. Michalski (red.), *Kryminologia*, Warszawa 2020, s. 176–181; M. Kotowska, *Uwarunkowania przestępczości nieletnich w województwie warmińsko-mazurskim w świetle badań empirycznych*, „Archiwum Kryminologii" 2011, t. XXXIII, s. 195–210; B. Hołyst, op. cit., s. 423 i nast.

czynów karalnych objawy opóźnionego rozwoju fizycznego i psychicznego, ujawniające się przede wszystkim w infantylizmie[19]. Badacze podkreślają, że u nieletnich sprawców czynów karalnych, w porównaniu do tych nienaruszających norm prawnych, częściej rejestruje się nerwice, psychonerwice, neurotyczność, depresje, zaburzenia funkcjonowania ośrodkowego układu nerwowego. Najpowszechniejsze ich symptomy to: ogryzanie paznokci, zaburzenia mowy (jąkanie się), tiki, lęki nocne, moczenie i inne[20]. Określenie pewnych typowych właściwości psychicznych, charakteryzujących nieletnich przestępców, zarejestrowano już w już w latach 70. XX w. badaniach prowadzonych przez Stanisława Batawię i Zofię Ostrihanską nad osobami zatrzymanymi w schroniskach. Z ich badań wynika, że zatrzymanych cechowała duża pobudliwość, labilność emocjonalna i impulsywność, drażliwość, wybuchowość i agresywność, chęć poszukiwania przygód i chęć dominacji nad otoczeniem[21].

Wskazuje się, że obecnie bardzo często opisywany przez praktyków i jednocześnie trudny w wychowawczym prowadzeniu jest zespół nadpobudliwości psychoruchowej z deficytem uwagi (ADHD). Jest to zaburzenie neurorozwojowe a u jego podłoża leżą nieprawidłowości w funkcjonowaniu ośrodkowego układu nerwowego[22]. Na to zaburzenie składają się trzy grupy objawów: pierwsza dotyczy nieuwagi, druga – nadmiernej aktywności, zaś ostatnia – nadmiernej impulsywności[23]. W świetle badań nad leczeniem i rokowaniem ADHD wskazano trzy warianty przebiegu tego zaburzenia. U grupy dzieci (ok. 30%) nastąpiło wyciszenie i zaniknięcie objawów w wieku dorastania i wczesnej dorosłości. U ok. 40% badanych objawy utrzymywały się w wieku dorosłym ze współwystępowaniem zaburzeń uczenia się i socjalizacji w stopniu umiarkowanym. Natomiast u kolejnych 30% z czasem wzrosło nasilenie zaburzenia. Odnotowano również występowanie zaburzeń osobowości, którym towarzyszyły uzależnienia od alkoholu i środków odurzających. Według badaczy rokowania w znacznym stopniu zależą od tego, czy ADHD współtowarzyszyły zaburzenia współwystępujące, np. zaburzenia zachowania[24].

---

[19] K. Klimasiński, *Zaburzenia osobowości u młodzieży – psychopatia i socjopatia*, [w:] B. Urban (red.), op. cit., s. 55 i nast.

[20] Przykładowo H. Spionek w badaniach 200 nieletnich przestępców wyróżnił osobników neurotycznych w 40,5% przypadków. Podzielił ich na trzy grupy: pierwsza to dzieci agresywne, impulsywne oraz nadruchliwe, druga to dzieci lękliwe, zahamowane, bierne, apatyczne (22%) i trzecia grupa to dzieci, które mają cechy obu poprzednich grup (4,5%). W badaniach prognostycznych Z. Ostrihanskiej dotyczących nieletnich recydywistów, nerwicę rozpoznano tylko u 8,7% badanych, a objawy nerwicowe u 15% badanych. W badaniach dzieci podsądnych z Warszawy Z. Szymańska stwierdziła reakcje nerwicowe u 40% dzieci. Szerzej: H. Kołakowska-Przełomiec, *Przestępczość nieletnich*, [w:] W. Świda (red.), *Kryminologia,* Warszawa 1977, s. 214–215.

[21] Ibidem.

[22] O. Wanicka, D. Woźniakowska-Fajst, *Bez korzeni, bez skrzydeł. Czynniki ryzyka w ocenie chronicznych przestępców*, [w:] W. Klaus, I. Rzeplińska, P. Wiktorska, D. Woźniakowska-Fajst (red.), op. cit., s. 342.

[23] Szerzej na temat tych grup: A. Serdedyńska, op. cit., s. 28–31.

[24] Szerzej: B.K. Puri, I.H. Treasaden, op. cit., s. 35; ibidem, s. 33.

Przechodząc do zaburzeń osobowości u dorosłych sprawców przestępstw, należy wskazać, że zgodnie z klasyfikacją ICD-11 najczęściej rozpoznawalnym zaburzeniem u osób wchodzących w konflikt z prawem jest osobowość dyssocjalna[25]. Wśród jej objawów diagnostycznych najczęściej wymienia się: bezwzględne nieliczenie się z uczuciami innych, silnie utrwalona postawa nieodpowiedzialności, lekceważenie norm, zobowiązań i praw, niezdolność utrzymywania trwałych związków z innymi przy umiejętności ich nawiązywania, bardzo niska tolerancja frustracji z niskim progiem wyzwalania agresji, niezdolność przeżywania poczucia winy i brak uczenia się na podstawie własnych doświadczeń, w tym nieumiejętność korzystania z doświadczenia kary, oraz wyraźną skłonność do obwiniania innych i racjonalizacji własnych zachowań.

Zaburzenia zachowania okresu nieletniości z perspektywy badań nad karierami kryminalnymi członków zorganizowanych grup przestępczych

Przedstawione w dalszej części artykułu fragmenty wywiadów oraz dokumentacji z akt penitencjarnych są częścią szerszych badań realizowanych z udziałem prawomocnie skazanych członków grup przestępczych w latach 2012–2017 na terenie 16 jednostek penitencjarnych podlegających Okręgowym Inspektoratom Służby Więziennej w: Gdańsku, Olsztynie i w Warszawie. Obejmowały one: analizę treści akt penitencjarnych skazanych prawomocnymi wyrokami z uwzględnieniem art. 258 Kodeksu karnego[26], przeprowadzenie z tymi skazanymi wywiadów oraz analizę wypełnionych przez nich kwestionariuszy ankiet.

Najistotniejsze – w ocenie autorki – z perspektywy analizowanego zagadnienia był materiał uzyskany z wywiadów ze skazanymi. W naukach społecznych metoda ta jest uważana za szczególnie przydatną, jeśli chodzi o poznanie zjawisk mieszczących się w świadomości badanych. Polega ona na swoistej rozmowie kierowanej przez badacza z respondentem, podczas której badacz stara się uzyskać dane będące celem badań[27]. Przed przystąpieniem do wywiadu skazani zostali poinformowani o celu badań oraz ich anonimowości. Aby zachować anonimowość respondentów, po zakończeniu badania każdemu z nich nadano nr od B.1 (badany pierwszy) do B.157 (badany sto pięćdziesiąty siódmy). Głównym celem badań była analiza „karier kryminalnych" członków grup, niemniej nie cały zebrany w czasie badań materiał został wykorzystany

[25] Szerzej na jej temat: B. Hołyst, op. cit., s. 626 i nast.
[26] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1138).
[27] J. Sztumski, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Katowice 2020, s. 200–201.

w poświęconej temu problemowi monografii[28] – w czasie rozmów pojawiło się wiele wątków pobocznych, które z punktu widzenia kryminologa mogą również być intersujące i warte pogłębienia, a następnie opublikowania.

Akta skazanych prawomocnymi sądowymi wyrokami członków zorganizowanych grup przestępczych były zwykle bogatym źródłem badawczym, jednak dotyczyły one osób dorosłych, a więc nie zawierały opinii czy diagnoz psychologiczno-psychiatrycznych z okresu nieletniości. Jednak w okresie dorosłym zaburzenia osobowości biegli odnotowali u 67 ze 157 osób z udziałem których realizowano badanie. Najczęściej biegli używali takich terminów, jak „osobowość nieprawidłowa", „osobowość dyssocjalna", „osobowość asocjalna"[29]. W większości nie określono ani wieku, ani genezy zaburzeń. Jeśli jednak biegli odnosili się do przyczyn najczęściej wskazywali ich wieloczynnikowy charakter.

Na pewne symptomy problemów, które mogły pojawić się w okresie nieletniości, wskazywała treść niektórych orzeczeń psychologiczno-penitencjarnych w obszarze poświęconym wyjaśnieniu procesu wykolejenia społecznego skazanego oraz stopnia jego demoralizacji. Sygnalizowała je również treść wybranych opinii sądowo-psychiatrycznych, chociaż zarówno liczba takich opinii jak i orzeczeń była na tyle niewielka, że można tu bardziej mówić o jakościowym niż ilościowym znaczeniu takich dokumentów w genezie analizowanych w ramach opracowania zagadnień.

Przykładem dokumentu, które przybliża problemy przeżywane przez jednego z badanych w okresie nieletniości jest opinia sądowo-psychiatryczna stworzona na potrzeby postępowania karnego prowadzonego w sprawie B.133[30]. Z jej treści wynika, że badany w okresie od 8 do 14 roku życia leczył się psychiatrycznie, jednak nie określono powodów tego leczenia. Skazany w czasie wywiadu również nie potrafi powiedzieć, czy został zdiagnozowany i w jaki sposób, jednak pamięta, że w szkole podstawowej miał problemy kończące się hospitalizacją:

> Odwozili mnie do „psychiatryka", bo nie chciałem się uczyć. (…) Ja miałem i mam problemy ze sobą, miałem też całe życie problemy z prawem. (…) Miałem jako nieletni, od kiedy pamiętam, pełno spraw. Byłem w poprawczaku (….). Oprócz kradzieży podpalałem różne rzeczy.

Dokumentacja akt penitencjarnych większości sprawców nie wskazywała, aby w okresie dzieciństwa ujawniali oni nieprawidłowości rozwojowe, przechodzili istotne choroby bądź urazy bądź wypadki mogące wpłynąć na funkcjonowanie ośrodkowego układu nerwowego. Jednak w przypadku kilku osób

[28] Szerzej na temat metodologii tych badań oraz ich wyników: M. Kotowska, *Kariery kryminalne członków zorganizowanych grup przestępczych*, Warszawa 2019.

[29] Szerzej na temat zaburzeń osobowości u badanych: ibidem, s. 248.

[30] B.133 w ramach działalności w zorganizowanej grupie przestępczej dopuszczał się kradzieży i włamań do samochodów.

odnotowano takie wydarzenia. Przykładem urazu doznanego w dzieciństwie, który w pewnym stopniu wpłynął na późniejszą karierę przestępczą, jest historia choroby opisana w opinii sądowo-psychiatrycznej B.139[31]. W wieku 7 lat badany był uczestnikiem wypadku samochodowego. W jego czasie doznał urazu głowy, po którym spędził dwa tygodnie w śpiączce. Chłopiec przeszedł również trepanację czaszki. Po operacji, mimo długotrwałej rekonwalescencji, nadal miał problemy ze zdrowiem. Opóźnienie intelektualne spowodowało, że szkołę podstawową rozpoczął z rocznym opóźnieniem, a następnie dwukrotnie powtarzał klasę. Stwierdzono u niego ociężałość umysłową. W szóstej klasie szkoły podstawowej zakończył edukację. Biegli nie stwierdzili u badanego mikrouszkodzeń ośrodkowego układu nerwowego, zdiagnozowali jednak charakteropatię, której w ich ocenie podłożem – oprócz wypadku komunikacyjnego – były również problemy w domu rodzinnym, w szczególności alkoholizm ojca. Kolejny przykład respondenta (B.151[32]), w aktach którego znajdowało się orzeczenie psychologiczno-penitencjarne, dotyczy również urazu głowy. W wyniku tego wydarzenia także zaszła potrzeba trepanacji czaszki i kilkutygodniowej przerwy w edukacji. Badany miał wówczas 15 lat. Wcześniej dobrze się uczył, bez problemu ukończył szkołę podstawową. Po urazie zaczęły się problemy w szkole, których kumulacja spowodowała bójkę z nauczycielem. Po tym wydarzeniu respondent musiał zmienić szkołę z liceum na technikum, w którym był o wiele niższy poziom nauczania i trudne środowisko uczniowskie – wywodziło się z niego kilku członków zorganizowanej grupy, w której badany popełniał przestępstwa.

Treść innych orzeczeń psychologiczno-penitencjarnych najczęściej sugerowała, że proces demoralizacji rozpoczynał się wraz z początkiem okresu dojrzewania (ok. 12 roku życia). Jednak przyczyn demoralizacji upatrywano głównie w negatywnym oddziaływaniu socjalizacyjnym najbliższych grup społecznych (rodzina, środowisko rówieśnicze), a nie problemach natury psychologicznej lub psychiatrycznej. W przypadku pięciu skazanych zawartość wywiadów środowiskowych wskazywała, że jako nieletni byli oni diagnozowani w poradniach psychologiczno-pedagogicznych. Dwóch badanych w okresie dzieciństwa jąkało się.

Z materiału uzyskanego z treści ankiet i wywiadów wynika, że sami skazani wskazywali natomiast na pewne cechy swoich zachowań, które ze względu

---

[31] Skazany ten był członkiem grupy dopuszczającej się tzw. przestępstw akcyzowych. Rola badanego polegała na nabywaniu, ukrywaniu i pomocy w zbywaniu nielegalnie importowanego alkoholu.

[32] B.151 został skazany na 25 lat pozbawienia wolności za udział w zorganizowanej grupie przestępczej, w ramach której wprowadził do obrotu znaczne ilości środków odurzających i substancji psychotropowych, brał udział w ich wytwarzaniu, posiadał bez zezwolenia broń palną i amunicję do tej broni oraz materiały wybuchowe, brał udział w pobiciach i bezprawnym pozbawieniu wolności jednej osoby, brał udział w przygotowaniu dwóch zabójstw oraz zabójstwie członka konkurencyjnej grupy.

na częstotliwość ich występowania można uznać za godne uwagi z perspektywy podjętego zagadnienia. W części potwierdzenie tych problemów odzwierciedlała również treść orzeczeń psychologiczno-penitencjarnych.

Badani najczęściej deklarowali problemy z zachowaniem na lekcjach. Proszeni o uszczegółowienie tych problemów, wskazywali na trudności ze skupieniem się na lekcjach, co najczęściej objawiało się tym, że opuszczali ławkę szkolną bez pozwolenia nauczyciela, nagminnie przeszkadzali w lekcjach, w czasie zajęć rozmawiali z innymi uczniami, nie potrafili zainteresować się materiałem przekazywanym przez nauczycieli. Tego rodzaju problemy miało 65 badanych.

W wypowiedziach niektórych skazanych pojawiało się również stwierdzenie, że zapewne cierpieli w dzieciństwie na ADHD, chociaż w czasie ich dorastania nie było to zaburzenie rozpoznawane, ani tym bardziej leczone przez specjalistów[33]:

B.23[34]: Ja miałem chyba ADHD, to nie było wtedy diagnozowane, miałem ciągle jakieś kary, które były dobre na dwa dni. Zdawałem z klasy do klasy, ale chyba dlatego, że nauczycielom było mnie szkoda. Miałem problemy z zachowaniem. Ogólnie byłem niedobry, przeszkadzałem w lekcjach, biłem się z kolegami. W ósmej klasie podstawowej po raz pierwszy upiłem się i rozrabiałem. Od 13 roku życia paliłem papierosy. Uciekałem z lekcji, uciekałem z domu, ale nie miałem żadnych spraw w sądzie. Ja byłem po prostu taki bachor niedobry, ale nie nieletni przestępca.

B.118[35]: Chodziłem po drzewach, nosiło mnie ciągle, miałem dużo nierozładowanej energii. Myślę, że dlatego tak rozrabiałem, bo to było ADHD. Tylko tego wtedy nikt nie znał.

B.45[36]: Mama była nadopiekuńcza i ja dlatego chyba byłem niegrzeczny. Myślę, że miałem ADHD, ale wtedy, bo ja jestem rocznik 1978, nikt tego nie rozpoznawał.

B.81[37]: Z nauką mi nie szło, w ogóle mnie nauka nie interesowała i mnie nudziła. Ja po prostu nie byłem w stanie wysiedzieć 45 minut na lekcji. Może i miałem ADHD, ale wtedy się tego tak nie nazywało, pamiętam, że mnie mama prowadzała na reedukację, ale to nic nie dało.

---

[33] Podobne konkluzje płyną z badań nad „karierami kryminalnymi" dawnych nieletnich, które prowadzone były przez naukowców skupionych wokół Polskiej Akademii Nauk. Szerzej patrz: O. Wanicka, D. Woźniakowska-Fajst, op. cit., s. 343 i nast. Autorki zwracają uwagę, że również obecnie problem ten pozostaje u wielu dzieci nierozpoznawalny.

[34] B.23 to członek zorganizowanej grupy przestępczej, specjalizującej się w wyłudzaniu kredytów bankowych.

[35] B.118 to wielokrotny zabójca, członek kryminalnej zorganizowanej grupy przestępczej o charakterze zbrojnym, specjalizującej się w rozbojach i tzw. przestępczości porachunkowej. Został skazany na karę dożywotniego pozbawienia wolności z możliwością starania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie po 30 latach odbycia kary pozbawienia wolności.

[36] B.45, działając w zorganizowanej grupie przestępczej, wytwarzał, przetwarzał i wprowadził do obrotu środki odurzające w postaci suszu konopi, tabletek ekstazy i amfetaminy w ilości co najmniej 100 kg.

[37] B.81 kierował zorganizowaną grupą o charakterze zbrojnym, w ramach której wspólnie i w porozumieniu z innymi osobami dokonywał rozbojów, uprowadzeń dla okupu, wymuszeń haraczy, zabójstw na tle porachunkowym oraz wprowadził do obrotu znaczne ilości środków odurzających.

Powyższe objawy, sygnalizowane przez badanych, mogły więc świadczyć o występowaniu ADHD, ponieważ jako typowe są opisywane przy tego rodzaju zaburzeniu. Jak jednak zauważają Olga Wanicka i Dagmara Woźniakowska-Fajst, o ile da się znaleźć, nazwać i policzyć problemy szkole badanych dawnych nieletnich, to nie da się wstecznie zdiagnozować ADHD[38]. Z perspektywy przeprowadzonych badań własnych warto natomiast podkreślić, że przypadku tylko jednego tylko badanego (B.125[39]), który był jednym z najmłodszych badanych (rocznik 1984), w opinii sądowo-psychiatrycznej widnieje diagnoza, wskazująca że od dziecka wykazywał się nadpobudliwością.

Jak podkreślają O. Wanicka i D. Woźniakowska-Fajst[40], niektóre z objawów ADHD mogą w istotny sposób utrudniać funkcjonowanie w szkole, zwłaszcza w szkole konserwatywnej, w której od dzieci oczekuje się nieustannej koncentracji, uważności, ciszy i bezruchu. Złamanie kariery szkolnej jest zaś bardzo silnym predykatorem wykolejenia przestępczego.

W przypadku 19 ze 156 badanych w ich aktach penitencjarnych odnaleziono informacje dotyczące ich poziomu inteligencji. Jest to zbyt mała liczbowo grupa, aby można było wyciągać jakiekolwiek ogólne wnioski, ale autorka uznała, że warto przeanalizować nawet te ograniczone dane. Informacje dotyczące sprawności umysłowej badanych znajdowały się w takich dokumentach umieszczonych w ich aktach osobowych, jak: opinie sądowo-psychiatryczne, opinie sądowo-psychologiczne i orzeczenia psychologiczno-penitencjarne. Autorkę badań interesowało, czy badani członkowie zorganizowanych grup przeciętnych odbiegają poziomem inteligencji od przeciętnego poziomu inteligencji[41], a jeśli tak, to w jakim zakresie. Jednak skromny materiał aktowy, jak już wcześniej zaznaczono, pozwala traktować przedmiotowe zagadnienie bardziej z perspektywy badania jakościowego niż ilościowego.

Analiza materiału empirycznego wykazała, że najwięcej członków zorganizowanych grup przestępczych (10 osób) w ocenie biegłych posiadało przeciętną sprawność umysłową. Najczęściej można było spotkać się z takim sformułowaniem, jakie biegli zawarli w opinii sądowo-psychiatrycznej B.112[42], gdzie napisano: „Intelekt opiniowanego mieści się w normie dla jego wieku, środowiska i wykształcenia. Rozpoznajemy u niego natomiast cechy nieprawidłowej osobowości".

---

[38] O. Wanicka, D. Woźniakowska-Fajst, op. cit., s. 344.

[39] B.125, działając w ramach zorganizowanej grupy przestępczej, wbrew przepisom ustawy uprawiał konopię indyjską.

[40] O. Wanicka, D. Woźniakowska-Fajst, op. cit., s. 342 i 344.

[41] Według badań przeciętny iloraz inteligencji wynosi 90–110 IQ. Powyżej ilorazu 110 IQ mamy do czynienia z ponadprzeciętnym poziomem inteligencji. Szerzej: R. Geremek, *Narodowy test inteligencji*, „Wprost" 2003, nr 42, https://wprost.pl/tygodnik/50772N (data dostępu: 28.06.2022).

[42] B.112 brał udział w zorganizowanej grupie przestępczej, w ramach której wprowadził do obrotu i udzielał w znacznej ilości substancje psychotropowe w postaci amfetaminy i tabletek ekstazy oraz środki odurzające w postaci marihuany i haszyszu.

Podobnie w przypadku B.44[43] w opinii sądowo-psychiatrycznej biegli stwierdzili: „Sprawność intelektualna w granicach normy (…). Bez objawów ogniskowych w zakresie centralnego układu nerwowego". W podobny sposób opisano innych badanych, którzy posiadali przeciętny intelekt.

W przypadku 7 badanych, u których biegli zdiagnozowali obniżony poziom inteligencji, odnotowano również inne problemy. Przykładowo z opinii sądowo-psychiatrycznej B.133[44] wynika, że jego sprawność intelektualna mieści się w normie intelektualnej, ale „inteligencja w granicach ociężałości umysłowej, zmniejszony krytycyzm, występowanie zaburzeń cech osobowości na podłożu organicznym. Stan uzależnienia od alkoholu wraz z występowaniem zaburzeń w postaci majaczenia alkoholowego, halucynozy, oraz zaburzeń świadomości".

W badaniach odnotowano więcej przypadków, w których intelekt skazanych był obniżony, ale mieścił się w szeroko pojętej normie. Taka sytuacja miała miejsce np. u respondenta B.50[45], u którego stwierdzono „zaburzenia osobowości uwarunkowane wieloprzyczynowo, z przeważającymi objawami charakteropatycznymi, jak i nieprawidłowymi wpływami środowiskowymi. (…) Brak uszkodzeń ośrodkowego układu nerwowego, iloraz w granicach szeroko rozumianej normy 74 IQ – chociaż niższy od średniej".

Taki sam poziom inteligencji (74 IQ) odnotowano również u innego skazanego, B.136[46]. Biegli ocenili, że poziom ten jest niższy niż przeciętna ogólna sprawność intelektualna, ale mieści się w granicach szeroko rozumianej normy. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku B.139[47].

W materiale aktowym znaleziono dwa przypadki skazanych, u których stwierdzono poziom inteligencji powyżej przeciętnej (B.151[48] i B.118[49]). Z opi-

---

[43] Badany stworzył międzynarodową zorganizowaną grupę przestępczą, w ramach której sprowadzono z Holandii do Polski znaczne ilości środków odurzających w postaci marihuany oraz wprowadzono do obrotu znaczne ilości środków odurzających w postaci marihuany, amfetaminy i ekstazy.

[44] B.133 działał w zorganizowanej grupie przestępczej, mającej na celu dokonywanie kradzieży z włamaniem do samochodów.

[45] B.50, odbywając karę pozbawienia wolności, kierował z zakładu karnego zorganizowaną grupą przestępczą o charakterze zbrojnym, w ramach której organizował handel narkotykami, uprowadzenia dla okupu, czerpał zyski z uprawiania prostytucji oraz zlecił zabójstwo.

[46] B.136 uczestniczył w zorganizowanej grupie przestępczej o charakterze zbrojnym, w ramach której brał udział w rozbojach z użyciem broni palnej oraz uprowadzeniu małoletniego dla okupu.

[47] B.139 funkcjonował w zorganizowanej grupie przestępczej, zajmującej się tzw. przestępczością wysokoakcyzową, polegają na importowaniu alkoholu bez akcyzy i przedstawieniu go organowi celnemu oraz nabywaniu, przechowywaniu, przewożeniu i zbywaniu innym nielegalnie importowanego alkoholu.

[48] B.115 został skazany został na karę 25 lat pozbawienia wolności za udział w zorganizowanej grupie zbrojnej, w ramach której uczestniczył w wielu przestępstwach kryminalnych, m.in. rozbojach, pobiciach i zabójstwach oraz przestępstwach narkotykowych. Wprowadził do obrotu znaczną ilość środków odurzających oraz brał udział w ich wytwarzaniu. Posiadał też bez zezwolenia broń palną i amunicję do tej broni oraz materiały wybuchowe.

[49] Ten badany to wielokrotny zabójca. Członek kryminalnej zorganizowanej grupy przestępczej o charakterze zbrojnym, specjalizującej się w rozbojach i tzw. przestępczości porachunkowej.

nii biegłych wynika, że w tych przypadkach wyższemu niż przeciętny poziomowi inteligencji towarzyszyły deficyty w zakresie uczuciowości wyższej, co jest jedną z cech właściwych psychopatii. Przykładowo, w opinii sądowo-psychiatrycznej B.151[50] biegła napisała: „Intelekt wyższy niż przeciętny, ujawnia niedostatek uczuć wyższych, zaburzenia w sferze emocji oraz woli, postawa aspołeczna, prawidłowe rozumienie obowiązujących norm i zasad współżycia społecznego, doraźne zaspokajanie potrzeb bez zważania na konsekwencje, życie popędowe w granicach normy". Podobnie z orzeczenia psychologiczno-penitencjarnego B.151 wynika, że „okoliczności i charakter popełnionego przestępstwa świadczą o wysokim poziomie demoralizacji, wyrachowaniu, lekceważeniu norm społecznych norm, deficytach w zakresie uczuciowości wyższej. W kontakcie jest jednak miły, adekwatnie zachowuje się w zastanej sytuacji społecznej, co świadczy o znajomości ogólnie przyjętych norm. Ich pełna internalizacja nie jest jednak pewna. Osadzony przyswoił i kieruje się przestępczymi normami zachowania (lojalność, dyskrecja). W początkowym okresie pobytu w izolacji penitencjarnej należał do grupy tzw. grypsujących. Prognoza kryminologiczno-społeczna jest niepomyślna".

Co interesujące, badani, u których stwierdzono wyższy niż przeciętny poziom inteligencji, postrzegali ten fakt jako niekorzystnie działający na ich sytuację w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności, co obrazuje wypowiedź B.118[51]:

> Jakiś dziwny psycholog z więzienia w X. napisał mi, że mam inteligencję ponad średnią. Moim zdaniem to mi szkodzi – tak zresztą mi powiedział pewien pracownik Służby Więziennej: jakbyś był prymitywem, to byśmy cię inaczej traktowali, a tak to jesteś za przebiegły. Jakbym był na psychotropach albo inwalidą, to myślę, że lepiej byłbym traktowany.

Taka wypowiedź wskazuje, że osoby o podwyższonym ilorazie inteligencji mogą być postrzegane jako stwarzające większe zagrożenie dla bezpieczeństwa zakładu karnego, skazanych czy funkcjonariuszy, zwłaszcza jeśli są oni powiązani z przestępczością zorganizowaną.

Podsumowując, na podstawie analizowanych przypadków można stwierdzić, że w tej grupie skazanych poziom sprawności intelektualnej nie stanowił

Został on skazany na karę dożywotniego pozbawienia wolności z możliwością starania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie po 30 latach odbycia kary pozbawienia wolności.

[50] B.151 został skazany na 25 lat pozbawienia wolności za udział w zorganizowanej grupie przestępczej, w ramach której wprowadził do obrotu znaczne ilości środków odurzających i substancji psychotropowych, brał udział w ich wytwarzaniu, posiadał bez zezwolenia broń palną i amunicje do tej broni oraz materiały wybuchowe, uczestniczył w pobiciach i bezprawnym pozbawieniu wolności jednej osoby, brał udział w przygotowaniu dwóch zabójstw oraz zabójstwie członka konkurencyjnej grupy.

[51] B.118 to wielokrotny zabójca, członek zorganizowanej grupy przestępczej o charakterze zbrojnym, specjalizującej się w rozbojach i tzw. przestępczości porachunkowej. Został on skazany na karę dożywotniego pozbawienia wolności z możliwością starania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie po 30 latach odbycia kary pozbawienia wolności.

większego problemu – ani jeśli chodzi o genezę ich drogi przestępczej, ani też (jak wynika z akt penitencjarnych) nie rzutował na ich funkcjonowanie w dorosłym życiu, w tym ich drodze przestępczej. Analizowane przypadki potwierdziły, że przestępczość jest wypadkową wielu czynników, w tym przede wszystkim o charakterze społecznym. W tych aktach, gdzie znajdowały się opinie biegłych dotyczące sprawności intelektualnej badanych, najczęściej odnotowywano poziom inteligencji przeciętny. Trudno jednak ocenić, czy dotyczy to tej specyficznej grupy sprawców, uwikłanych w zorganizowaną działalność przestępczą. Niemniej w literaturze można spotkać się ze stanowiskiem, że skazani często charakteryzują się niskim poziomem inteligencji oraz nie wykazują skłonności do autorefleksji, co z perspektywy procesu readaptacji społecznej utrudnia pracę z nimi. Jednak w pracach poświęconych terapii skazanych pojawia się również i taka opinia, że wysoki poziom inteligencji jest również przeszkodą w pracy ze skazanymi, gdyż inteligentne jednostki antyspołeczne sprawnie manipulują otoczeniem, nie czerpiąc korzyści z podejmowanych wobec nich działań resocjalizacyjnych[52].

Podsumowanie

Badania dowodzą, że spora grupa nieletnich dopuszcza się czynów zabronionych i innych zachowań dewiacyjnych. Wkomponowują się one w burzliwy okres dorastania[53]. Jednak przestępczość nieletnich często ma charakter epizodyczny, charakteryzuje się przemijalnością, a jej naturę określić można jako wieloczynnikową[54]. Jednak w niektórych przypadkach przestępczość towarzyszy sprawcom do końca życia lub do momentu, kiedy będą oni zdolni popełniać przestępstwa. Taka kategoria sprawców, opisana przez T.E. Moffitt jako przestępcy chroniczni (*life-course persistent*)[55], a przez innych autorów nazywana uporczywymi czy też permanentnymi, to często osoby rozpoczynające drogę przestępczą znacznie wcześniej niż większość sprawców – jeszcze przed okresem dojrzewania, a pierwsze symptomy problemów pojawiają się u nich

[52] Szerzej: L. Kołodziejczak, *Zachowania antyspołeczne w ujęciu psychodynamicznym*, „Ogrody Nauk i Sztuk" 2012, nr 2, s. 216 i nast.

[53] J. Włodarczyk-Madejska, D. Wzorek, *Jak badać aktywność przestępczą w toku życia? Perspektywa teoretyczna*, [w:] W. Klaus, I. Rzeplińska, P. Wiktorska, D. Woźniakowska-Fajst (red.), op. cit., s. 83.

[54] I. Rzeplińska, *Obraz przestępczości nieletnich w Polsce w badaniach kryminologicznych – przed i po transformacji*, „Archiwum Kryminologii" 2005–2006 t. 28, s. 331–332; E. Jurgielewicz-Delegacz, *Etiologia przestępczości nieletnich*, [w:] E.W. Pływaczewski, S. Redo, E. Guzik-Makaruk, K. Laskowska, W. Filipkowski, E. Glińska, E. Jurgielewicz-Delegacz, M. Perkowska (red.), *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju. Z uwzględnieniem założeń Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, Warszawa 2019, s. 339.

[55] Szerzej patrz: T.E. Moffitt, *Adolescence-limited and life-course persistent antisocial behavior: A developmental taxonomy*, „Psychological Review" 1993, t. 100, nr 4, s. 674–701.

już w dzieciństwie. Jest to ten etap w życiu człowieka, kiedy jego osobowość jeszcze się kształtuje i jest podatna na readaptację, więc odpowiednia wczesna pomoc może przynieść pozytywne rezultaty. Takiej pomocy zabrakło, niestety, wśród analizowanych przypadków członków zorganizowanych grup przestępczych.

Wśród metod leczenia zaburzeń zachowania wymienia się farmakoterapię i terapię psychologiczną. Zadaniem środków farmakologicznych jest zmniejszenie objawów agresywnych, zaś pomoc psychologiczna obejmuje terapię indywidualną lub rodzinną, a w przypadku występowania trudności poznawczych również naukę w specjalnych klasach. Czasami wskazane jest również umieszczenie dziecka w innym środowisku niż rodzinne[56].

Z wypowiedzi badanych członków zorganizowanych grup przestępczych wynika, że na pomoc pedagoga, psychologa czy psychiatry nie mogli liczyć, a ich problemy były przez dorosłych najczęściej niezauważane lub bagatelizowane. Niewątpliwie taka postawa osób odpowiedzialnych za kształtowanie się i rozwój nieletniego wpłynęła na wejście na drogę przestępczą badanych, a w konsekwencji na dalszą „karierę kryminalną".

W zakresie profilaktyki przestępczości warto zwrócić również uwagę na fakt, że dzieci wykazujące zmiany w zachowaniu, np. po zapaleniu opon mózgowych bądź z obniżonym poziomem inteligencji, wymagają stosowania specjalnych metod, opieki i przestrzegania wskazań lekarskich w nauce szkolnej. Nieuwzględnienie tego przez szkołę i dom rodzinny, co miało miejsce w przypadku niektórych badanych członków zorganizowanych grup przestępczych, może zwiększać prawdopodobieństwa demoralizacji lub dopuszczania się czynów karanych przez nieletniego.

Niezmiernie istotne jest również promowanie od najmłodszych lat zdrowego, higienicznego i bezpiecznego stylu życia, co jest rolą nie tylko grup pierwotnych, choć to na nich spoczywa największa odpowiedzialność, ale również wszystkich instytucji i osób, z którymi młody człowiek spotyka się na swojej drodze życiowej.

Wykaz literatury

Błachut J., Gaberle A., Krajewski K., *Kryminologia*, Arche, Gdańsk 2007.

Buczkowski K., Wiktorska P., *Wybrane perspektywy analizowania aktywności kryminalnej oraz definicje karier kryminalnych*, [w:] W. Klaus, I. Rzeplińska, P. Wiktorska, D. Woźniakowska-Fajst (red.), *Karierowicze kryminalni? Aktywność przestępcza w dalszych losach nieletnich*, Wyd. INP PAN, Warszawa 2021.

Cisowski W., *Przestępczość nieletnich*, [w:] P. Łabuz, I. Malinowska, M. Michalski (red.), *Kryminologia*, Difin, Warszawa 2020.

[56] A. Seredyńska, op. cit., s. 27.

Czajka W., *Badania osobowości nieletnich i młodocianych w świetle ustaw i praktyki organów sprawiedliwości*, „Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne" 1991, t. 21.

Gaberle A., Korcyl-Wolska M., *Komentarz do ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich*, Arche, Gdańsk 2002.

Górecki P., Konarska-Wrzosek V., *Postępowanie w sprawach nieletnich. Komentarz*, wyd. drugie, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Hołyst B., *Psychologia kryminalistyczna*, wyd. trzecie, LexisNexis, Warszawa 2009.

Jurgielewicz-Delegacz E., *Etiologia przestępczości nieletnich*, [w:] E.W. Pływaczewski, S. Redo, E. Guzik-Makaruk, K. Laskowska, W. Filipkowski, E. Glińska, E. Jurgielewicz-Delegacz, M. Perkowska (red.), *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju. Z uwzględnieniem założeń Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Klimasiński K., *Zaburzenia osobowości u młodzieży – psychopatia i socjopatia*, [w:] B. Urban (red.), *Dewiacje wśród młodzieży. Uwarunkowania i profilaktyka*, Wyd. UJ, Kraków 2001.

Kołakowska-Przełomiec H., *Przestępczość nieletnich*, [w:] W. Świda (red.), *Kryminologia*, PWN, Warszawa 1977.

Kotowska M., *Kariery kryminalne członków zorganizowanych grup przestępczych*, Difin, Warszawa 2019.

Kotowska M., *Uwarunkowania przestępczości nieletnich w województwie warmińsko-mazurskim w świetle badań empirycznych*, „Archiwum Kryminologii" 2011, t. XXXIII.

Kruk E., Skrętowicz E., Bojarski T., *Ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Komentarz*, wyd. piąte, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Łucka I., Stępnicka J., *Opiniowanie sądowo-psychiatryczne w sprawach nieletnich – diagnoza interdyscyplinarna*, „Akademia Psychiatrii" 2011, t. 8.

Moffitt T.E., *Adolescence-limited and life-course persistent antisocial behavior: A developmental taxonomy*, „Psychological Review" 1993, t. 100, nr 4.

Ostrowska K., *Psychologiczne determinanty przestępczości młodocianych. Analiza kryminologiczna*, PWN, Warszawa 1981.

Puri B.K., Treasaden I.H., *Psychiatria. Podręcznik dla studentów*, tłum. M. Turno, red. nauk. tłum. pol. J. Rybakowski, F. Rybakowski, Urban & Partner, Wrocław 2014.

Rzeplińska I., *Obraz przestępczości nieletnich w Polsce w badaniach kryminologicznych – przed i po transformacji*, „Archiwum Kryminologii" 2005–2006, t. 28.

Seredyńska A., *Od zaburzeń zachowania do zaburzeń osobowości*, Wyd. Akademii Ignatianum w Krakowie, Kraków 2016.

Sitarczyk M., *Nieletni sprawcy zabójstw. Sylwetki psychologiczne*, Wyd. UMCS, Lublin 2004.

Sztumski J., *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Wyd. „Śląsk", Katowice 2020.

Tyburska A., *Uwarunkowania przestępczości nieletnich. Analiza wybranych czynników wewnętrznych*, „Przegląd Policyjny" 2000, nr 1–2.

Urban B., *Osobowościowe i społeczne predykatory zachowań przestępczych*, [w:] B. Urban (red.), *Dewiacje wśród młodzieży. Uwarunkowania i profilaktyka*, Wyd. UJ, Kraków 2001.

Wanicka O., Woźniakowska-Fajst D., *Bez korzeni, bez skrzydeł. Czynniki ryzyka w ocenie chronicznych przestępców*, [w:] W. Klaus, I. Rzeplińska, P. Wiktorska, D. Woźniakowska-Fajst (red.), *Karierowicze kryminalni? Aktywność przestępcza w dalszych losach nieletnich*, Wyd. INP PAN, Warszawa 2021.

Włodarczyk-Madejska J., Wzorek D., *Jak badać aktywność przestępczą w toku życia? Perspektywa teoretyczna,* [w:] W. Klaus, I. Rzeplińska, P. Wiktorska, D. Woźniakowska-Fajst (red.), *Karierowicze kryminalni? Aktywność przestępcza w dalszych losach nieletnich*, Wyd. INP PAN, Warszawa 2021.

Włodarczyk-Madejska J., Wzorek D., *Różne drogi, różne wzory. Typologie trajektorii przestępczych*, [w:] W. Klaus, I. Rzeplińska, P. Wiktorska, D. Woźniakowska-Fajst (red.), *Karierowicze kryminalni? Aktywność przestępcza w dalszych losach nieletnich*, Wyd. INP PAN, Warszawa 2021.

Summary

The influence of behavioural disorders in adolescence on the development of the criminal path. Selected problems on the example of members of organized crime groups

Keywords: criminology, juvenile, members of organized crime, qualitative research, behaviour disorders.

The aim of this paper is to present selected internal factors of personality disorders. I discuss the disorders underlying the behaviours of offenders which increase the risk of a criminal career. The paper adopts an empirical perspective and presents the results based on such qualitative methods as free-form interviews with the members of organized crime and document analysis.

DOI: 10.31648/sp.8034

Danuta Kurzyna-Chmiel
Uniwersytet Śląski w Katowicach
ORCID: 0000-0001-9168-5874
d_kurzyna_chmiel@op.pl

Wyzwania i problemy w zakresie kształcenia Ukraińców przybyłych do Polski po 24 lutego 2022 r.

Wprowadzenie

W wyniku działań wojennych w Ukrainie, zainicjowanych 24 lutego 2022 r., rozpoczął się nieznany do tej pory w naszym kraju napływ uchodźców. Obecnie mówi się o 3,85 mln[1] uchodźców, z czego większość stanowią kobiety i dzieci. Trudno jest dziś przewidzieć, jak długo będą trwały działania wojenne i jak wielu uchodźców przybędzie do naszego kraju. W istocie z dnia na dzień pojawiła się konieczność zapewnienia im opieki i świadczeń. Do świadczeń tych należą także świadczenia oświatowe. W szybkim tempie należało dostosować istniejące struktury oświatowe do nowych potrzeb i stworzyć dodatkowe oddziały, szkoły i placówki. Wcześniej istniejąca struktura oświatowa w sposób oczywisty nie była w pełni gotowa na tak szybkie zwiększenie liczby uczniów. Pojawiły się liczne problemy, które sukcesywnie są zmniejszane i niwelowane. Obecność uczniów odmiennych kulturowo w polskim systemie oświaty niewątpliwie implikuje nowe wyzwania i problemy. Do problemów tych można zaliczyć zwłaszcza zbyt małą liczbę szkół, placówek oświatowych, oddziałów, brak nauczycieli znających język ukraiński, deficyt środków na realizację zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego i konieczność reorganizacji nauczania w szkołach i placówkach samorządowych przyjmujących większość uczniów ukraińskich.

Aktualny kryzys migracyjny w Europie ma największą skalę od czasów II wojny światowej. Już w 2016 r. uczestnicy Światowego Forum Ekonomicznego w Davos uznali problemy migracyjne za najgłębsze – obok globalnego ocieplenia – ryzyko, z jakim przyjdzie światu mierzyć się w nadchodzącej de-

[1] https://300gospodarka.pl/news/uchodzcy-z-ukrainy-w-polsce-liczba (data dostępu: 6.06.2022).

kadzie[2]. Dynamika procesów migracyjnych wymaga zrewidowania dotychczas podejmowanych działań wspierających i integracyjnych, w tym wspomnianej już reorganizacji systemu oświaty. Napływ uczniów odmiennych kulturowo jest problemem i wyzwaniem zarówno w przestrzeni prawnej, społecznej, kulturowej, jak i edukacyjnej. Warto podkreślić, że nasz kraj przed obecnym kryzysem migracyjnym określany był w większości jako monoetniczny. To na naszych oczach, w bardzo szybkim tempie zmienia się struktura demograficzna społeczeństwa[3]. Trudno jest dziś przewidzieć, z jak trwałym i szerokim zjawiskiem będziemy mieli do czynienia. Pojawiają się otwarte pytania, czy doraźnie organizowane działania wspierające uchodźców przerodzą się w stałe zaspokajanie ich potrzeb, w tym oświatowych.

Celem artykułu jest ukazanie aktualnych, szczególnych rozwiązań prawnych, regulujących korzystanie ze świadczeń oświatowych Ukraińców przybyłych do naszego kraju po 24 lutego 2022 r. na tle istniejących zasad. Wykazane zostaną zalety, mankamenty i poczynione wnioski *de lege ferenda*. Z oczywistych powodów dotyczących objętości artykułu zagadnienia te zostaną przedstawione w sposób wybiórczy i podstawowy.

Główne podstawy prawne regulujące prawo do legalnego pobytu i korzystania ze świadczeń oświatowych Ukraińców przybyłych po 24 lutego 2022 r.

Prawo do nauki i korzystania ze świadczeń, w tym oświatowych, nowej kategorii adresatów w sposób doraźny reguluje ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa[4]. Akt ten stwarza bieżącą podstawę prawną do legalizowania pobytu osób nią objętych, którzy w wyniku działań wojennych zostali zmuszeni do opuszczenia Ukrainy i przybyli na terytorium naszego kraju. Nie jest on jednak wyłączną i kompleksową regulacją ich sytuacji prawnej. Ma on bowiem charakter *lex specialis* w szczególności do ustaw: z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach[5], ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[6], a także ustawy prawo oświa-

[2] U. Markowska-Manista, B. Pasamonik, *O kryzysie migracyjnym z perspektywy pedagogiczno-psychologicznej*, [w:] U. Markowska-Manista, B. Pasamonik (red.), *Kryzys migracyjny. Perspektywa pedagogiczno-psychologiczna*, t. II, Warszawa, 2017, s. 7; M. Piłat, *Na pograniczu kultur. Psychospołeczne problemy integracji migrantów uchodźców*, [w:] J. Miluska (red.), *Psychologia społeczno-kulturowego pogranicza. Wstęp do koncepcji i badań*, Szczecin 2016, s. 259–283.

[3] U. Markowska-Manista, B. Pasamonik, op. cit., s. 8.

[4] Dz.U. z 2022 r., poz. 583, dalej jako ustawa o pomocy.

[5] Dz.U. z 2021 r., poz. 2354 z późn. zm.

[6] Dz.U. z 2003 r., Nr 128, poz. 1176.

towe[7] i ustawy o systemie oświaty[8]. Ustawa o pomocy określa podstawę prawną uznania pobytu obywateli Ukrainy za legalny w okresie 18 miesięcy, licząc od dnia 24 lutego 2022 r., w sytuacji kiedy wjechali oni legalnie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio z terytorium Ukrainy, do dnia określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów i zadeklarują zamiar pozostania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej[9]. Przepis art. 1 tej ustawy określa szczególne zasady zalegalizowania pobytu obywateli Ukrainy, ale dotyczy tylko tych, którzy przybyli na terytorium Polski bezpośrednio z Ukrainy w związku z działaniami wojennymi tam prowadzonymi, oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu działań wojennych przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Regulacja ta obejmuje także osoby, które nie posiadają obywatelstwa ukraińskiego, ale są w związku małżeńskim z obywatelem Ukrainy, o ile przybyły na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio z Ukrainy i w związku z działaniami wojennymi tam prowadzonymi. Obywatele Ukrainy, którzy przekraczają polską granicę, chroniąc się przed wojną, mogą pozostać tu legalnie przez 18 miesięcy, licząc od 24 lutego 2022 r. Legalny jest także pobyt dzieci urodzonych w Polsce przez Ukrainki, które uciekły przed wojną. Osoby będące adresatami ustawy o pomocy objęte są także ochroną tymczasową. Warto podkreślić, że rozwiązania te nie dotyczą wszystkich osób przybyłych do naszego kraju w wyniku działań wojennych w Ukrainie. Wyłączone są one w stosunku do m.in. osób posiadających zezwolenia na pobyt stały, pobyt czasowy, rezydentów, mających status uchodźcy czy ochronę uzupełniającą. Można zatem podsumować, że wszystkie osoby przybyłe z Ukrainy w związku z działaniami wojennymi korzystają z opieki w naszym kraju, lecz nie wszystkie są adresatami ustawy o pomocy.

Powyższa regulacja prawna uwzględnia przepisy unijne, w tym także ostatnio wydane w celu rozwiązywania problemów wynikających z napływu uchodźców z terenu Ukrainy. W dniu 4 marca 2022 r. Rada (UE) decyzją wykonawczą 2022/382 stwierdziła istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i wprowadzono na terenie całej Unii Europejskiej w stosunku do nich ochronę tymczasową. Na mocy art. 2 ust. 1 tej decyzji ochroną objęci zostali opuszczający Ukrainę w następstwie inwazji wojskowej, począwszy od 24 lutego 2022 r.:

– obywatele tego kraju zamieszkali w Ukrainie przed tą datą,
– członkowie ich rodzin,

---

[7] Dz.U. z 14 grudnia 2016 r., Dz.U. z 2021 r., poz. 1082 i z 2022 r., poz. 655, dalej jako u.p.o.

[8] Ustawa z dnia 7 września 1991 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 1915 i z 2022 r., poz. 583), dalej jako u.s.o.

[9] Do określenia okresu pobytu uznawanego za legalny zastosowanie ma art. 57 § 3a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 735, 1491, 2052 i z 2022 r., poz. 1301).

– bezpaństwowcy lub obywatele państw trzecich innych niż Ukraina, którzy przed dniem 24 lutego 2022 r. korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej w Ukrainie,

– członkowie rodzin cudzoziemców korzystających z takiej ochrony.

Przepis art. 2 ust. 2 powyższej decyzji nałożył na państwa członkowskie powinność zapewnienia ochrony czasowej lub jej odpowiednika wynikającego z prawa krajowego wszystkim: bezpaństwowcom i obywatelom państw trzecich innych niż Ukraina, którzy są w stanie udowodnić, że przed dniem 24 lutego 2022 r. legalnie przebywali w Ukrainie na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały i którzy nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do kraju lub regionu pochodzenia. W gestii państw członkowskich Rada UE pozostawiła natomiast decyzję co do ewentualnego objęcia ochroną czasową również innych osób, w tym bezpaństwowców i obywateli państw trzecich, którzy legalnie przebywali w Ukrainie, i którzy nie są w stanie w bezpiecznych warunkach powrócić w do kraju lub regionu pochodzenia (art. 2 ust. 3 decyzji Rady). Poza kręgiem bezpośrednich beneficjentów decyzji Rady pozostali cudzoziemcy, którzy przebywali w Ukrainie na podstawie innych zezwoleń niż zezwolenie na pobyt stały, a także wszystkie osoby, które zamieszkiwały w Ukrainie bez żadnego tytułu pobytowego i teraz – z oczywistych powodów – zmuszone są Ukrainę opuścić.

W szerszym kontekście prawnym Ukraińcy przybyli do naszego kraju w wyniku działań wojennych, tak jak wszystkie osoby, które z różnych powodów znalazły się na terytorium naszego kraju, korzystają z prawa do nauki przynależnego „każdemu". Podejście to cechuje zarówno prawo międzynarodowe, europejskie, jak i krajowe. Akty prawa międzynarodowego najczęściej posługują się ogólnym zwrotem „prawo do nauki przysługuje każdemu", uwypuklając tym samym jego powszechność jako prawa człowieka. Przynależność państwowa nie jest uznawana za warunek korzystania z niego[10].

Zgodnie z najważniejszym w tym obszarze aktem prawa wewnętrznego, tj. Konstytucją RP art. 70, każdy ma prawo do nauki, która do 18 roku życia jest obowiązkowa, a w szkołach publicznych jest bezpłatna. Osoby, które nie są obywatelami polskimi, a podlegają obowiązkowi z art. 70 ust. 1 Konstytucji[11], korzystają z prawa do nauki i opieki w szkołach „na warunkach dotyczących obywateli polskich".

Prawo do nauki i obowiązki oświatowe jednostki dotyczą wszystkich osób znajdujących się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej[12], a więc także wszystkich kategorii cudzoziemców. Podobne regulacje zawarte są w przepisie

[10] O tym szerzej: D. Kurzyna-Chmiel, *Prawo do nauki obcokrajowców – analiza krajowych rozwiązań prawnych w obszarze systemu oświaty*, „Studia Prawnoustrojowe" 2020, nr 47, s. 84.

[11] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

[12] D. Kurzyna-Chmiel, *Oświata jako zadanie publiczne,* Warszawa 2003, s. 45.

art. 35 ust. 1 u.p.o. „Pojawia się tu ogólne określenie, zgodnie z którym prawo do nauki przysługuje »każdemu«, z czego można dalej wnosić, że nie jest skierowane wyłącznie do obywateli polskich. Podobnie można interpretować ust. 2 tegoż artykułu, gdzie wspomniane jest o »dzieciach« podlegających obowiązkowi szkolnemu, bez wskazywania obywatelstwa jako jego źródła. Korelatem prawa do nauki jest obowiązek władz publicznych polegający na organizacji kształcenia w sposób, który zapewnia odpowiednią ilość i jakość szkół i placówek dla beneficjentów”[13].

Osoby, które nie są obywatelami polskimi, a podlegają obowiązkowi z art. 70 ust. 1 Konstytucji, korzystają z prawa do nauki i opieki w szkołach „na warunkach dotyczących obywateli polskich” (art. 165 ust. 1 i 2 u.p.o.). Natomiast ustawa o pomocy wprowadza rozwiązania doraźne, które mają charakter szczególny wobec zasad ogólnych dotyczących innych cudzoziemców (uchodźców).

Szczególna regulacja prawna wprowadzona ustawą o pomocy – zagadnienia podstawowe

Zatrudnienie nauczycieli

W celu zmniejszenia braków kadrowych w szkołach i placówkach, zwłaszcza w zakresie nauczycieli posługujących się językiem ukraińskim, ustawa o pomocy wprowadza szereg ułatwień w ich pozyskaniu. Warto podkreślić, że zatrudnienie odpowiednio wykwalifikowanych nauczycieli jest zadaniem szkoły, zaś pracodawcą dla nauczyciela jest szkoła lub zespół szkół (art. 10 ust. 1 KN[14]). Stosownie do art. 68 ust. 5. u.p.o. dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami i w szczególności decyduje o sprawach zatrudniania i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki. Dyrektor szkoły jest upoważniony do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w imieniu pracodawcy będącego – w przypadku szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego – samorządową jednostką organizacyjną[15]. Ustawa o pomocy łagodzi przepisy dotyczące zatrudniania nauczycieli na stanowisku pomocy nauczyciela, o którym mowa w art. 165 ust. 8 u.p.o. Wprowadzono możliwość zatrudnienia osoby nieposia-

[13] Cyt. za: eadem, *Prawo do nauki*..., s. 87.

[14] Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2021 r., poz. 1762 i z 2022 r., poz. 935 i 1116), dalej jako KN.

[15] Zgodnie z dominującą linią orzeczniczą organy jednostek samorządu terytorialnego nie mogą wkraczać w stosunki między pracodawcą, a pracownikiem danej jednostki. Stanowisko takie potwierdza także wyrok NSA z 12 maja 2000 r., sygn. akt II S.A. 143/00.

dająca obywatelstwa polskiego, jeżeli posiada ona znajomość języka polskiego w mowie i piśmie w stopniu umożliwiającym pomoc uczniowi, który nie zna języka polskiego albo zna go na poziomie niewystarczającym, do korzystania z nauki. Zrezygnowano także z konieczności potwierdzenia przez te osoby znajomości języka polskiego. Dodatkowo na 18 miesięcy złagodzono przepisy dotyczące nauczycieli pobierających już świadczenie kompensacyjne. Wprowadzono możliwość zatrudnienia ich w oddziałach przygotowawczych na stanowisku:

– pomocy nauczyciela, o którym mowa w art. 165 ust. 8 u.p.o.,

– nauczyciela, jeżeli w szkole utworzono dodatkowy oddział w celu zapewnienia kształcenia i wychowania dzieciom i uczniom będącym obywatelami Ukrainy.

Doraźne rozwiązania do pewnego stopnia rozwiązują problemy kadrowe w oświacie. Jednak należy rozważyć dodatkowe możliwości pozyskiwania nauczycieli, zwłaszcza władających językiem ukraińskim. Niezbędne jest w tym zakresie uaktualnienie zasad kształcenia nauczycieli poprzez położenie większego nacisku na ich kompetencje w zakresie: edukacji międzykulturowej, edukacji uczniów z trudnościami adaptacyjnymi wynikającymi z różnic kulturowych (uchodźstwa, migracji), znajomości języka ukraińskiego.

Nowe lokalizacje

W związku z deficytem miejsc dla uczniów z Ukrainy w szkołach i placówkach oświatowych wprowadzono możliwość tworzenia tzw. innych lokalizacji prowadzenia zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych podporządkowanych organizacyjnie szkołom lub przedszkolom (art. 51 ust. 1 ustawy o pomocy[16]). Warto zauważyć uproszczoną procedurę ich tworzenia. Nie stosuje się w tym zakresie przepisów art. 39 ust. 5a oraz art. 89 u.p.o. Inne lokalizacje można tworzyć przez cały rok szkolny, co więcej, bez konieczności zmiany uchwały organu prowadzącego, w której ustalono sieć szkół. W innych lokalizacjach mogą funkcjonować, oprócz klas szkoły podstawowej, także oddziały przedszkolne. Stworzenie „nowej lokalizacji" w obowiązującym stanie prawnym nadal wymaga uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty (kurator ma na to 7 dni od dnia otrzymania wniosku o jej wydanie). Procedurę rozpoczyna podjęcie uchwały organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego. Treść uchwały powinna zawierać:

– okres funkcjonowania innej lokalizacji prowadzenia zajęć,

– nazwę i adres siedziby odpowiednio przedszkola lub szkoły, której będzie podporządkowana organizacyjnie inna lokalizacja prowadzenia zajęć,

– adres innej lokalizacji prowadzenia zajęć,

[16] Tego przepisu nie stosuje się do szkół artystycznych.

– w przypadku innej lokalizacji prowadzenia zajęć podporządkowanej organizacyjnie szkole podstawowej – informację o funkcjonowaniu oddziałów przedszkolnych.

Ustawa o pomocy wprowadza także możliwość skorzystania z instytucji porozumienia administracyjnego, często stosowanego w celu realizacji publicznych zadań oświatowych[17]. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego nie potrafi samodzielnie zapewnić miejsc w szkołach i przedszkolach dla dzieci ukraińskich, to może zwrócić się do organów prowadzących także niesamorządowe, publiczne lub niepubliczne szkoły lub przedszkola o utworzenie ich nowych lokalizacji. Porozumienie ma charakter dobrowolny; podmiot niepubliczny nie ma obowiązku zawierać go. Jeśli jednak dojdzie do porozumienia, to jednostka samorządu terytorialnego, która udzieliła zezwolenia na działalność szkoły/przedszkola publicznego lub dokonała wpisu do ewidencji niepublicznych szkół/przedszkoli, musi wprowadzić w nich odpowiednie zmiany. Dokonanie tych zmian należy poprzedzić uzyskaniem pozytywnej opinii kuratora oświaty, opinii komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej i państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Statut przedszkola lub szkoły, której jest podporządkowana organizacyjnie inna lokalizacja prowadzenia zajęć, należy niezwłocznie dostosować do zmian organizacyjnych. Niewątpliwie rozwiązanie to może znacznie poszerzyć bazę szkolną i stworzyć szerszą możliwość włączenia uczniów ukraińskich do naszego systemu oświaty. Niezbędne są jednak dodatkowe środki z budżetu państwa na pokrycie kosztów, znacznie przekraczających możliwości wielu jednostek samorządu terytorialnego.

Dowożenie dzieci

Zadaniem oświatowym gmin jest zapewnienia bezpłatnego dowozu i opieki w czasie jego trwania do szkół i przedszkoli uprawnionym dzieciom/uczniom. Obowiązek ten wynika z ukształtowania sieci szkolnej, w sposób w którym ustawowe limity odległości od szkół i placówek zostały przekroczone (art. 9 u.p.o.). Regulacja szczególna ustawy o pomocy daje możliwość zorganizowania dzieciom/uczniom z Ukrainy bezpłatnego transportu do miejsca, w którym zapewnia się kształcenie, wychowanie i opiekę. W przypadku zorganizowania tego transportu jednostka samorządu terytorialnego jest obowiązana w czasie przewozu zapewnić dzieciom i uczniom opiekę. Warto dodać, że nie pojawił się w tym zakresie obowiązek, a jedynie możliwość bezpłatnego dowozu. Za trafnością tego rozwiązania przemawia obecnie fakt, iż od strony praktycznej mogłoby to niemożliwe lub trudne do realizacji. Trzeba bowiem dostrzec, że zarówno umowy, jak i wyznaczenie tras dowozu dzieci zostały już ustalone, co

[17] Zob. na ten temat: M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 108.

przynajmniej w roku szkolnym 2021/2022 implikuje trudności organizacyjne, formalne i finansowe. Do rozszerzenia podmiotowego tego świadczenia także na obywateli ukraińskich w przyszłym roku szkolnym należy podchodzić ostrożnie, tym bardziej że niektóre gminy, w których zamieszkują znaczne liczby uchodźców, nawet przy zapewnieniu wysokiego dofinansowania mogłyby nie poradzić sobie organizacyjne z tym zadaniem.

Pomoc materialna dla uczniów

Obowiązek pomocy materialnej dla uczniów będących obywatelami polskimi wynika z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią „władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa". Zagadnienia te rozwijają regulacje ustawy o systemie oświaty. Natomiast ustawa o pomocy w art. 53 ust. 1 wprowadza szczególne rozwiązania dotyczące pomocy materialnej o charakterze socjalnym dla uczniów ukraińskich.

Gminą zobowiązaną do udzielania pomocy materialnej dla uczniów z Ukrainy jest, tak samo jak we wszystkich pozostałych przypadkach, gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania ucznia. Organem rzeczowo właściwym w sprawach przyznawania świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym jest, zgodnie z treścią art. 90m u.s.o., wójt (burmistrz, prezydent miasta). Celem pomocy materialnej dla uczniów jest zmniejszenie różnic w dostępie do edukacji, umożliwienie pokonywania barier dostępu do niej wynikających z ich trudnej sytuacji materialnej, a także wspieranie edukacji uczniów zdolnych. Wspomniane „wyrównywanie szans edukacyjnych" można określić jako cel socjalny, natomiast „wspieranie edukacji uczniów zdolnych jako cel motywacyjny[18]. Do świadczeń pomocy materialnej o charakterze socjalnym należą stypendium szkolne i zasiłek szkolny. Świadczenia pomocy materialnej przysługują:

– uczniom szkół publicznych, niepublicznych i niepublicznych szkół artystycznych o uprawnieniach publicznych szkół artystycznych oraz słuchaczom kolegiów pracowników służb społecznych – do czasu ukończenia kształcenia, nie dłużej jednak niż do ukończenia 24 roku życia,

– wychowankom publicznych i niepublicznych ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych – do czasu ukończenia realizacji obowiązku nauki, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest uznawany za legalny, którzy przybyli do Polski po 24 lutego 2022 r. i zostali wpisani do rejestru PESEL-UKR i dochód na członka rodziny nie przekracza określonej ustawowo kwoty.

[18] M. Pilich, *Ustawa o systemie oświaty, Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1326–1327.

Wniosek o świadczenia składa osoba uprawniona, jej przedstawiciel ustawowy, opiekun tymczasowy albo osoba sprawująca faktyczną pieczę nad dzieckiem. Świadczenia te realizowane są jako refundacja poniesionych kosztów na cele edukacyjne.

Kolejną formą pomocy socjalnej są stypendia szkolne. Mogą je otrzymać uczniowie znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, w szczególności z rodzin, w których występuje: bezrobocie, niepełnosprawność, ciężka lub długotrwała choroba, wielodzietność lub brak umiejętności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, w których występuje alkoholizm lub narkomania, niepełnych, lub w których wystąpiło zdarzenie losowe. Stypendium jest przyznawane na wniosek pełnoletniego uprawnionego ucznia, lub jego rodziców/prawnych opiekunów.

Ważną formą pomocy materialnej o charakterze socjalnym i doraźnym jest zasiłek szkolny. Jest on udzielany uczniowi znajdującemu się w przejściowo trudnej sytuacji materialnej z powodu zaistnienia „zdarzenia losowego", o którym mowa w art. 90e u.s.o. Przez zdarzenie to należy rozumieć jakiekolwiek zjawisko zewnętrzne w stosunku do uprawnionego, którego nie można było przewidzieć ani mu przeciwdziałać, np. śmierć, klęska żywiołowa, działania wojenne czy choroba rodzica[19]. Wskazaną „przejściowo trudną sytuację materialną" trzeba w każdym przypadku rozpatrywać indywidualnie, a nie wyłącznie w oparciu o kryterium niskich dochodów w rodzinie[20]. Świadczenie to może być przyznawane w formie pieniężnej na pokrycie wydatków związanych z procesem edukacyjnym lub w formie pomocy rzeczowej o charakterze edukacyjnym. Obie formy mają równoprawny charakter. Jest to pomoc o charakterze celowym. Może być udzielana jednorazowo lub kilkukrotnie w ciągu roku[21], niezależnie od otrzymywanego stypendium szkolnego.

Należy również wskazać na obowiązek szkół polegający na zapewnieniu uczniom z Ukrainy materiałów dydaktycznych. Zgodnie z ustawą o finansowaniu zadań oświatowych[22] możliwe jest sfinansowanie zakupu kompletu podręczników i innych materiałów dydaktycznych z dotacji celowej. Jeżeli jednak środki okażą się niewystarczające, wówczas koszt zakupów ma zostać zrefundowany ze środków dotacji celowej przekazanej na wyposażenie szkół publicznych.

Na zakończenie tego fragmentu rozważań warto podkreślić, że wspomniana pomoc materialna nie przysługuje uczniom ukraińskim, którzy kontynuują naukę w ukraińskich szkołach w systemie zdalnym (on-line). Rozwiązanie to jest konsekwencją niewłączenia ich do polskiego systemu oświaty. Nie są oni

---

[19] Tak też: ibidem, s. 1343.

[20] Zob. np. wyrok WSA w Łodzi z 18 września 2013 r., sygn. akt III SA/LD 764/13, Lex nr 1465876.

[21] Zob. wyrok WSA w Krakowie z 9 lipca 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 65/09, Lex nr 553353.

[22] Ustawa z dnia 27 października 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 2203).

zatem zaliczani do kręgu uczniów danej szkoły i nie są wpisywani do SIO (systemu informacji oświatowej).

Spełnianie obowiązku szkolnego, obowiązku rocznego wychowania przedszkolnego i obowiązku nauki

Cechą obowiązków oświatowych w naszym kraju jest ich powszechność, dotyczą one bowiem wszystkich osób przebywających na terytorium kraju, będących w określonym wieku[23]. Ustawa o pomocy wprowadza wyjątkowe rozwiązanie adresowane do dzieci i uczniów, będących obywatelami Ukrainy, którzy przybyli po 24 lutego 2022 r. i uczą się w szkole lub przedszkolu działającym w systemie państwa ukraińskiego w formule kształcenia na odległość (nauka on-line). Osoby te nie podlegają bowiem obowiązkowi rocznego przygotowania przedszkolnego, obowiązkowi szkolnemu i obowiązkowi nauki w rozumieniu prawa polskiego (§ 15 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy[24]). W celu wyłączenia stosowania obowiązków oświatowych rodzic lub inna osoba sprawująca opiekę nad dzieckiem lub uczniem powinien złożyć odpowiednie oświadczenie w gminie właściwej ze względu na miejsce pobytu.

Natomiast pozostałe dzieci Ukraińskie przybyłe do naszego kraju po 24 lutego 2022 r. podlegają obowiązkom oświatowym na zasadach dotyczących obywateli polskich. Przyjmowanie dzieci do szkół/placówek jest możliwe w ciągu całego roku szkolnego, a ustalenie klasy (roku nauki) następuje na podstawie dokumentów wydanych przez szkołę za granicą, a w przypadku ich braku – oświadczenia rodziców o sumie lat nauki. Co istotne, dokumenty nie muszą być tłumaczone na język polski. Szczegóły rozwiązań prawnych muszą być jeszcze dopracowane, zwłaszcza w stosunku do uczniów przebywających w naszym kraju, lecz korzystających z ukraińskiego systemu oświaty, który znacznie różni się od polskiego. Obowiązkowa edukacja rozpoczyna się tam już w wieku 6 lat. Na mocy reformy przeprowadzonej w 2017 r. edukacja trwa 12, a nie 11 lat, jak poprzednio. System jest trzystopniowy, na który składają się:

– szkoła początkowa – 4 lata (od września 2018 r.),
– szkoła podstawowa (gimnazja) – 5 lat (od 2022 r.),
– starsza szkoła – pełne wykształcenie średnie (licea, szkoły zawodowe) – 3 lata (od 2027 r.).

---

[23] D. Kurzyna-Chmiel, *Prawa w dziedzinie oświaty (edukacji) w wybranych umowach międzynarodowych i prawie UE*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji*, Wrocław 2008, s. 339.

[24] Dz.U. z 2022 r., poz. 645.

Zauważalne jest także zjawisko, które wymaga bardziej doprecyzowanej regulacji, polegające na posyłaniu dzieci do polskich szkół i placówek oraz dodatkowym korzystaniu z nauki on-line w systemie ukraińskim. W takiej sytuacji uczniowie korzystają z polskiego systemu edukacji na warunkach dotyczących obywateli naszego kraju.

Warto także dodać, że ustawa o pomocy nie przewiduje możliwości realizowania obowiązków oświatowych przez jej adresatów w formie dostępnej polskim uczniom, a mianowicie edukacji domowej. Polega ona na realizacji programu nauczania poza szkołą/placówką na wniosek rodziców/opiekunów i na zasadach ustalonych w decyzji dyrektora szkoły/placówki. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym rodzic może wystąpić o zgodę na prowadzenie edukacji domowej swojego dziecka, zarówno w zakresie nauki w szkole, jak i w zakresie rocznego, obowiązkowego przygotowania przedszkolnego, czyli tzw. zerówki. Dzieci te formalnie przypisane są do konkretnej szkoły lub przedszkola. Uczą się jednak w domu oraz mogą korzystać z różnych form wsparcia oferowanych przez szkołę/placówkę. Na zakończenie każdego roku szkolnego przystępują do egzaminów będących podstawą ich klasyfikacji i promocji do następnej klasy. Otrzymują także świadectwa i legitymacje szkolne. Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że forma ta nie jest dostępna dla adresatów ustawy o pomocy. Rozwiązanie to wydaje się właściwe. Trudno jest bowiem zrealizować przesłanki jej zastosowania, w warunkach uchodźctwa, którymi są:

– oświadczenie rodziców o zapewnieniu dziecku warunków umożliwiających realizację podstawy programowej obowiązującej na danym etapie edukacyjnym,

– zobowiązanie rodziców do przystępowania w każdym roku szkolnym przez dziecko spełniające obowiązek szkolny lub obowiązek nauki do rocznych egzaminów klasyfikacyjnych.

Niewątpliwie rodzice dzieci przybyłych z Ukrainy, przynajmniej aktualnie, nie są w stanie zagwarantować spełnienia powyższych ustawowych wymogów. Wiążą się one bowiem ze znacznym zaangażowaniem osobistym w kształcenie dzieci i przygotowania ich do egzaminów zgodnie z wymaganiami polskich podstaw programowych.

Obecnie nie egzekwuje się przepisów prawa oświatowego nakazujących wypełnianie obowiązków oświatowych. Decyzję o włączeniu dzieci do polskiego systemu oświaty pozostawia się ich rodzicom/opiekunom. Z pewnością to doraźne rozwiązanie będzie w przyszłości wymagało zmiany, doprecyzowania i ujednolicenia.

Dodatkowa nauka języka polskiego

Wszyscy cudzoziemcy, w tym także adresaci ustawy o pomocy, którzy korzystają z polskiego systemu oświaty i nie znają języka polskiego albo znają go na poziomie niewystarczającym do korzystania z nauki, mają prawo do dodatkowej, bezpłatnej jego nauki w formie dodatkowych zajęć lekcyjnych[25]. Organizuje ją gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania uprawnionej osoby. Nauka jest ważnym elementem asymilującym dzieci przybyłe z Ukrainy po 24 lutego 2022 r., po często traumatycznych przeżyciach. W celu osiągnięcia odpowiednich warunków kształcenia dla uczniów odmiennych kulturowo szczególnie przydatną jest współpraca szkoły/placówki oświatowej z samorządowym organem prowadzącym, a także z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz cudzoziemców, a zwłaszcza Ukraińców mieszkających w Polsce. Nie bez znaczenia są także możliwości pozyskiwania dodatkowych środków finansowych dostępnych organizacjom pozarządowym, służących wsparciu realizacji tego zadania publicznego.

Oddziały przygotowawcze[26]

Szczególnie przydatnym rozwiązaniem wprowadzonym do naszego systemu oświaty już w 2017 r. są tzw. oddziały przygotowawcze (zwane też klasami powitalnymi z jęz. angielskiego *welcome classes*)[27]. Oddziały te adresowane są do uczniów przybywających z zagranicy w przypadku stwierdzenia, że mają oni trudności adaptacyjne związane z różnicami kulturowymi lub ze zmianą środowiska edukacyjnego (art. 165 ust. 11 u.p.o. i art. 55 ustawy o pomocy). Do problemów tych można zaliczyć, przykładowo, problemy związane z wcześniejszym kształceniem za granicą lub zaburzenia komunikacyjne wynikające z nieznajomości lub słabej znajomości języka polskiego. Możliwość ta kierowana jest do każdego ucznia, który przybywa do naszego kraju i spełnia odpowiednie kryteria. Oddziały przygotowawcze mogą tworzyć zarówno organy prowadzące szkoły publiczne, jak i niepubliczne. Nauczanie w nich prowadzone jest w szkolnym oddziale przygotowawczym utworzonym przez organ

---

[25] B. Gwóźdź, *Nauczanie języka polskiego dzieci cudzoziemskich – działalność wolontariuszy i wolontariuszek w projekcie „Teraz polski!"*, [w:] N. Klorek, K. Kubin (red.), *Innowacyjne rozwiązania w pracy z dziećmi cudzoziemskimi w systemie edukacji. Przykłady praktyczne*, Warszawa, 2012, s. 135–157; A. Achtelik, B. Niesporek-Szamburska, *Dialog kultur, czyli o nauczaniu języka polskiego jako drugiego*, „Postscriptum Polonistyczne" 2012, nr 2, s. 199–218.

[26] Szerzej: D. Kurzyna-Chmiel, *Prawa w dziedzinie*…, s. 93.

[27] Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 23 sierpnia 2017 r. w sprawie kształcenia osób niebędących obywatelami polskimi oraz osób będących obywatelami polskimi, które pobierały naukę w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw (Dz.U. poz. 1655 oraz z 2019 r., poz. 685).

prowadzący szkołę, w której uczniowie realizują naukę zgodnie z podstawą programową kształcenia ogólnego. Specjalnie dla dzieci ukraińskich zwiększono limit uczniów korzystających z oddziałów przygotowawczych z 15 do 25 osób. Nauka języka polskiego w oddziałach przygotowawczych odbywa się według programu nauczania opracowanego na podstawie ramowego programu kursów nauki języka polskiego dla cudzoziemców w wymiarze nie niższym niż 6 godzin tygodniowo.

Istnieje także możliwość utworzenia międzyszkolnych oddziałów przygotowawczych. W przypadkach uzasadnionych warunkami demograficznymi, na wniosek rodzica i za zgodą organu prowadzącego szkołę, w której utworzono oddział (w ramach posiadanych środków), mogą także uczęszczać uczniowie innej szkoły tego samego typu (art. 55 ust. 12 ustawy o pomocy). Ustawodawca w art. 55 ust. 3 tejże ustawy dodatkowo przewidział możliwość tworzenia w wyniku porozumień oddziałów międzyszkolnych. Jednostki samorządu terytorialnego prowadzące szkoły mogą bowiem zawierać porozumienia w celu kierowania przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uczniów prowadzonej przez siebie szkoły do oddziału przygotowawczego, zorganizowanego w szkole tego samego typu prowadzonej przez inną jednostkę samorządu terytorialnego. Jeśli chodzi o finansowanie kosztów tworzenia i funkcjonowania oddziałów przygotowawczych, to przede wszystkim należy zastrzec, że jako zadanie własne nie jest ono finansowane w zupełności z budżetu państwa. W tym celu przekazywana jest jednostkom samorządu terytorialnego subwencja. Stawka na dziecko w klasie przygotowawczej wynosi o 40% więcej w stosunku do stawki na dziecko w klasie regularnej. Subwencje na klasy przygotowawcze rozliczane są co miesiąc.

Zakończenie

Przeprowadzona analiza ukazała rozległość stworzonych *ad hoc* rozwiązań prawnych w zakresie organizacji kształcenia dzieci i uczniów przybyłych do naszego kraju po 24 marca 2022 r. Intensywny napływ uchodźców z Ukrainy spowodowany prowadzonymi tam działaniami wojennymi zrodził nowe wyzwania dla systemu oświaty. Doraźnie tworzone ustawodawstwo zawiera szczególne przepisy prawne, mające na celu zaspokojenie potrzeb oświatowych nowej, bardzo szerokiej kategorii adresatów. Obecna sytuacja uwypukliła naglącą potrzebę zwiększenia kadry nauczycielskiej, zwłaszcza władającej językiem ukraińskim. Z problemem tym związana jest pilna konieczność unowocześnienia sposobów i programów kształcenia nauczycieli. Wprowadzone ustawą o pomocy tzw. nowe lokalizacje należy ocenić jako dobrze rokujące rozwiązanie, wymagające jednak szerokiego wsparcia (zwłaszcza finansowego) jednostek samorządu terytorialnego ze strony budżetu centralnego. Zapewnienie możli-

wości dowozu i opieki nad dziećmi w czasie jego trwania niewątpliwie ułatwia dostęp do edukacji, jednak na obecnym etapie wprowadzenie w tym zakresie obowiązku prawnego mogłoby okazać się przekraczającym możliwości logistyczne gmin. System pomocy materialnej dla uczniów ukraińskich, poprzez wielość form wsparcia, niewątpliwie ułatwia korzystanie ze świadczeń oświatowych. Rozwój oddziałów przygotowawczych i wspomnianych już tzw. nowych lokalizacji to właściwa droga służąca realizacji jednej z głównych wartości oświatowych, jaką jest powszechność dostępu.

Warte podkreślenia jest rozwiązanie, które cechuje przejściowy charakter, polegające na braku egzekwowania przepisów prawa oświatowego nakazujących wypełnianie obowiązków oświatowych. Włączenie ukraińskich dzieci do polskiego systemu oświaty pozostawiono autonomicznej decyzji ich rodziców/opiekunów. Bez wątpienia to doraźne rozwiązanie będzie wymagało zmiany, doprecyzowania i ujednolicenia, oczywiście o ile sytuacja na Ukrainie ulegnie stabilizacji. Należy wyrazić postulat *de lega ferenda* stworzenia warunków do szerszej koordynacji działań między polskimi i ukraińskimi władzami oświatowymi. Do uregulowania pozostają liczne kwestie, przykładowo uznawalność dyplomów wydawanych w polskich szkołach/placówkach i dyplomów wydawanych w szkołach ukraińskich kształcących w systemie on-line. Tworząc doraźnie rozwiązania prawne, należy patrzeć perspektywicznie i być przygotowanym na różne scenariusze rozwoju sytuacji. Z całą pewnością zmiany migracyjne istotnie wpływają na sposoby realizacji zadań publicznych. Konieczność tworzenia nowych, adekwatnych do potrzeb przepisów i szersze obciążenie podmiotów realizujących zadania publiczne, zwłaszcza jednostek samorządu terytorialnego, realizujących większość oświatowych zadań publicznych, to rzeczywisty problem i wyzwanie, być może na długie lata.

Wykaz literatury

Achtelik A., Niesporek-Szamburska B., *Dialog kultur, czyli o nauczaniu języka polskiego jako drugiego*, „Postscriptum Polonistyczne" 2012, nr 2.

Gwóźdź B., *Nauczanie języka polskiego dzieci cudzoziemskich – działalność wolontariuszy i wolontariuszek w projekcie „Teraz polski!"*, [w:] N. Klorek, K. Kubin (red.), *Innowacyjne rozwiązania w pracy z dziećmi cudzoziemskimi w systemie edukacji. Przykłady praktyczne*, Fundacja na rzecz Różnorodności Społecznej, Warszawa 2012.

Kurzyna-Chmiel D., *Prawa w dziedzinie oświaty (edukacji) w wybranych umowach międzynarodowych i prawie UE*, [w:] J. Boć, L. Dziewięcka-Bokun (red.), *Umowy w administracji,* Kolonia Limited, Wrocław 2008.

Kurzyna-Chmiel D., *Prawo do nauki obcokrajowców – analiza krajowych rozwiązań prawnych w obszarze systemu oświaty*, „Studia Prawnoustrojowe" 2020, nr 47.

Kurzyna-Chmiel D., *Oświata jako zadanie publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2003.

Markowska-Manista U., Pasamonik B., *O kryzysie migracyjnym z perspektywy pedagogiczno-psychologicznej*, [w:] U. Markowska-Manista, B. Pasamonik (red.), *Kryzys migracyjny perspektywa pedagogiczno-psychologiczna*, t. II, Wyd. APS, Warszawa 2017.

Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego,* C.H. Beck, Warszawa 2008.

Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Piłat M., *Na pograniczu kultur. Psychospołeczne problemy integracji migrantów uchodźców,* [w:] J. Miluska (red.), *Psychologia społeczno-kulturowego pogranicza. Wstęp do koncepcji i badań*, Wyd. Nauk. Wydz. Humanistycznego US Minerwa, Szczecin 2016.

Summary

Challenges and problems in the field of education of Ukrainians arriving in Poland after February 24, 2022

Keywords: law, challenges, problems, Ukrainians, educational tasks.

As a result of the military operations in Ukraine initiated by the Russian side, on February 24, 2022, an influx of refugees, unknown in our country, began. There was a sudden need to adapt the education system to the needs of a new, extensive category of refugees from Ukraine. To implement the aim of the article discusses here *ad hoc* legal solutions for the education organization for children and pupils. Numerous special provisions meet the needs of refugees. They have created, for example, new locations, welcome classes, and provision of material aid for pupils. The analysis of new legal solutions clearly shows the need for their improvement and further work on them. It is also necessary to coordinate the activities of Polish and Ukrainian educational authorities.

DOI: 10.31648/sp.7722

Michał Kurzyński
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0001-6260-0069
michal.kurzynski@uwm.edu.pl

Arkadiusz Tomczyk
Departament przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu
Citibank Europe Plc
ORCID: 0000-0001-7885-9411
akadiusztomczyk@o2.pl

Zmiana brzmienia art. 16a Kodeksu karnego skarbowego jako odpowiedź na głos doktryny

Niniejsza publikacja odnosi się do zmian w konstrukcji czynnego żalu, stosowanego w przepisach karnych skarbowych, które wprowadzono w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. Zamierzeniem autorów publikacji jest przedstawienie istoty czynnego żalu, rozważań związanych z dotychczasowymi wątpliwościami w zakresie stosowania art. 16a Kodeksu karnego skarbowego (dalej jako k.k.s.) oraz analizy nowej formuły konstrukcji tego przepisu i wniosków, jakie nasuwa nowe aktualne brzmienie przepisu.

Instytucja czynnego żalu stanowi jeden z podstawowych filarów polskiego prawa karnego skarbowego, określający rolę tej gałęzi prawa w polskim systemie prawnym. O jej znaczeniu może również stanowić to, że została zawarta już w pierwszej ustawie karnej skarbowej z 1926 r., gdzie twórcy polskiego prawa karnego skarbowego, nakreślając jego ramy oraz to, czym jest prawo karne skarbowe oraz czym różni się w swoich rozwiązaniach względem prawa karnego powszechnego, wskazali przez czynny żal, w jaki sposób należy określać rolę sprawcy deliktu skarbowego. Rozszerzony względem prawa karnego powszechnego charakter czynnego żalu w przepisach karnych skarbowych wskazuje cele postępowania karnego skarbowego oraz zachętę do samodzielnego dokonywania autodenuncjacji sprawców przestępstw oraz wykroczeń skarbowych w zamian oferując brak karalności za popełnione czyny.

Tym samym, od początku funkcjonowania prawa karnego skarbowego, można wskazać nowoczesność ówczesnych rozwiązań przyjętych w ramy prawa karnego skarbowego w zakresie kształtowania pożądanej postawy sprawców

czynów zabronionych poprzez umożliwianie im, przy zachowaniu określonych warunków, całkowitej bezkarności w związku z naruszeniem obowiązujących regulacji podatkowych, celnych czy hazardowych[1].

Kształtowanie się przepisów karnych skarbowych na przestrzeni kolejnych lat zachowało rolę czynnego żalu oraz funkcję, jaką pełniło w zakresie kształtowania pożądanej postawy sprawców deliktów skarbowych, mimo wielu zmian na przestrzeni blisko stu lat jego funkcjonowania w polskim systemie prawnym, dostosowując jego regulacje głównie w zakresie zmian, jakie zachodziły w Polsce, zwłaszcza transformacji ustrojowej sprzed ponad 30 lat. Mimo zmian również w zakresie struktury i wyodrębnienia się przepisów karnych skarbowych zyskujących autonomiczność w formie uchwalonego w 1999 r. kodeksu, istota czynnego żalu pozostaje niezmienna, gwarantując brak odpowiedzialności sprawcy zarówno w ujęciu o charakterze przedczynowym, jak i poczynowym. Analizując dotychczasowo obowiązujące przepisy k.k.s., aspektem, który był przedmiotem rozważań oraz analiz w zakresie funkcjonowania czynnego żalu, pozostaje konstrukcja przepisów umożliwiająca skorzystanie z tej instytucji i warunki, jakie musi spełnić sprawca deliktu skarbowego, chcąc skorzystać z wyłączenia odpowiedzialności karnej skarbowej.

Ten właśnie aspekt w perspektywie funkcjonowania prawa karnego skarbowego w polskim systemie prawnym stanowi najczęstszy przedmiot nowelizacji związanych z czynnym żalem i zmian, jakie zostały dokonane przez ustawodawcę w ostatniej nowelizacji dotyczącej tej instytucji, i będzie również przedmiotem rozważań zawartych w niniejszej publikacji.

Najnowsze rozwiązania, wprowadzone w życie z dniem 1 stycznia 2022 r., wnoszą zmiany przede wszystkim w zakresie brzmienia art. 16a k.k.s., dotyczący warunków związanych z możliwością skutecznego złożenia zgłoszenia o popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia skarbowego[2]. Nowelizacja ponadto zmieniła brzmienie przepisów w części szczególnej k.k.s., dotyczących dostosowania przepisów związanych z prawidłowym przestrzeganiem obowiązków wynikających z ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych[3].

Dotychczasowe uregulowania w zakresie funkcjonowania art. 16a k.k.s. określały możliwość skorzystania z czynnego żalu w sytuacji, w której sprawca deliktu skarbowego popełnia czyn zabroniony bez względu na okoliczności, wskazując, że nie podlegała odpowiedzialności osoba, która złożyła prawnie skuteczną w rozumieniu ustawy Ordynacja podatkowa lub w rozumieniu usta-

[1] W ustawie z 1926 r. penalizacji podlegała również niedozwolona uprawa, obrót i produkcja wyrobów tytoniowych, sacharyny, zapałek (zapalniczek) oraz soli.

[2] Przepisy zmieniające zostały wprowadzone na podstawie art. 11 pkt 1 ustawy z dnia 29 października 2021 r. (Dz.U. z 2021 r., poz. 2105) o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw.

[3] Szczegółowo wskazując, oprócz przepisów art. 16a k.k.s., zmieniono brzmienie przepisów art. 53 § 31, 56c, 56d, 56e, 80e i 83 k.k.s.

wy o Krajowej Administracji Skarbowej, korektę deklaracji podatkowej i w całości uiściła, niezwłocznie lub w terminie wyznaczonym przez uprawniony organ, należność publicznoprawną uszczuploną lub narażoną na uszczuplenie. Powyższe rozwiązanie umożliwiało skorzystanie z możliwości dokonania korekty deklaracji podatkowej, w której wcześniej podatnik wykazał niezgodną z rzeczywistością informację mającą znaczenie dla kontroli podatkowej, w wyniku której stwierdzono różnicę między uiszczoną należnością podatkową a faktycznie wymagalną w związku z prowadzoną działalnością podatnika.

Jak wskazuje się w doktrynie, powyższe rozwiązanie umożliwiało skorzystanie z dobrodziejstwa czynnego żalu, omijając wymagania temporalne, jakimi obarczona jest możliwość skorzystania z ochrony przeciw postępowaniu karnemu skarbowemu wszczynanemu w związku z popełnionym czynem zabronionym[4]. Słusznie wskazywano, że takie brzmienie art. 16a k.k.s. miało charakter kryminogenny, umożliwiając prowadzenie działalności przestępczej w zasadzie bez konsekwencji, ograniczonej jedynie ryzykiem uiszczenia wymaganej należności publicznoprawnej wraz z odsetkami w wypadku wykrycia czynu.

Tym samym w przyjętym w 2005 r. rozwiązaniu wprowadzającym do przepisów k.k.s. art. 16a samo złożenie korekty deklaracji podatkowej umożliwiało skorzystanie z dobrodziejstwa czynnego żalu bez potrzeby składania dodatkowo stosownego wyjaśnienia lub oświadczenia związanego z okolicznościami popełnienia czynu zabronionego[5]. Powyższym rozwiązaniem ustawodawca gwarantował bezkarność, wprowadzając konstrukcję przepisu, rozpoczynając brzmienie przepisu od określenia „nie podlega karze".

Ogólnie, istotą skorzystania z czynnego żalu jest spełnienie określonych przesłanek, dzięki którym sprawca deliktu skarbowego ma możliwość skorzystania z ochrony przed postępowaniem karnym skarbowym poprzez pożądane zachowanie się. Są to warunki, które określone zostały w art. 16 k.k.s., a które nakazują sprawcy:

1. dokonać autodenuncjacji poprzez zawiadomienie właściwego organu, czyli uprawnionego do ścigania przestępstw skarbowych oraz wykroczeń skarbowych;

2. złożenie stosownego zawiadomienia powinno zostać dokonane w określonym czasie, czyli w sytuacji, kiedy organ nie miał udokumentowanej wiadomości o popełnieniu czynu zabronionego lub nie podjął jeszcze czynności mogących doprowadzić do wykrycia tego czynu;

---

[4] A. Karczewska, [w:] J. Rudowski, I. Ożóg (red.), *Karuzele i inne oszustwa podatkowe. Metody przeciwdziałania unikaniu opodatkowania*, 2021, Lex; I. Zgoliński, [w:] I. Zgoliński (red.), *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, 2021, Lex.

[5] Przepis art. 16a k.k.s. wprowadzono na podstawie art. 11 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 143, poz. 1199) o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

3. w złożonym zawiadomieniu, sprawca musi ujawnić wszystkie okoliczności związane z popełnieniem czynu, a zwłaszcza ewentualnych współsprawców;

4. wymaganym przejawem czynnego żalu jest także złożenie w całości wymaganej należności publicznoprawnej, jeżeli czyn polegał na narażeniu lub uszczupleniu tej należności;

5. zgodzić się na przepadek przedmiotów, jeżeli organ stwierdzi potrzebę jego zastosowania, ewentualnie uiścić należność z tytułu równowartości pieniężnej przepadku przedmiotów.

Ponadto konstrukcja czynnego żalu przewiduje wyłączenia związane z brakiem możliwości uniknięcia odpowiedzialności karnej skarbowej, mimo spełnienia przesłanek pozytywnych, wskazując w art. 16 § 6 k.k.s. wyłączenia dotyczące sprawcy, który kierował wykonaniem ujawnionego czynu, wykorzystał uzależnienie innej osoby od siebie, zorganizował grupę lub związek mający na celu popełnienie przestępstwa skarbowego lub nakłaniał inną osobę do popełnienia deliktu skarbowego w celu skierowania na nią postępowania o ten czyn zabroniony.

Jak wskazano wcześniej, ograniczenia związane z możliwością skorzystania z czynnego żalu nie dotyczyły sprawców przestępstw lub wykroczeń skarbowych, którzy w wyniku popełnienia czynu zabronionego dokonali korekty deklaracji podatkowej zgodnie z warunkami określonymi w art. 16a k.k.s. Uchwalając to rozwiązanie w 2005 r., ustawodawca zdecydował się na uzupełnienie funkcjonującej konstrukcji czynnego żalu, wprowadzając do przepisów karnych skarbowych nowelizację, która w podobnej formie obowiązywała już w ówczesnych przepisach ordynacji podatkowej[6].

Ustawodawca zapewne kierując się przede wszystkim słuszną intencją związaną z sytuacją, w której podatnik rozliczający się z fiskusem z tytułu osiągniętego dochodu w złożonej deklaracji świadomie lub nieświadomie wprowadził nieprawdziwą informację o osiągniętych dochodach z tytułu prowadzonej działalności zarówno jako osoba fizyczna lub prawna i poprzez to rozwiązanie umożliwił maksymalne odformalizowanie czynności, jakie musi spełnić sprawca tego czynu, aby dokonać korekty deklaracji podatkowej. Rozwiązanie to w swoim założeniu mogłoby funkcjonować w niezmienionej formie jako forma jak najbardziej akceptowalna, jeżeli dotyczyłaby wyłącznie podmiotów rozliczających się jako osoby fizyczne w ramach osiągniętego dochodu za dany rok podatkowy. W powyższym przypadku ograniczeniem związanym z możliwością skorzystania z art. 16a k.k.s. byłby termin dotyczący złożenia deklaracji podatkowej za dany rok podatkowy.

Ustawodawca zdecydował się jednak na umożliwienie skorzystania z tego rozwiązania również w innych okolicznościach, także podmiotom uzyskującym

[6] Korektę deklaracji do dnia 31 grudnia 2002 r. przewidywał art. 81 § 3 ordynacji podatkowej.

dochody z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej oraz prowadzącym działalność, w ramach której wymagany jest obowiązek rozliczania się z jakiejkolwiek należności publicznoprawnej, niekoniecznie wynikającej z ustaw o podatku dochodowym, w ramach której istnieje obowiązek składania deklaracji podatkowej. Tym samym powyższe rozwiązanie spotkało się z dość szeroką krytyką takiej konstrukcji art. 16a k.k.s., ze względu na bardzo kryminogenny charakter przyjętej treści tego przepisu. W doktrynie od początku funkcjonowania tej instytucji wskazywano właśnie na niezbyt fortunną konstrukcję przepisu, wskazując na swoistą zachętę do popełniania deliktów skarbowych, w tym czynów cechujących się wysoką szkodliwością oraz dużym rozmiarem uszczuplenia[7]. Podkreślano również demoralizację sprawców przestępstw skarbowych i wykroczeń skarbowych poprzez brak możliwości ograniczenia czasowego dotyczącego możliwości skorzystania z rozwiązania art. 16a k.k.s.[8]

W opozycji do powyższych rozważań warto zauważyć stanowisko, jakie zajął w zakresie stosowania art. 16a k.k.s. Sąd Najwyższy w postanowieniu z 17 maja 2007 r., sygn. akt IV KK 131/07, w którym wyraził pogląd, zgodnie z którym korekta deklaracji podatkowej dokonana przez sprawcę po ujawnieniu przez organ ścigania przestępstwa uszczuplenia należności podatkowej nie ma wpływu na odpowiedzialność sprawcy i nie może być utożsamiana z instytucją z art. 16a k.k.s. Orzeczenie to zapoczątkowało linię interpretacyjną, w ramach której uznano, że stosowanie skutecznej korekty deklaracji podatkowej jest możliwie wyłącznie zanim doszło do ujawnienia przez organ ścigania przestępstwa uszczuplenia należności publicznoprawnej. Powyższe stwierdzenie i nakreślenie ograniczeń związanych z możliwością skutecznego skorzystania z art. 16a k.k.s. podzielił Sąd Najwyższy w postanowieniu z 20 czerwca 2012 r., sygn. akt I KZP 3/12, określając warunki, w jakich sprawca przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego może skutecznie skorzystać z czynnego żalu.

Sąd Najwyższy słusznie podkreślił ponadto, że ewentualna bezkarność sprawcy postępowania skarbowego uzależniona jest od spełnienia przez niego szeregu warunków i może dotyczyć tylko tych czynów, z którymi wiązało się złożenie deklaracji podatkowej, a popełnienie czynu w warunkach umożliwiających zastosowanie art. 7 § 1 k.k.s. uniemożliwia skorzystanie z art. 16a k.k.s. W wyroku tym podkreślono również, że wątpliwości w zakresie ograniczeń temporalnych, związanych ze stosowaniem art. 16a k.k.s. winien rozwiązać

---

[7] G. Łabuda, [w:] P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 283–287; idem, [w:] P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 304–311.

[8] F. Prusak, G. Skowronek, [w:] M. Bojarski (red.), *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe*, seria: System Prawa Karnego, t. 11, Warszawa 2017, s. 60–61.

ustawodawca. W glosie do powyższego postanowienia Leszek Wilk zdecydowanie wskazał potrzebę podjęcia uchwały przez Sąd Najwyższy, dzięki której jednoznacznie określona zostałaby linia orzecznicza, dotycząca ograniczeń w stosowaniu art. 16a k.k.s., ponieważ brak tej uchwały powoduje w dalszym ciągu możliwość składania korekty deklaracji podatkowej po ujawnieniu czynu zabronionego w trakcie wszczętej kontroli podatkowej. Ponadto autor glosy podzielił postulat przedstawiony przez Sąd Najwyższy o potrzebie zmian w konstrukcji przepisu art. 16a k.k.s., aby jednoznacznie uniemożliwić bezkarność sprawców przestępstw i wykroczeń skarbowych, którzy – nie spełniając wymagań z art. 16 k.k.s. – w dalszym ciągu mogą skorzystać z instytucji czynnego żalu[9].

Tym samym tezy wskazywane przez autorów publikacji, w których podnoszono wadliwą konstrukcję przepisu dotyczącego możliwości złożenia korekty, mimo wskazania przez Sąd Najwyższy potrzeby zmiany konstrukcji brzmienia art. 16a k.k.s. i dookreślenie w sposób bezpośredni warunków, jakie związane są ze skutecznym złożeniem korekty deklaracji podatkowej, nie doczekały się uznania przez ustawodawcę. W związku z tym podatnik, mimo wszczęcia wobec niego postępowania karnego skarbowego, mógł złożyć skuteczną korektę deklaracji podatkowej, co zgodnie z art. 17 § 1 pkt 4 k.p.k. umożliwiało skorzystanie z podstawy do umorzenia takiego postępowania. Dywagacji mogła jedynie ulegać kwestia dotycząca „skuteczności" przesłanej korekty, co ująć należy jedynie jako prawnie skuteczną w przypadku braku jakichkolwiek przeszkód związanych z jej przesłaniem lub złożeniem organowi, a dotyczących ujęcia formalnego, tj. winna zawierać stan zgodny z rzeczywistością. Jeżeli sprawca czynu zabronionego złożył korektę, w której nie zostaje ujęty stan rzeczywisty, w takim wypadku rozumiano brak z formalnego punktu widzenia „prawnie skutecznej" przesłanej korekty.

Warto zauważyć, że od 1 października 2020 r. podatnicy rozliczający się z podatku od towarów i usług zobowiązani zostali do składania deklaracji podatkowych w formie dokumentu elektronicznego, zwanego JPK_V7[10]. Nowa formuła powodowała obawy, czy również w tym zakresie podatnicy mogą skorzystać z przymiotu niekaralności na podstawie art. 16 k.k.s. z uwagi na to, że część składanej deklaracji w formie pliku JPK_V7 nie podlega możliwości korekcji. W związku z powyższymi wątpliwościami, wsłuchując się w dyskusję dotyczącą uniemożliwienia skorzystania z mechanizmu czynnego żalu przewidzianego w art. 16a k.k.s., Ministerstwo Finansów na swojej witrynie internetowej, udzielając odpowiedzi na powyższe pytanie, wskazało, że w takim

[9] L. Wilk, *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2012 r., sygn. I KZP 3/12*, „Prokuratura i Prawo" 2013, nr 2, s. 169–174.

[10] Zmiany wprowadzono na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 15 października 2019 r. w sprawie *w* sprawie szczegółowego zakresu danych zawartych w deklaracjach podatkowych i w ewidencji w zakresie podatku od towarów i usług

wypadku podatnik zobowiązany jest do złożenia autodenuncjacji i chcąc skorzystać z przymiotów niekaralności, musi poddać się uwarunkowaniom zawartym w art. 16 k.k.s.[11] Jednocześnie Ministerstwo Finansów zobowiązało się do zmian w konstrukcji art. 16a k.k.s. w taki sposób, aby również podatnicy rozliczający się z podatku VAT plikami JPK_V7 mieli możliwość dokonywania korekty na dotychczasowych zasadach.

Zmiany te zostały wprowadzone dopiero 29 października 2021 r., gdzie w ramach nowelizacji zmieniono w sposób radykalny treść art. 16a k.k.s. Ustawodawca wprowadził trzy paragrafy określające warunki związane z możliwością złożenia prawnie skutecznej deklaracji podatkowej. W paragrafie pierwszym określono – podobnie jak w dotychczasowy sposób – brak karalności czynu polegającego na złożeniu deklaracji lub przesłania księgi, jeżeli po jego popełnieniu została złożona organowi podatkowemu prawnie skuteczna korekta deklaracji lub księgi dotycząca obowiązku, którego nieprawidłowe wykonanie stanowi ten czyn zabroniony.

Paragraf drugi określa uwarunkowanie dotyczące możliwości skorzystania z braku odpowiedzialności za popełniony czyn zabroniony związane z potrzebą uiszczenia wymaganej należności publicznoprawnej, jeżeli należność związana z popełnionym czynem była wymagalna. Ponadto wskazano również, że obowiązek uiszczenia należności ma charakter „niezwłoczny", nie później od terminu wskazanego przez finansowy organ postępowania przygotowawczego.

W paragrafie trzecim ustawodawca zawarł wyłączenie związane z możliwością skorzystania z tej formy czynnego żalu, warunkując możliwość złożenia prawnie skutecznej korekty deklaracji ramami czasowymi, związanymi z brakiem skuteczności spowodowanej wszczęciem postępowania przygotowawczego o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe lub ujawnieniem nieprawidłowości w deklaracji lub księdze w wyniku toczącego się postępowania przygotowawczego w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe.

Analizując treść nowelizowanego przepisu, przede wszystkim można zauważyć, że ustawodawca uwzględnił sugestie Sądu Najwyższego zawarte w postanowieniu z 2012 r., dodając do konstrukcji przepisu wyłączenie związane z wszczętym postępowaniem karnym skarbowym, które dotyczy nieprawidłowości ujawnionych przez organ, a związanych z niezgodnymi ze stanem rzeczywistym danych w złożonej deklaracji lub księdze. Ponadto ustawodawca dookreślił zakres czynów, które umożliwiają złożenie korekty deklaracji również o czyny polegające na „przesłaniu" księgi, tj. wskazane wcześniej deklaracje JPK_V7.

---

[11] https://www.podatki.gov.pl/glos-podatnika-szczegoly-zgloszenia?application=115079 (data dostępu: 30.03.2022).

Wprowadzone zmiany należy uznać za jak najbardziej słuszne ze względu na dookreślenie zakresu czynów, które warunkują możliwość skorzystania z art. 16a k.k.s., co wcześniej nie miało takiego charakteru i budziło wątpliwości związane m.in. z rodzajami czynów, w których można było złożyć prawnie skuteczną korektę deklaracji. W obecnej konstrukcji przepisu ustawodawca wyraźnie wskazał, że ma on zastosowanie wyłącznie co do czynów polegających na złożeniu deklaracji lub przesłaniu księgi, co pozbawia wątpliwości związanych z czynem, jakiego dokonał sprawca deliktu, i dookreśla zakres jego działalności podlegającej penalizacji w której może skorzystać z przymiotu braku odpowiedzialności karnej skarbowej.

W ocenie autorów niniejszej publikacji, wbrew pojawiającym się w doktrynie obawom[12], nowelizacja pozwala również na dokonanie interpretacji związanej z zakresem odpowiedzialności dotyczącej czynów pozostających w zbiegu, co również było przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego w postanowieniu z 2012 r. Zgodnie z obecnie obowiązującą konstrukcją przepisu można jednoznacznie interpretować zakres odpowiedzialności za delikty skarbowe pozostające w zbiegu, zgodnie z art. 7 k.k.s., które zgodnie z paragrafem trzecim omawianego przepisu ulegają również odpowiedzialności karnej skarbowej ze względu na ich wyłączenie z konstrukcji art. 16a § 1 k.k.s. jako czyny, które zostały popełnione po wszczęciu postępowania karnego skarbowego o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe lub zostały ujawnione w toku toczącego się postępowania przygotowawczego o to przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe.

Tym samym należy uznać zmiany w zakresie treści art. 16a k.k.s. jako właściwe oraz pożądane i odpowiadające zarówno postulatom doktryny oraz aktualnym potrzebom związanym z prawidłowym przestrzeganiem obowiązków podatkowych przed wszczęciem kontroli podatkowej u podatnika. Argumentem przemawiającym za takim stanowiskiem może być również domniemanie, że nowa konstrukcja prawnie skutecznej korekcji deklaracji lub księgi w istotny sposób przyczyni się do zmniejszenia dotychczasowej praktyki składania korekty deklaracji w wyniku wykrycia nieprawidłowości, stając się naturalnym zjawiskiem w ramach pożądanej postawy podatnika i wyzbędzie dotychczasowych obaw związanych z zachęcaniem do nagannego zachowania wyrażanych w dotychczasowej konstrukcji.

[12] G. Keller, *Nowelizacja art. 16a Kodeksu karnego skarbowego wynikająca z Polskiego Ładu*, „Przegląd Podatkowy" 2022, nr 1, s. 14.

Wykaz literatury

Karczewska A., [w:] J. Rudowski, I. Ożóg (red.), *Karuzele i inne oszustwa podatkowe. Metody przeciwdziałania unikaniu opodatkowania*, 2020, Lex.

Keller A.G., *Nowelizacja art. 16a Kodeksu karnego skarbowego wynikająca z Polskiego Ładu*, „Przegląd Podatkowy" 2022, nr 1.

Łabuda G., [w:] P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Łabuda G., [w:] P. Kardas, G. Łabuda, T. Razowski, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Prusak F., Skowronek G., [w:] M. Bojarski (red.), *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i pozakodeksowe*, seria: System Prawa Karnego, t. 11, C.H. Beck, Warszawa 2017.

Wilk L., *Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2012 r., sygn. I KZP 3/12*, „Prokuratura i Prawo" 2013, nr 2.

Zgoliński I., [w:] I. Zgoliński (red.), *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Summary

Amendment of the wording of Article 16a of the Fiscal Penal Code as a response to the voice of the doctrine

Keywords: fiscal criminal law, de-escalation of penalties, active regret, correction of a tax return, amendment.

The publication contains in its content an analysis of the hitherto functioning of a specific variant of active contrition in penal fiscal law, i.e., submitting a legally effective correction of the tax return. The authors aimed to indicate the changes related to the amendment of Article 16a of the Penal Code, in which the legislator has defined a new framework allowing to benefit from impunity related to a criminal offence consisting of untruthfulness in a tax return or ledger.

When analyzing the new solutions contained in the amended wording, the authors pointed out that one of the conclusions that can be drawn after changing the wording of the provision is to consider the doctrine's voice concerning specifying the conditions that must be met for a perpetrator of a fiscal offence to benefit from active contrition.

DOI: 10.31648/sp.7895

Kamil Leśniewski
Uniwersytet Jagielloński
ORCID: 0000-0003-2988-0024
k.lesniewski@doctoral.uj.edu.pl

Magdalena Zubańska
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0003-3316-1188
magdalena.zubanska@uwm.edu.pl

O rozpoznaniu przez świadka naocznego raz jeszcze. Studium przypadku niedoszłej pomyłki sądowej

W środowisku kryminalistycznym panuje zgoda co do faktu, że błędne rozpoznania wiodą niechlubny prym wśród przyczyn pomyłek sądowych[1]. Niepokoi to tym bardziej, że według szeregu badań wpływ zeznań świadka naocznego (w tym w zakresie dokonanego przez niego rozpoznania) na uznanie przez sąd winy danego oskarżonego jest tak silny, iż nierzadko trudno go przełamać innymi kontrdowodami[2] (przykładowo: zob. historia Gary'ego Dotsona wzmiankowana w przypisie 9). Bez większego wpływu na taki stan rzeczy pozostają ustalenia współczesnej psychologii kognitywnej, które wykazały, że ludzka pamięć jest podatna na błędy i zakłamania, wobec czego musi być traktowana bardzo ostrożnie, zwłaszcza jeśli chodzi o zapamiętywanie twarzy; co więcej, z biegiem czasu często istotne trudności rodzi samo oddzie-

[1] Tak m.in. J. Wójcikiewicz, *Temida nad mikroskopem*, Toruń 2009, s. 226; B.E. Turvey, C.M. Cooley, *Miscarriages of Justice. Actual Innocence, Forensic Evidence, and the Law*, Oxford 2014, s. 20; K.A. Findley, *Adversarial Inquisitions: Rethinking the Search for the Truth*, „New York Law School Law Review" 2012, vol. 56, s. 919; R.J. Norris i in., *Preventing Wrongful Convictions: An Analysis of State Investigation Reforms*, „Criminal Justice Policy Review" 2019, vol. 30, issue 4, s. 600; Innocent Project podaje, iż aż w 69% niesłusznych skazań na terenie USA, w których ostatecznie doszło do uniewinnienia, istotną rolę odegrało rozpoznanie przez świadka naocznego; inne źródła podają, że odsetek ten jest nawet większy i przekracza 70%. Zob. http://innocenceproject.org/exonerations-data/ (data dostępu: 1.05.2022).

[2] A. Vrij, *Czynniki psychologiczne w zeznaniach naocznych świadków*, [w:] A. Memon, A. Vrij, R. Bull, *Prawo i psychologia. Wiarygodność zeznań i materiału dowodowego*, Gdańsk 2003, s. 131–132.

lenie wspomnień fałszywych od tych prawdziwych[3]. Problematyce tej poświęcono szereg różnych opracowań, przeprowadzono wiele badań, a także zorganizowano liczne szkolenia dla przedstawicieli organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Mimo to na różnych etapach systematycznie powielane są te same błędy, począwszy od pierwszych czynności śledczych, a na ocenie wartości dowodowej dokonywanej przez sąd kończąc. O ile części z nich nie sposób całkowicie uniknąć, to z pewnością można zrobić wiele, aby zminimalizować ryzyko ich wystąpienia. Szczególną rolę w tym zakresie powinno odgrywać posiadanie przez ww. osoby podstawowej wiedzy psychologicznej z zakresu procesów spostrzegania, zapamiętywania, przechowywania wspomnień oraz rozpoznawania, a także analiza dotychczasowej praktyki sądowo-śledczej, tj. zarówno spraw, w których doszło do pomyłek sądowych (słusznie bowiem pisał Cyceron: *Cuiusvis hominis est errare, nullius nisi insipientis in errore perseverare*[4]), jak i spraw, w których mimo występowania realnego zagrożenia pomyłką sądową, udało się jej ostatecznie uniknąć. W niniejszym artykule omówiono jedną ze spraw wpisujących się we wspomnianą problematykę.

5 marca 2004 r. około południa do jednej ze śląskich agencji bankowych przyszedł mężczyzna. Pytał o możliwość zaciągnięcia kredytu dla matki, ale jednocześnie rozglądał się po agencji, czym zwrócił uwagę jednej z kasjerek (dalej jako Ś1). Przedmiotowa agencja położona była w wolnostojącym pawilonie, w którym znajdował się również nieduży, wydzielony ściankami punkt handlowy. Jeszcze tego samego dnia, późnym popołudniem, gdy w agencji znajdowała się Ś1, a w punkcie handlowym zatrudniona tam sprzedawczyni (dalej jako Ś2), do budynku weszło trzech mężczyzn. Jeden z nich stanął przy okienku kasowym agencji; był to ten sam mężczyzna, który wcześniej dopytywał Ś1 o kredyt. Mężczyzna ten włożył przedmiot przypominający broń[5]

---

[3] B. Sangero, *Applying the STAMP Safety Model to Prevent False Convictions Based on Eyewitness Misidentifications*, „Albany Law Review" 2020, vol. 83, s. 933.

[4] Każdy człowiek może zbłądzić, uparcie w błędzie trwa tylko głupi – Cyceron, *Filipiki* XII, 5. Odnośnie do polskiej praktyki przeprowadzania okazań, jest to jednak nieco pobożne życzenie. Mimo dostępnej wiedzy dotyczącej podstawowego dla poprawnego przeprowadzenia okazań wymogu braku sugestywności, ciągle popełniane są podstawowe i rażące błędy. Autor [K.L.] z własnej praktyki zna m.in. przykład okazania wizerunku, w którym wykorzystano trzy zdjęcia sygnalityczne z policyjnego albumu (osoby dobrane), a zdjęcie okazywanego pobrano z Facebooka [sic!]; było to wakacyjne selfie z widocznym tłem. Komentowanie wartości dowodowej tak przeprowadzonego okazania wydaje się niepotrzebne.

[5] Wyniki wielu eksperymentów wskazują, że użycie przez napastnika broni (np. pistoletu) prowadzi, co do zasady, do skupienia na niej uwagi przez bezpośrednich świadków tego zdarzenia, przez co zauważają i zapamiętują oni mniej innych istotnych dla późniejszego śledztwa detali, np. dotyczących wyglądu napastnika. Zjawisko to określane jest mianem efektu skupienia na broni (ang. *weapon focus*). Jego geneza wiąże się ze stresem i niepokojem, jaki u większości osób może powodować użycie przez napastnika broni, czego następstwem jest mimowolna koncentracja uwagi na przedmiocie niosącym owe śmiertelne zagrożenie, czyli broni. W literaturze sporna jest siła oddziaływania rzeczonego efektu, choć zasadniczo panuje zgoda co do samego jego istnienia. Niektórzy badacze wskazują, że odsetek nieprawidłowych identyfikacji w sprawach, gdzie napastnik

w szczelinę okienka kasowego, przez którą podawane są zwykle pieniądze i krzyknął: „To jest napad, otwieraj drzwi". Drugi z napastników stanął przy drzwiach wejściowych do wydzielonego pomieszczenia agencji, za którymi znajdowała się Ś1. Trzeci z kolei udał się do części handlowej pawilonu i sterroryzował Ś2. Widząc przedmiot przypominający broń oraz słysząc krzyk Ś2, Ś1 wykonała polecenie napastnika. Wówczas drugi z mężczyzn, tj. ten, który stał dotychczas przy drzwiach wejściowych do wydzielonego pomieszczenia agencji, wszedł z impetem do środka, przewrócił Ś1 i sięgnął po leżące na ladzie pieniądze w kwocie 5000 zł. Równocześnie zażądał klucza do sejfu, a kiedy go otrzymał, zabrał z niego jeszcze 25 000 zł. Następnie wybiegł z pomieszczenia agencji, po czym wraz z dwoma współsprawcami opuścił budynek.

Podczas przesłuchania bezpośrednio po zdarzeniu Ś1 podała rysopis sprawcy, który posługiwał się przedmiotem przypominającym broń oraz ogólny rysopis drugiego ze sprawców, tj. tego, który ją przewrócił i zabrał pieniądze. Dodała, że nie widziała go zbyt dobrze i nie jest w stanie podać jego dokładnego rysopisu; trzeciego ze sprawców, tj. tego, który podczas napadu był przy Ś2, w ogóle nie potrafiła opisać. Z kolei Ś2 nie potrafiła podać rysopisów sprawców. Poza przywołanymi zeznaniami świadków naocznych i kilkoma mniej istotnymi zeznaniami w sprawie nie udało się, niestety, zabezpieczyć innego, zdatnego do procesowego wykorzystania materiału dowodowego, np. śladów linii papilarnych czy śladów biologicznych. Wobec niewykrycia sprawców postępowanie w sprawie umorzono w dniu 14 maja 2004 r.

Opisane zdarzenie z 5 marca 2004 r. wywarło daleko idący wpływ na życie Ś1. Mianowicie, kobieta zrezygnowała z pracy w agencji bankowej i rozpoczęła służbę w Policji. Po upływie ponad trzech lat od feralnego dnia, we wrześniu 2007 r. funkcjonariusz Policji (dalej jako P) spotkał Ś1, która wspomniała mu o przedmiotowym napadzie. W związku z tym, że P był referentem postępowania przygotowawczego dotyczącego serii kilkudziesięciu podobnych napadów na placówki bankowe, do których doszło w zbliżonym czasie[6], znajdującego się wówczas już na etapie sądowym, okazał Ś1 tablice poglądowe z wizerunkami[7] oskarżonych w tej sprawie (X, Y, Z). Na jednym

posługiwał się bronią sięga nawet 50%. Por. m.in. B.E. Turvey, C.M. Cooley, op. cit., s. 101; N. Steblay, *A meta-analytic review of the weapon focus effect*, „Law and Human Behavior" 1992, vol. 16, no. 4, s. 413–424; S. Gambell, *The need to revisit the Neil v. Biggers factors: suppressing unreliable eyewitness identifications*, „Wyoming Law Review" 2006, vol. 6, s. 189–221; G.M. Davies, A.R. Beech (red.), *Forensic Psychology: Crime, Justice, Law, Interventions*, Hoboken 2018, s. 179.

[6] O wykrywczo-dowodowym znaczeniu *modus operandi* pisał już Edmond Locard. O ile jego zastosowanie wykrywcze jest nie do przecenienia i powinno być stosowane jak najszerzej, to zastosowanie dowodowe – choć niewątpliwie możliwe – wymaga daleko posuniętej ostrożności. Por. E. Locard, *Dochodzenie przestępstw według metod naukowych*, Łódź 1937, s. 225; J. Wójcikiewicz, op. cit., s. 145–152.

[7] Zob. K. Leśniewski, *Problematyka okazania zestawu zdjęć sygnalitycznych – glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 14 marca 2019 roku, sygn. akt V KK 11/19*, „Przegląd Policyjny" 2020, nr 4(140), s. 291–302.

z okazanych zdjęć Ś1 rozpoznała X jako tego ze sprawców napadu, który zabrał pieniądze. Podczas zorganizowanego następnie okazania bezpośredniego Ś1 ponownie wskazała na X. W toku kolejnych okazań bezpośrednich Ś1 rozpoznała również Y, którego zidentyfikowała jako mężczyznę, który podczas napadu posługiwał się przedmiotem przypominającym broń, a kilka godzin przed napadem miał rozpoznawczo odwiedzić placówkę, oraz Z jako ostatniego ze współsprawców, który miał odpowiadać za sterroryzowanie Ś2 (w tym przypadku z pewnością określoną jako 70%). Z kolei Ś2 nie rozpoznała w żadnej z okazywanych jej osób sprawców rozpatrywanego zdarzenia.

Dodała, że co prawda X zmienił się od dnia zdarzenia, ale ma on charakterystyczne rysy, nie precyzując jednak, na czym ich charakterystyczność miałaby polegać. Odnośnie zaś do Z zaznaczyła, że co prawda widziała go najkrócej i najsłabiej spośród trzech sprawców, gdyż w trakcie napadu przytrzymywał on Ś2 w wydzielonej części pawilonu, jednakże słyszała charakterystyczny głos, którym uciszana była Ś2, a Z ma głos podobny do tego głosu[8]. Warto zaznaczyć, że Ś1 przesłuchiwana była w obecności biegłego psychologa, który w sporządzonej następnie opinii stwierdził brak podstaw do kwestionowania występujących u świadka prawidłowości psychologicznych i szczerości w zakresie relacjonowanych faktów. Biegły zaznaczył przy tym, że leżące u podstaw sprawy zdarzenie było dla Ś1 na tyle niecodzienne, iż naturalne jest, że ciągle je przeżywa, nie wymazuje go z pamięci, ale odświeża ślady pamięciowe dotyczące jego przebiegu by zapamiętać je w długim okresie czasu.

W ostatniej fazie procesu sąd, dość niespodziewanie, uzyskał informację rzutującą w sposób znaczący na wynik sprawy. Mianowicie, najpierw w sposób nieformalny, później w sposób procesowy z Komedy Wojewódzkiej Policji w Katowicach wpłynęła informacja, że w toku prowadzonego postępowania przygotowawczego w sprawie dotyczącej innych rozbojów dokonanych w latach 2003–2005 na obszarze aglomeracji górnośląskiej ustalono właściwych sprawców napadu z 5 marca 2004 r. Były to osoby w żaden sposób niepowiązane z X, Y oraz Z. Osoby te zostały następnie przesłuchane przez sąd w charakterze świadków. Ich fizjonomia była częściowo zbliżona do X, Y oraz Z, zaś złożone przez nich obszerne zeznania korelowały z zeznaniami pokrzywdzonych Ś1 oraz Ś2 i zawierały tego typu szczegółowe informacje, które znać mogli jedynie faktyczni sprawcy tego zdarzenia. Skutkiem takiego dość niespodziewanego rozwoju wydarzeń było podjęcie przez sąd daleko idącej ostrożności w ocenie zeznań Ś1 (w szczególności zaś odnośnie trafności dokonanych przez nią rozpoznań), co finalnie doprowadziło do uniewinnienia X, Y oraz Z od zarzucanego im czynu, gdyż – jak wskazano na wstępie – w sprawie brak było innych istotnych dowodów obciążających przedmiotowych trzech mężczyzn.

[8] W ocenie Ś1 elementem charakterystycznym był wyraźny, silny śląski akcent.

Warto odnotować, że w sprawie została wniesiona przez prokuraturę apelacja, w której wyrokowi sądu pierwszej instancji zarzucony został istotny błąd w ustaleniach faktycznych (tj. odmowa dania wiary zeznaniom Ś1 w zakresie rozpoznania przez nią sprawców napadu), który finalnie miał doprowadzić do niesłusznego uniewinnienia oskarżonych. W następstwie apelacji powstała dość osobliwa sytuacja – ta sama jednostka prokuratury wniosła w tym samym czasie akt oskarżenia przeciwko ustalonym przez śledczych z Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach właściwym sprawcom, a równocześnie w dalszym ciągu prokuratorzy tej samej jednostki chcieli doprowadzić do skazania X i Y oraz Z za ten sam czyn [sic!]. Niezwykle trafnie wypowiedział się w tej kwestii Sąd Apelacyjny w Katowicach wskazując, że „(…) apelacja prokuratora jest na tyle wybiórcza i jednostronna, że zasługiwała na nadanie jej przymiotu oczywistej bezzasadności. W sprawie zaistniała zupełnie kuriozalna sytuacja, wynikająca z faktu, że o ten sam czyn z art. 280 § 2 k.k., w innym postępowaniu toczącym się przed tym samym sądem, oskarżone są cztery inne osoby. Akt oskarżenia w tamtej sprawie został skierowany do ww. Sądu 30 czerwca 2011 roku, a więc w toku rozpoznania niniejszej sprawy (…). Prokurator popierając późniejszy akt oskarżenia i jednocześnie wywodząc apelację w niniejszej sprawie w oczywisty sposób dąży do skazania co najmniej trzech niewinnych osób, a taka sytuacja, zdaniem Sądu Apelacyjnego, co najmniej rozmija się z ideą praworządności". Sensowność tej konstatacji jest poza sporem.

Przytoczony przypadek jest przykładem sprawy, w której pomyłki sądowej udało się uniknąć. Należy wspomnieć, że autor niniejszego artykułu [K.L.] miał sposobność rozmawiać z przewodniczącą składu orzekającego w tej sprawie. Stwierdziła ona, że gdyby nie aktywność oraz inicjatywa funkcjonariuszy z Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach w ostatnim stadium procesu, to prawdopodobnie doszłoby do (niesłusznego) skazania. O ile bowiem posiadała ona daleko idące wątpliwości co do okoliczności rozpoznań dokonanych przez Ś1, to były one minimalizowane treścią przywołanej opinii biegłego psychologa występującego w sprawie. Finalnie sąd stanął na wysokości zadania, czemu zresztą dał wyraz w stosunkowo obszernym i odwołującym się do wiedzy z zakresu śladów pamięciowych uzasadnieniu.

Przedmiotowy kazus wskazuje na kilka istotnych zagadnień dotyczących problematyki przeprowadzania okazań oraz oceny powiązanych z nimi zeznań świadków naocznych. Jest on również dość obrazowym przykładem, wskazującym jak niewielka granica dzieli w praktyce sądowej prawidłowe skazanie od niesłusznego, gdy materiał dowodowy jest ograniczony, a jego główny zrąb pochodzi z osobowych źródeł informacji[9]. Zasadne wydaje się zatem bliższe rozważenie jego wybranych wątków.

[9] W takich przypadkach nierzadko mogą pojawiać się wątpliwości co do winy oskarżonych. *Lege artis* zastosowanie powinien znaleźć wówczas art. 5 Kodeksu postępowania karnego. W ocenie autorów niniejszego artykułu praktyka pokazuje jednak, że jest on stosowany w ostateczności

I tak, warto przede wszystkim przypomnieć, że istotą okazania, jak trafnie wskazuje Józef Wójcikiewicz, „jest indywidualizacja obiektu okazania, którym z reguły jest podejrzany, w drodze porównania pamięciowego śladu dowodowego, percypowanego w trakcie zdarzenia, z obrazem referencyjnym, percypowanym w trakcie okazania”[10]. Na kanwie niniejszej sprawy podstawowym pytaniem jest kwestia dotycząca tego, dlaczego Ś1 w każdym z przeprowadzonych z jej udziałem okazań wybierała osoby w żaden sposób niepowiązane z napadem na agencję bankową, do którego doszło 5 marca 2004 r. Co więcej, wybierane przez nią osoby były ze sobą ściśle powiązane (jak już zostało wskazane, X, Y oraz Z byli współsprawcami innych rozbojów z tego okresu). Lektura akt sprawy nie pozwala udzielić przekonywającej odpowiedzi na tak postawione pytanie. Prawdopodobieństwo przypadkowości takiego wyniku okazań, przy założeniu ich właściwego przebiegu i doboru osób do parady, wydaje się dość niskie[11]. Proto-

---

i często dochodzi do skazań nawet w przypadku obiektywnie istniejących wątpliwości, które są niejako bagatelizowane lub niedostrzegane przez sąd. Nierzadko ma to miejsce z powodu braku dostatecznego przygotowania sędziów odnośnie do zagadnień dotyczących ustalania stanu faktycznego, w szczególności tych o szeroko pojętym kryminalistycznym charakterze, jak i tych dotyczących błędów poznawczych (ang. *cognitive bias*). Inną grupę zbliżonych przypadków stanowią sprawy niejako „zepsute” przez organy ścigania, tj. takie, w których hipotetycznie istotny dla rozstrzygnięcia dowód nie został w porę zabezpieczony czy też w innym sposób został bezpowrotnie utracony. Sąd orzeka wówczas *de facto* na wybrakowanym materiale dowodowym, który obiektywnie może powodować pewne wątpliwości co do winy, a które to wątpliwości zapełnione są przez sąd opowiedzeniem się za wybraną interpretacją danego faktu i odrzuceniem pozostałych alternatyw, przy czym częstokroć nie są to decyzje uzasadnione w przekonywujący sposób. W praktyce w takich przypadkach dochodzi najczęściej do skazań, zaś zarzuty obrony nie spotkają się z aprobatą sądów odwoławczych. Szczególną grupę ryzyka w tym zakresie wydają się stanowić sprawy o zgwałcenie, w których oskarżony wskazuje, że do zbliżenia doszło za obopólną zgodą (alternatywnie: że nie zna w ogóle pokrzywdzonej), zaś pokrzywdzona wskazuje na gwałt i rozpoznaje sprawcę. W tym miejscu warto wspomnieć sprawę Gary'ego Dotsona, *nota bene* pierwszą w historii kryminalistyki, w której dowód z badań DNA doprowadził do uniewinnienia niesłusznie skazanego. Został on skazany 1979 r. na co najmniej 25 lat pozbawienia wolności za to, że 1977 r. dokonał zgwałcenia Cathleen Crowell Webb. Jedynymi dowodami na jego winę było rozpoznanie przez pokrzywdzoną jego zdjęcia w albumie policyjnym (a następnie w okazaniu bezpośrednim) oraz wynik z grupowego badania krwi, przy czym kluczowe znaczenie odegrało dokonane rozpoznanie. Całkowicie zignorowane zostały dowody przeciwne, w tym zwłaszcza fakt, że pokrzywdzona wskazywała, iż znacznie podrapała napastnika paznokciami, a G. Dotson, zatrzymany w niedługim czasie po zdarzeniu, nie miał żadnych takich śladów na ciele; zupełnie wbrew opisowi dostarczonemu policji przez pokrzywdzoną G. Dotson posiadał także wyraźny zarost (wąs). W 1985 r. pokrzywdzona odwołała swoje zeznania. Wskazała, iż sfingowała zgwałcenie, opierając się na bestsellerowej w tamtym okresie powieści „Sweet Savage Love” autorstwa Rosemary Rogers, gdyż chciała ukryć przed rodzicami stosunek seksualny ze swoim chłopakiem (w 1977 r. miała 16 lat), zaś Gary Dotson był zupełnie przypadkową osobą. Szerzej na temat sprawy Gary'ego Dotsona zob. B.E. Turvey, C.M. Cooley, op. cit., s. 17–20. Z kolei odnośnie do poglądów doktryny procesu karnego na temat art. 5 Kodeksu postępowania karnego szerzej: D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2018, s. 55–61.

[10] J. Wójcikiewicz, *Ekspertyza okazania,* [w:] M. Kała, D. Wilk, J. Wójcikiewicz (red.), *Ekspertyza sądowa. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2017, s. 958.

[11] Matematyczne prawdopodobieństwo przypadkowości wybrania przez świadka osób X, Y, Z w trzech odrębnych okazaniach wynosi 0,015625 (1/n x 1/n x 1/n, gdzie n = liczba osób w paradzie; zatem przy czterech osobach (fotografiach) stosowanych w polskiej praktyce p = 1/64, tj. 0,015625).

koły przedmiotowych okazań są dość lakoniczne, zaś dokumentacja fotograficzna parady (okazywanych zestawów zdjęć) nie została sporządzona. Gdyby było inaczej, to sąd rozpoznający sprawę byłby władny do zasięgnięcia opinii biegłych opartej o paradygmat quasi-świadków celem ustalenia, czy X, Y oraz Z nie wyróżniali się nadto na tle osób przybranych do okazania tak, że mimowolnie sugerowali dokonującej rozpoznania, iż są „tymi właściwymi". Innymi słowy, sąd mógłby w ten sposób ustalić wartość diagnostyczną przeprowadzonych w sprawie okazań[12]. Tym samym nie sposób obecnie jednoznacznie przesądzić o ewentualnej sugestywności przeprowadzonych w sprawie okazań (*vide* 173 § 1 k.p.k.[13]). Warto przy tym zauważyć, że jeden z oskarżonych podnosił, iż podczas okazań bezpośrednich Ś1 mogła na korytarzu zobaczyć osoby dobrane, a dodatkowo osoby te miały rzekomo różnić się od niego wzrostem i sylwetką. Zasadności tychże zarzutów nie sposób już zweryfikować. Zaznaczyć jednak należy, że jeśli istotnie pokrzywdzona widziała na korytarzu osoby, które następnie występowały w paradzie jako osoby dobrane, to byłaby to istotna sugestia. Tym, co pozostaje w sferze bezspornych faktów, jest to, że pokrzywdzona w trakcie przeprowadzanych okazań jako sprawców rozpoznała trzy niewinne osoby – z bliżej nieustalonej przyczyny. Mając na uwadze fakt, że badania empiryczne polskiej praktyki przeprowadzania okazań dowodzą, iż czynność ta często jest obarczona mniej lub bardziej poważnymi uchybieniami[14], taki przebieg zdarzeń jest stosunkowo prawdopodobny również w rozpatrywanej sprawie. Do ewentualnych uchybień nie musiało przy tym dojść z winy funkcjonariusza przeprowadzającego okazanie, ale z przyczyn, które można określić jako systemowe, zaś sama ewentualna sugestia mogła być dużo bardziej wysublimowana i mimowolna, niż chociażby ta przywołana w przypisie 4 tegoż artykułu. Obowiązujące w istotnym dla omawianej sprawy okresie regulacje prawne dotyczące przeprowadzania okazania pomijały wiele z powszechnie postulowanych w nauce zasad. Niestety, mimo upływu lat, problem ten pozostał zasadniczo nierozwiązany, wobec czego polskie przepisy w rzeczonym zakresie wypadają dość miernie na tle regulacji obowiązujących w innych krajach. W miejscu tym warto zasygnalizować przynajmniej część z opracowanych w nauce zaleceń[15], które pozostają ciągle nieznane polskim

[12] Szerzej na temat tej istotnej, a często zapominanej w praktyce ekspertyzy: J. Wójcikiewicz, *Temida nad...*, s. 225–226; idem, *Ekspertyza okazania...*, s. 963–964; A. Vrij, op. cit., s. 138. Szczegółowym rozważaniom na temat mierników typologicznego podobieństwa osób przybranych do osoby okazywanej poświęcona została także część monografia M.J. Lisieckiego – zob. M.J. Lisiecki, *Metodyka okazania. Studium procesowo-kryminalistyczne*, Toruń 2021.

[13] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 534 z późn. zm.), dalej jako k.p.k.

[14] Zob. m.in. J. Wójcikiewicz, *Kryminalistyczna problematyka okazania osób*, Warszawa 1988, s. 184–204; E. Gruza, *Okazanie. Problematyka kryminalistyczna*, Toruń 1995, s. 149–181.

[15] Na szczególną uwagę zasługują w tym zakresie rekomendacje wydane przez zespół badawczy G.L. Wellsa. Ich pierwotna wersja ukazała się w 1998 r., zaś druga, uaktualniona względem obecnego stanu wiedzy, w 2020 r. – G.L. Wells i in., *Policy and Procedure Recommendations for*

normom prawnym. Rozwiązania te mogą być przecież, przy odrobienie dobrej woli i inicjatywy, z sukcesem stosowane przez organy przeprowadzające okazania. Powstały one w wyniku krytycznej analizy przyczyn pomyłek sądowych, jak i badań empirycznych, m.in. z zakresu psychologii. Cztery z nich, wysuwające się na pierwszy plan to:

- wprowadzenie obowiązku stosowania tzw. podwójnie ślepej procedury przeprowadzania okazania (ang. *double-blind*, tj. przeprowadzający okazanie nie powinien wiedzieć, który z okazywanych osób jest osobą rozpoznawaną), od której odstąpienie możliwe byłoby jedynie w wyjątkowych przypadkach. Drogą badań empirycznych dowiedziono, że znajomość przez przeprowadzającego okazanie „właściwej" osoby powoduje, że znacznie wzrasta prawdopodobieństwo jej wyboru przez świadka. Ustalono bowiem, że świadek – często podświadomie – obserwuje postawę przeprowadzającego okazanie i sugeruje się nią przy podejmowaniu decyzji[16]. Innymi słowy, niewerbalne i zazwyczaj niezamierzone gesty przeprowadzającego okazanie funkcjonariusza (np. kierunek wzroku, ruchy głowy), który zna „właściwą" osobę mogą być czynnikiem, który zadecyduje o podjętym przez świadka wyborze;
- wprowadzenie ustandaryzowanych wzorów pouczeń dla świadków, którzy będą uczestniczyć w okazaniu. W piśmiennictwie zasadnie podnosi się, że powinny być one napisane przystępnym, prostym językiem i instruować m.in. o tym, że: sprawca może, lecz nie musi być obecny w paradzie; przeprowadzający okazanie nie wie, która z prezentowanych osób jest osobą podejrzewaną o sprawstwo (zob. punkt powyżej); wygląd okazywanej osoby może w pewnym stopniu odbiegać od wyglądu sprawcy z chwili czynu; ochrona osób niewinnych przed fałszywym oskarżeniem jest równie istotna, co ustalenie tożsamości sprawcy; postępowanie będzie kontynuowane niezależnie od rezultatu okazania[17]. Dobrym przykładem w powyższym zakresie wydają się przejrzyste wzory pouczeń, jakie są obecnie wykorzystywane w stanie Nowy Jork[18]. Keith A. Findley wskazuje, że tego typu instrukcje zauważalnie obniżają wewnętrzną presję jaką odczuwa świadek, aby rozpoznać sprawcę. Według wyników badań zmniejszają one ryzyko błędnych

the Collection and Preservation of Eyewitness Identification Evidence, „Law and Human Behavior" 2020, vol. 44, no. 1, s. 3–36; G.L. Wells i in., *Eyewitness Identification Procedures: Recommendations for Lineups and Photospreads*, „Law and Human Behavior" 1998, vol. 22, no. 6, s. 603–647. Istotnym opracowaniem z ostatnich lat jest również kompleksowy raport Amerykańskiej Akademii Nauk – National Research Council, *Identifying the culprit: Assessing eyewitness identification*, Washington D.C. 2014.

[16] G.L. Wells i in., *Policy and Procedure...*, s. 14–17.

[17] Tak m.in.: ibidem, s. 20–21; R.J. Norris i in., op. cit., s. 601; K.A. Murphy, *Guilty at First Sight: Legislation to Prevent the Misidentification of Innocent Persons in Illinois*, „Valparaiso University Law Review" 2019, vol. 53, no. 3, s. 438.

[18] Criminal Justice Service, *Identification Procedures: Photo Arrays and Line-ups Model Policy and Identification Procedures Protocol and Forms*, http://www.criminaljustice.ny.gov/pio/press_releases/ID-Procedures-Protocol-Model-Policy-Forms.pdf (data dostępu: 1.05.2022).

wskazań, kiedy rzeczywistego sprawcy nie ma wśród okazywanych osób, a mają mały wpływ na przebieg okazania, gdy się tam znajduje[19];

- wprowadzenie ustawowego wymogu poprzedzania okazania dokładnym przesłuchaniem świadka odnośnie do zapamiętanego wyglądu sprawcy oraz warunków obserwacji, jak i – w przypadku dokonania rozpoznania – obowiązku uzasadnienia przez świadka dokonanego wyboru (np. poprzez wskazanie cech charakterystycznych, dzięki którym go dokonał). Przedmiotowe kwestie jawią się jako szczególnie istotne dla przeprowadzenia prawidłowej oceny wartości dowodowej wyniku okazania. Dlatego też w praktyce należy dążyć do tego, aby informacje te, pomimo braku wyraźnego wskazania ustawodawcy, zostały uzyskane i właściwie zaprotokołowane. W literaturze podkreśla się przy tym wagę dosłownego zaprotokołowania oświadczenia świadka w przedmiocie rozpoznania, niezwłocznie po jego wyrażeniu (tj. przed otrzymaniem jakiejkolwiek informacji zwrotnej od prowadzącego okazanie, bowiem wykazano, że otrzymanie takiej informacji znacznie zwiększa stopień pewności świadka). Postuluje się ponadto, aby dążyć do tego, żeby świadek wyraził stopień swojej pewności raczej opisowo, własnymi słowami, niż w skali liczbowej[20];
- wprowadzenie obowiązku dokumentowania przebiegu czynności okazania lub co najmniej samej parady za pomocą aparatury rejestrującej obraz/dźwięk (zob. rozważania w przypisie 11).

Warto zauważyć, że żadna z wymienionych wytycznych, poza trzecią, i to jedynie w ograniczonym zakresie, nie znalazła zastosowania w niniejszej sprawie. W szczególności okazania wizerunków dokonywał funkcjonariusz bezpośrednio zaangażowany w sprawę, zaś bliższych okoliczności ich przebiegu nie sposób po latach odtworzyć. Pamiętać równocześnie należy, że Ś1 była wówczas początkującą funkcjonariuszką Policji. Nie można zatem wykluczyć, że chciała się – w pewnym sensie – wykazać, jak i osobiście przyczynić do zakończenia dręczącej ją od dawna sprawy. Wydaje się przy tym, że pierwotne okazania pośrednie odegrały kluczowe znaczenie dla dalszego biegu sprawy. Przeprowadzone następnie okazania bezpośrednie posiadały bowiem nikłą wartość dowodową[21], skoro Ś1 dokonała najpierw wyboru zdjęć X, Y, Z. Istnieje wiele argumentów za tym by uznać, że podczas okazań bezpośrednich Ś1 z dużym prawdopodobieństwem kierowała się nie tyle tym, co faktycznie zobaczyła

---

[19] K.A. Findley, *Implementing the Lessons from Wrongful Convictions: An Empirical Analysis of Eyewitness Identification Reform Strategies*, „Missouri Law Review" 2016, vol. 81, s. 390.

[20] Tak m.in.: G.L. Wells i in., *Policy and Procedure*..., s. 20–23; S.G. Thompson, *Judicial Blindness to Eyewitness Misidentification*, „Marquette Law Review" 2009, vol. 93, issue 2, s. 640.

[21] Zob. wyrok SA w Białymstoku z 17 lutego 2015 r., sygn. akt II AKa 9/15, Lex nr 1659036. Z tożsamego powodu orzecznictwo jednoznacznie negatywnie ocenia możliwość przedprocesowego, „wstępnego", „dokonanego na próbę" okazania – tak trafnie m.in. SA w Krakowie w postanowieniu z 5 grudnia 2002 r., sygn. akt II AkZ 841/02, Lex nr 76280.

5 marca 2004 r. (ponad 3 lata wcześniej), ale tym, co zobaczyła zupełnie niedawno, tj. podczas okazań zdjęć. Co więcej, jej wspomnienie zawierające obraz sprawców z 5 marca 2004 r. zostało prawdopodobnie nieświadomie połączone ze wspomnieniem wytworzonym podczas okazań wizerunków. Dodatkowo należy zauważyć, że podczas „ponownych" okazań istnieje duże ryzyko doświadczenia przez świadka zjawiska dysonansu poznawczego, które powoduje, że ewentualne wątpliwości są tłumione na rzecz pozostania przy pierwotnym wyborze, tj. wyborze osoby, której fotografię już raz się wskazało[22]. Podobnym zjawiskiem jest również opisywany w literaturze tzw. efekt zaangażowania (ang. *commitment effect*) – który sprowadza się do obserwacji, że skoro świadek już raz podjął decyzję i wyraził ją, to czuje się zaangażowany i może później być mniej chętny do jej zmiany[23]. Jeśli zaś chodzi o wartość dowodową rozpoznania przez Ś1 zasiadających na ławie oskarżonych X, Y, Z, z uwagi na skrajną sugestywność tego „okazania", może ona zostać pozostawiona całkowicie bez dalszego omówienia[24]. Z kolei inicjatywa sądu, aby Ś1 okazać zdjęcia X, Y, Z pochodzące ze złożonych przez nich około roku 2004 wniosków o dowody osobiste, choć niewątpliwie słuszna i zgodna z zasadami prawidłowej metodyki okazań[25], to z przyczyn zbliżonych do omówionych powyżej niewątpliwie spóźniona. Tego typu zdjęcia powinny zostać okazane przez funkcjonariusza Policji już w 2007 r., jeżeli tylko było to możliwe.

Następną istotną dla rozstrzygnięcia sprawy kwestią, w tym przypadku dobrze uwidocznioną w uzasadnieniu wydanego w sprawie wyroku, była konieczność przeprowadzenia niejako „jakościowej" oceny zeznań Ś1 i dokonanych przez nią rozpoznań przez pryzmat wiedzy oraz zasad doświadczenia życiowego. Kwestie te, niestety, umknęły oskarżycielowi, który prawdopodobnie został zaślepiony wizją rychłego skazania i dość pobieżnie ocenił materiał dowodowy. Należy zauważyć, że bezpośrednio po zdarzeniu Ś1 podała rysopis sprawcy, który posługiwał się przedmiotem przypominającym broń, jak i ogólnie podała rysopis drugiego ze sprawców (tj. tego, który ją przewrócił i zabrał pieniądze), dodając, że nie widziała go zbyt dobrze i nie jest w stanie podać dokładnie jego rysopisu; trzeciego ze sprawców (tj. tego, który podczas napadu

[22] Zjawisko to polega na odczuwaniu nieprzyjemnego napięcia psychicznego, pojawiającego się gdy jednocześnie występują elementy poznawcze niezgodne ze sobą. Dyskomfort ten powoduje, że dana osoba – często podświadomie – dąży do zachowania spójności w swoich działaniach, nawet kosztem ich racjonalności. Wartościową pozycją na ten temat, do której warto odesłać zainteresowanego czytelnika, jest: C. Tavris, E. Aronson, *Błądzą wszyscy (ale nie ja)*, Warszawa 2014.

[23] A. Vrij, op. cit., s. 139.

[24] W piśmiennictwie zarówno kryminalistycznym, jak i procesowym panuje zasadnicza zgoda co do braku większego sensu przeprowadzania „okazań" na sali rozpraw. Mimo to co jakiś czas dochodzi do tego typu „okazań" – zob. przykładowo: P. Hofmański, S. Zabłocki, *Elementy metodyki pracy sędziego w sprawach karnych*, Warszawa 2011, s. 202; A. Gaberle, *Dowody w sądowym procesie karnym. Teoria i praktyka*, Warszawa 2010, s. 165; J. Wójcikiewicz, *Temida nad…*, s. 244.

[25] Zob. B. Witbeck, *Eyewitness Identifications: Recommendations to the Third Circuit*, „Southern California Law Review" 2018, vol. 91, issue 3, s. 547.

był przy Ś2) w ogóle nie potrafiła opisać. Po upływie ponad trzech lat od zdarzenia Ś1 z kategoryczną pewnością jako pierwszego ze sprawców zidentyfikowała X, a jako drugiego – Y. Szczególnie interesujący jest przypadek trzeciego sprawcy, albowiem, jak już wskazano, bezpośrednio po zdarzeniu Ś1 nie miała praktycznie żadnej wiedzy na jego temat, a mimo to, po upływie trzech lat rozpoznała go z siedemdziesięcioprocentową pewnością w osobie Z[26]. Odnotowania godny jest fakt, że Ś1 podczas rozprawy zeznała, iż sprawcę, który podczas napadu był przy Ś2, „widziała najkrócej i najsłabiej, jednakże słyszała jego charakterystyczny głos, którym uciszana była Ś2, a Z ma głos podobny do tego głosu". Problem w tym, że żaden z protokołów przeprowadzonych w sprawie okazań nie wskazywał, aby okazywana była również mowa podejrzanych[27]. Nawiasem mówiąc, w tego typu sytuacji zasadne wydawałoby się przeprowadzanie eksperymentu procesowego, który miałby na celu ustalenie, czy Ś1 z miejsca, w którym się znajdowała, miała w ogóle jakąkolwiek możliwość dostrzeżenia twarzy rzeczonego napastnika. Rozpoznając sprawę, sąd prawidłowo nabrał wątpliwości co do wartości dowodowej każdego z trzech rozpoznań. O ile bowiem nie jest poważną przeszkodą brak albo ogólnikowy opis wyglądu osoby spostrzeganej, podany bezpośrednio po zdarzeniu przez osobę później rozpoznającą[28], o tyle fakt ten w połączeniu ze znacznym upływem czasu (ponad 3 lata) podaje w daleko idącą wątpliwość trafność dokonanego rozpoznania, a już na pewno sprawia, że należy je traktować z najwyższą ostrożnością. W literaturze słusznie podnosi się, że upływ czasu, co do zasady,

[26] Według przeważającej opinii stopień pewności świadka jest co najwyżej słabym predykatorem poprawności dokonanego przez niego rozpoznania, chociaż wyniki dotychczasowych badań w tej kwestii nie są jednolite. Trzeba zatem pamiętać, że pewny świadek może się mylić, a niepewny wybierać trafnie. Odnotowano także tendencję, że pewność świadka rośnie wraz z upływem czasu od okazania – zob. J.T. Wixted, J.D. Read, D.S. Lindsay, *The Effect of Retention Interval on the Eyewitness Identification Confidence–Accuracy Relationship*, „Journal of Applied Research in Memory and Cognition" 2016, vol. 5 issue 2, s. 192 i 203; J.T. Wixted, L. Mickes, R.P. Fisher, *Rethinking the Reliability of Eyewitness Memory*, „Perspectives on Psychological Science" 2018, vol. 13, issue 3, s. 324–335.

[27] Prawdopodobnie jednak głos Z był okazywany, gdyż – jak ustalono – Z podobnie do rzeczywistego sprawcy napadu posługiwał się gwarą. Jak słusznie zauważa się w piśmiennictwie, jeśli okazanie osoby (sylwetki) zostało połączone z okazaniem mowy, to należy uznać takie połączenie za istotny błąd, albowiem praktyka taka jest wysoce sugestywna (świadek, który rozpozna osobę na podstawie wyglądu, „rozpozna" niejako automatycznie także jej mowę i *vice versa*). Nadto należy zauważyć, że osoby dobierane są do parady nad kątem podobieństwa wyglądu, a nie głosu. Zatem w takiej sytuacji powinny zostać przeprowadzone dwa okazania, tj. pierwsze „wyglądu", a drugie „mowy", z innymi osobami przybranymi i tylko za pomocą wysokiej jakości aparatury, nigdy za „parawanem" – tak słusznie: J. Wójcikiewicz, *Ekspertyza okazania*…, s. 959–960.

[28] Jak podaje J. Wójcikiewicz, w przeprowadzonym przez niego eksperymencie aż 26,7% rozpoznających prawidłowo zidentyfikowało sprawcę, mimo że przed okazaniem zdecydowanie twierdzili, iż nie będą potrafili wskazać sprawcy i dostarczyli jedynie bardzo ogólnego jego opisu. Prawdopodobieństwo, że taki rezultat jest dziełem przypadku, wynosi 1:429 981 696. Wytłumaczenia tego należy szukać w tym, że świadek na pytanie o to, czy będzie w mógł rozpoznać sprawcę (czy też pytanie o jego rysopis), stara sobie przypomnieć jego wygląd, co jest znacznie trudniejsze od rozpoznania – zob. szerzej: J. Wójcikiewicz, *Kryminalistyczna problematyka*…, s. 62.

w zauważalny sposób przyczynia się do trafności dokonywanych przez świadków naocznych rozpoznań[29]. O ile zatem rozpoznanie takie w uzasadnionych przypadkach (np. charakterystyczna twarz sprawcy, wyjątkowo emocjonalne znaczenie zdarzenia dla świadka) nie jest wykluczone nawet po upływie znacznego czasu od danego zdarzenia, to musi być oceniane z najwyższą wnikliwością. Błędy pamięci dotyczące danych wspomnień – ogólnie rzecz ujmując – z biegiem czasu wzrastają. Są one wpisane w naturę ludzkiego postrzegania i pamięci, która – jak wskazują liczne badania – stopniowo staje się coraz bardziej podatna na różne zakłamania. Kwestia ta nie umknęła uwadze rozpoznającego sprawę sądu. Słusznie przyjął on bowiem, odwołując się zresztą wprost do literatury kryminalistycznej, że pod wpływem czasu pewna część materiału ulega zapomnieniu, a pojawiające się luki są często niejako automatycznie i nieświadomie uzupełniane bądź też reinterpretowane poprzez połączenie „starych" wspomnień z informacjami zaczerpniętymi w okresie późniejszym, np. z mediów lub od organu procesowego (ang. *post-event information effect*[30]), oczekiwaniami czy wreszcie tym, co z biegiem czasu wydaje się danej osobie spójne, logiczne i racjonalne. Tego typu deformacje mogą być szczególnie trudne do wykrycia, tym bardziej jeśli praktyka chlubi zwięzłości relacji świadka[31].

Niejako na marginesie można dodać, że oceniając rozpoznania dokonane przez Ś1, celowe byłoby również rozważenie ewentualnego wpływu wykorzystania w trakcie napadu przedmiotu przypominającego broń na percepcję Ś1 (efekt skupienia na broni, ang. *weapon focus* – zob. przypis 5), a to z uwagi na wykazany empirycznie jego negatywny wpływ na trafność rozpoznań w takich przypadkach. Pod uwagę warto byłoby także wziąć inną z wykazanych naukowych prawidłowości, a mianowicie okoliczność, że kobiety wydają się mieć lepszą zdolność do rozpoznawania twarzy innych kobiet niż mężczyzn[32]. Wyraźnie jednak należy podkreślić, że przywołane efekty obni-

---

[29] G. Rhodes, A. Calder, M. Johnson, J.V. Haxby (red.), *Oxford Handbook of Face Perception*, Oxford 2011, s. 314.

[30] A. Vrij, op. cit., s. 139–140. Warto odnotować również pogląd wyrażony przez zespół badawczy J.T. Wixteda, że nie tyle pamięć jest zawodna *per se*, co zawodzi ona pod wpływem niezachowania właściwych rygorów podczas obchodzenia się z nią przez śledczych – zob. J.T. Wixted, L. Mickes, R. P. Fisher, op. cit., s. 332–333.

[31] I.M.L. Hunter, *Pamięć, fakty i złudzenia*, Warszawa 1963, s. 102, za: B. Hołyst *Kryminalistyka*, Warszawa 1996, s. 722. Z podobnych względów istotne jest zachowanie daleko posuniętej dokładności podczas protokołowania zeznań, zwłaszcza pierwszych, a także – co, niestety, rzadko jest praktykowane – zapisywanie treści pytań stawianych świadkom. W praktyce w protokole umieszczane są najczęściej zwięzłe parafrazy pierwotnych wypowiedzi. W ten sposób potencjalnie istotne szczegóły danego zdarzenia mogą ulec zatraceniu bądź też ich obraz może zostać częściowo wypaczony. Z kolei pomijanie w treści protokołu treści zadawanych pytań powoduje, że możliwość oceny ich ewentualnej sugestywności na późniejszym etapie postępowania (*vide* art. 171 § 4 k.p.k.) staje się całkowicie iluzoryczna. Kwestie te tracą na znaczeniu w przypadku dodatkowego dokumentowania przesłuchań za pomocą nagrań audio/wideo.

[32] C. Lewin, A. Herlitz, *Sex differences in face recognition – women's faces make the difference*, „Brain and Cognition" 2002, vol. 50, issue 1, s. 121–128; A. Vrij, op. cit., s. 138.

żające zdolności percepcyjne/rozpoznawcze świadka w danych okolicznościach są wyłącznie statystycznymi prawidłowościami i nie muszą zachodzić w każdym przypadku.

Wypada nawiązać raz jeszcze do najbardziej negatywnej części przytoczonego stanu faktycznego omawianej sprawy, tj. działań prokuratury po pojawieniu się przekonywujących dowodów na sprawstwo innych osób i wydaniu przez sąd wyroku uniewinniającego X, Y oraz Z. Wniesienie i podtrzymywanie apelacji od przedmiotowego wyroku, a zatem dalsze dążenie do skazania X, Y oraz Z, przy równoczesnym wniesieniu aktu oskarżenia przez tożsamą jednostkę prokuratury przeciwko zupełnie innym osobom, zasługuje na jednoznacznie krytyczną ocenę. W tym przypadku trudno dostrzec jakąkolwiek okoliczność łagodzącą. Nawet jeśli do wniesienia apelacji doszło w wyniku problemów komunikacyjnych między poszczególnymi prokuratorami, to przecież apelacja mogła zostać wycofana do czasu rozpoznania jej przez sąd odwoławczy; sporządzający apelację prokurator dysponował zresztą szczegółowym uzasadnieniem wyroku, w którym w sposób szczegółowy i przekonywający sąd uzasadnił zajęte przez siebie stanowisko.

Last but not least – trzeba wspomnieć, że „niemożność odpuszczenia" czy też „ślepe brnięcie w kierunku skazania" przez oskarżyciela, mimo jednoznacznych dowodów przeciwnych, nie są, niestety, zjawiskami nieznanymi w literaturze poświęconej problematyce pomyłek sądowych. Ich przyczyn poszukuje się m.in. w teorii dysonansu poznawczego, zjawisku tunelowego widzenia[33] czy też kulturze organizacyjnej nastawionej na skazanie (ang. *culture of winning; conviction psychology*)[34]. Powstałe w takich przypadkach nastawienie niejednokrotnie sprawia, że zatraceniu ulega podstawowy cel, do którego oskarżyciel publiczny zawsze powinien dążyć, czyli ustalenie prawdy[35]. Pozostaje jedynie wyrazić nadzieję, że prowadzenie dalszej edukacji kryminalistycznej praktyków oraz wdrażanie stosownych zmian systemowych przyczyni się do marginalizacji tego negatywnego, lecz niestety trudnego do całkowitego wyrugowania zjawiska.

---

[33] Najogólniej rzecz ujmując, można przyjąć, że zjawisko to polega na koncentracji jedynie na dowodach wspierających przyjęty uprzednio pogląd, podczas gdy dowody przeciwne są niedostrzegane, odrzucane jako niewiarygodne lub nieistotne. Zjawisko to może dotyczyć zarówno dążenia do skazania, jak i uniewinnienia pomimo obiektywnie istniejących dowodów wskazujących na winę – zob. szerzej K.A. Findley, M.S. Scott, *The Multiple Dimensions of Tunnel Vision in Criminal Cases*, „Wisconsin Law Review" 2006, vol. 2, s. 291–397.

[34] M. Godsey, *Blind Injustice: A Former Prosecutor Exposes the Psychology and Politics of Wrongful Convictions*, Oakland 2017, s. 9–58 i 76; A. Orenstein, *Facing the Unfaceable: Dealing with Prosecutorial Denial in Postconviction Cases of Actual Innocence*, „San Diego Law Review" 2011, vol. 48, s. 401–446; J. McMurtrie, *The Unindicted Co-Ejaculator and Necrophilia: Addressing Prosecutors' Logic-Defying Responses to Exculpatory DNA Results*, „The Journal of Criminal Law and Criminology" 2015, vol. 105, no. 4, s. 853–879 i in.

[35] Co więcej, badania, na które powołują się K.A. Findley oraz M.S. Scott, wskazują, że im bardziej doświadczony jest prokurator, tym bardziej skłonny jest do „dążenia do skazania", a nie poszukiwania prawdy – zob. K.A. Findley, M.S. Scott, op. cit., s. 328–329.

Wykaz literatury

Bucoń P., Starobrat M., *Okazanie jako czynność procesowo-kryminalistyczna*, „Przegląd Prawniczo-Ekonomiczny" 2011, nr 17.

Criminal Justice Service, *Identification Procedures: Photo Arrays and Line-ups Model Policy and Identification Procedures Protocol and Forms*, http://www.criminaljustice.ny.gov/ pio/press_releases/ID-Procedures-Protocol-Model-Policy-Forms.pdf.

Davies G.M., Beech A.R. (red.), *Forensic Psychology: Crime, Justice, Law, Interventions*, Wiley, Hoboken 2018.

Findley K.A., *Adversarial Inquisitions: Rethinking the Search for the Truth*, „New York Law School Law Review" 2012, vol. 56.

Findley K.A., *Implementing the Lessons from Wrongful Convictions: An Empirical Analysis of Eyewitness Identification Reform Strategies*, „Missouri Law Review" 2016, vol. 81.

Findley K.A., Scott M.S., *The Multiple Dimensions of Tunnel Vision in Criminal Cases*, „Wisconsin Law Review" 2006, vol. 2.

Gaberle A., *Dowody w sądowym procesie karnym. Teoria i praktyka*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

Gambell S., *The need to revisit the Neil v. Biggers factors: suppressing unreliable eyewitness identifications*, „Wyoming Law Review" 2006, vol. 6.

Godsey M., *Blind Injustice: A Former Prosecutor Exposes the Psychology and Politics of Wrongful Convictions*, University of California Press, Oakland 2017.

Gruza E., *Okazanie. Problematyka kryminalistyczna*, Comer, Toruń 1995.

Hofmański P., Zabłocki S., *Elementy metodyki pracy sędziego w sprawach karnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Hołyst B., *Kryminalistyka*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1996.

Hunter I.M.L., *Pamięć, fakty i złudzenia*, PWN, Warszawa 1963.

Leśniewski K., *Problematyka okazania zestawu zdjęć sygnalitycznych – glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 14 marca 2019 roku, sygn. akt V KK 11/19*, „Przegląd Policyjny" 2020, nr 4(140).

Lewin C., Herlitz A., *Sex differences in face recognition – women's faces make the difference*, „Brain and Cognition" 2002, vol. 50, issue 1.

Lisiecki M.J., *Metodyka okazania. Studium procesowo-kryminalistyczne*, TNOiK, Toruń 2021.

Locard E., *Dochodzenie przestępstw według metod naukowych*, Księgarnia Powszechna, Łódź 1937.

McMurtrie J., *The Unindicted Co-Ejaculator and Necrophilia: Addressing Prosecutors' Logic-Defying Responses to Exculpatory DNA Results*, „The Journal of Criminal Law and Criminology" 2015, vol. 105, no. 4.

Murphy K.A., *Guilty at First Sight: Legislation to Prevent the Misidentification of Innocent Persons in Illinois,* „Valparaiso University Law Review" 2019, vol. 53, no. 3.

National Research Council, *Identifying the culprit: Assessing eyewitness identification*, Washington D.C. 2014.

Norris R.J. i in., *Preventing Wrongful Convictions: An Analysis of State Investigation Reforms*, „Criminal Justice Policy Review" 2019, vol. 30, issue 4.

Orenstein A., *Facing the Unfaceable: Dealing with Prosecutorial Denial in Postconviction Cases of Actual Innocence*, „San Diego Law Review" 2011, vol. 48.

Steblay N., *A meta-analytic review of the weapon focus effect*, „Law and Human Behavior" 1992, vol. 16, no. 4.

Świecki D. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 1, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
Tavris C., Aronson E., *Błądzą wszyscy (ale nie ja)*, Smak Słowa, Warszawa 2014.
Thompson S.G., *Judicial Blindness to Eyewitness Misidentification*, „Marquette Law Review" 2009, vol. 93, issue 2.
Turvey B.E., Cooley C.M., *Miscarriages of Justice. Actual Innocence, Forensic Evidence, and the Law*, Elsevier, Oxford 2014.
Wells G.L. i in., *Eyewitness Identification Procedures: Recommendations for Lineups and Photospreads*, „Law and Human Behavior" 1998, vol. 22, no. 6.
Wells G.L. i in., *Policy and Procedure Recommendations for the Collection and Preservation of Eyewitness Identification Evidence*, „Law and Human Behavior" 2020, vol. 44, no. 1.
Witbeck B., *Eyewitness Identifications: Recommendations to the Third Circuit*, „Southern California Law Review" 2018, vol. 91, issue 3.
Wixted J.T., Read J.D., Lindsay D.S., *The Effect of Retention Interval on the Eyewitness Identification Confidence–Accuracy Relationship*, „Journal of Applied Research in Memory and Cognition" 2016, vol. 5, issue 2.
Wixted J.T, Mickes L., Fisher R.P., *Rethinking the Reliability of Eyewitness Memory*, „Perspectives on Psychological Science" 2018, vol. 13, issue 3.
Wójcikiewicz J., *Kryminalistyczna problematyka okazania osób*, Departament Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego MSW, Warszawa 1988.
Wójcikiewicz J., *Temida nad mikroskopem*, TNOiK, Toruń 2009.
Wójcikiewicz J., *Ekspertyza okazania* [w:] M. Kała, D. Wilk, J. Wójcikiewicz (red.), *Ekspertyza sądowa. Zagadnienia wybrane*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
Vrij A., *Czynniki psychologiczne w zeznaniach naocznych świadków*, [w:] A. Memon, A. Vrij, R. Bull, *Prawo i psychologia. Wiarygodność zeznań i materiału dowodowego*, GWP, Gdańsk 2003.

Summary

Eyewitness Identification: A Case Study of a Miscarriage of Justice Narrowly Averted

Keywords: criminal law, criminalistics, eyewitness testimony, eyewitness identification, misidentification, wrongful convictions, miscarriages of justice, lineups, photo arrays.

The annals of criminal law are rife with instances of mistaken eyewitness identification. Therefore, it is not surprising that eyewitness misidentification is generally acknowledged by scholars to be one of the most common contributors to wrongful convictions worldwide. Despite the fallibility of human memory and its vulnerability to inadvertent or deliberate influence, criminal investigators and judges tend to give substantial weight to eyewitness identifications. This article presents a detailed case study of a narrowly avoided miscarriage of justice. In the criminal case in question, eyewitness identification was the only evidence against the defendants; however, the conviction was

almost certain. Fortunately, some unexpected pieces of evidence emerged during the trial and ultimately led to the acquittal of the defendants. The article outlines the key factors that can influence eyewitness memory and identification performance. The paper concludes by (1) arguing that human memory is prone to a variety of errors and biases. As a result, trial judges must be very meticulous while assessing the probative value of eyewitness identification evidence, and take into account various factors that could influence eyewitness memory or decision-making processes; (2) highlighting the importance of forensic education among legal professionals in preventing miscarriages of justice.

DOI: 10.31648/sp.7899

Paweł Olber
Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie
ORCID: 0000-0002-4614-9527
p.olber@wspol.edu.pl

Kryminalistyka – *status quo* i perspektywy w dobie rozwoju nauki o danych

Wstęp

Kryminalistyka jest nauką prawną, wobec której istnieją duże oczekiwania społeczne w obszarze zwalczania przestępczości[1]. Głównym celem kryminalistyki jest bowiem wykrycie i identyfikacja sprawcy przestępstwa oraz zgromadzenie i dostarczenie środków dowodowych, umożliwiających podjęcie określonych wniosków procesowych. Zatem niewątpliwie kryminalistyka pełni ważną rolę w zwalczaniu przestępczości oraz w systemie wymiaru sprawiedliwości[2]. Mimo że nauka ta osiągnęła wiele sukcesów w walce z przestępczością, to nadal boryka się z wieloma problemami i trudnościami. Istniejące bariery i wyzwania sprawiają, że kryminalistyka nie jest w stanie spełnić wszystkich oczekiwań organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości[3]. W dalszym ciągu technika przestępcza wyprzedza kryminalistykę i jej rozwiązania. Przestępcy dysponują obecnie ogromnymi możliwościami, które wynikają z informatyzacji współczesnego świata. Nowym obszarem aktywności społecznej stała się cyberprzestrzeń, która sprzyja również rozwojowi działalności przestępczej. Taki stan rzeczy wynika z globalnego wymiaru cyberprzestrzeni, jej zdecentralizowanego oraz niematerialnego charakteru, powszechnej dostępności usług internetowych oraz braku ograniczeń terytorialnych. Cyberprzestrzeń stwarza złudne poczucie anonimowości, jednakże każda aktywność w Internecie pozostawia ślady w postaci cyfrowej. Dane tworzone i przetwarzane przez użyt-

[1] S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia taktyki kryminalistycznej*, Białystok 1997, s. 10.
[2] E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach dowodzenia przestępstw*, Warszawa 2020, s. 28–29.
[3] B. Sygit, *Kilka refleksji o tzw. białych plamach w kryminalistyce i możliwościach ich usunięcia*, [w:] E. Gruza, T. Tomaszewski, M. Goc (red.), *Problemy współczesnej kryminalistyki*, t. XVIII, Warszawa 2014, s. 69.

kowników cyberprzestrzeni są trwale lub czasowo zapisywane na wszelkiego rodzaju nośnikach fizycznych. Z pewnością ilość danych i informacji tworzonych oraz przetwarzanych przez ludzi definiuje wymiar cyberprzestrzeni. Znakiem współczesnych czasów stało się więc przetwarzanie ogromnych ilości danych, co potwierdzają najważniejsze statystyki i trendy dynamicznie postępującego globalnego rozwoju cyfryzacji[4]. Ilość gromadzonych danych cyfrowych rośnie w zastraszającym tempie[5].

Aktualne prognozy przewidują, że w 2025 r. łączny rozmiar danych cyfrowych wyniesie 175 zettabajtów. Jest to ogromna ilość informacji. Stos płyt DVD zawierający taką ilością informacji pozwoliłby otoczyć kulę ziemską 222 razy. Z kolei pobranie takiej ilości danych za pośrednictwem średniej szybkości połączenia internetowego zajęłoby 1,8 miliarda lat[6].

Wzrost ilości danych na świecie przyczynił się do rozwoju nauki o danych[7] – interdyscyplinarnej dziedziny łączącej statystykę, analizę danych i informatykę, która służy poznaniu i zrozumieniu rzeczywistości na podstawie zgromadzonych danych[8]. Wykorzystanie metod, procesów i algorytmów nauki o danych umożliwia wyodrębnienie cennej wiedzy i spostrzeżeń wynikających z analizy wzorców i zależności, jakie występują między analizowanymi informacjami. Wspomniane metody mogą znaleźć zastosowanie w odniesieniu do kryminalistycznych baz danych i przyczynić się do ich optymalnego wykorzystania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz wykrywania i ścigania sprawców przestępstw, co z pewnością przyczyni się do złagodzenia istniejącego kryzysu kryminalistyki. Uzyskana w ten sposób wiedza może być także wykorzystana do przeciwdziałania nowym przejawom przestępczości.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie aktualnego stanu kryminalistyki oraz omówienie możliwości wykorzystania nauki o danych w celu złagodzenia kryzysu, z którym boryka się przedmiotowa dyscyplina.

Przyjęty przez autora cel zdefiniował strukturę publikacji. Artykuł rozpoczęto od przedstawienia aktualnego stanu kryminalistyki oraz istniejących wyzwań i trudności, z którymi boryka się wspomniana dyscyplina. Zwrócono przy tym uwagę na fakt, że dotychczasowe propozycje rozwiązań problemów

[4] S. Kemp, *More than 5 billion people now use the Internet,* https://wearesocial.com/hk/blog/2022/04/more-than-5-billion-people-now-use-the-internet/ (data dostępu: 12.06.2022).

[5] L. Andre, *53 Important Statistics About How Much Data Is Created Every Day,* https://financesonline.com/how-much-data-is-created-every-day/ (data dostępu: 12.06.2022).

[6] J. Gantz, D. Reinsel, J. Rydning, *The Digitization of the World From Edge to Core*, Framingham 2018, s. 6–7, https://www.seagate.com/files/www-content/our-story/trends/files/idc-seagate-dataage-whitepaper.pdf (data dostępu: 12.06.2022).

[7] W.S. Cleveland, *Data Science: An Action Plan for Expanding the Technical Areas of the Field of Statistics*, „International Statistical Review" 2001, t. 69, nr 1, s. 21, https://doi.org/10.2307/1403527.

[8] V. Dhar, *Data science and prediction*, „Communications of the ACM" 2013, t. 56, nr 12, s. 64, https://doi.org/10.1145/2500499.

kryminalistyki okazały się nieskuteczne. Rozwiązania proponowane dotychczas w celu rozwiązania jednego problemu często prowadziły do powstania kolejnych trudności. W dalszej części publikacji nawiązano do kryminalistycznej analizy informacji, która bazuje na metodach wywiadowczych i wpisuje się w nurt proponowanego przez wielu naukowców holistycznego podejścia do istniejącego kryzysu kryminalistyki. Opisane zagadnienia dotyczące kryminalistycznej analizy informacji stanowią wprowadzenie do nauki o danych, która – zdaniem autora publikacji – powinna odegrać istotną rolę w kontekście istniejącego kryzysu kryminalistyki i przyczynić się do jego złagodzenia. Metody i techniki nauki o danych pozwalają bowiem na odkrywanie nowej, nieznanej wiedzy w postaci wzorców i zależności zachodzących między danymi. Nauka o danych powinna znaleźć zastosowanie w odniesieniu do danych przetwarzanych w bazach kryminalistycznych. Z pewnością zaprezentowane w artykule podejście ma charakter nowatorski, a kryminalistyka potrzebuje odkryć i nowinek naukowych[9].

Kryzys kryminalistyki

Mimo szczególnej roli, jaką kryminalistyka odgrywa w procesie karnym, w literaturze przedmiotu wielokrotnie wspomina się o jej kryzysie. Dyskurs naukowy na temat istniejącego kryzysu kryminalistyki prowadzony jest zarówno na gruncie krajowym, jak i międzynarodowym. W tym kontekście warto chociażby wspomnieć o refleksjach Bogusława Sygita na temat tzw. białych plam – ciągle nierozwiązanych i spornych problemów oraz słabych punktów polskiej kryminalistyki, które zostały podzielone na kilka grup (w odniesieniu do: śladów, badań kryminalistycznych, wybranych przestępstw oraz zagadnień o charakterze ogólnym)[10]. Z kolei Jarosław Moszczyński podjął się rozważań na temat nowego paradygmatu kryminalistyki, nawiązując tym samym do raportu przygotowanego na zlecenie Kongresu USA[11], w którym to kryminalistycznym metodom identyfikacji zarzuca się brak wystarczających podstaw naukowych[12]. Problemy w kryminalistyce nie są jednak zupełnie czymś nowym i zaskakującym. O mankamentach i bolączkach kryminalistyki pisano już bowiem na początku XX w.[13]

---

[9] J. Kasprzak, W. Jusupow, *Hans Gross – postać znana i nieznana*, „Studia Prawnoustrojowe" 2021, nr 51, s. 42, https://doi.org/10.31648/sp.6392.

[10] B. Sygit, *Kilka refleksji o tzw. białych plamach w kryminalistyce i możliwościach ich usunięcia*, [w:] E. Gruza, T. Tomaszewski, M. Goc (red.), op. cit., s. 70–77.

[11] National Research Council, *Strengthening Forensic Science in the United States: A Path Forward*, CrimRxiv 2009, https://doi.org/10.21428/cb6ab371.b2d683d2.

[12] J. Moszczyński, *Rozważania o nowym paradygmacie kryminalistyki,* „Studia Prawnoustrojowe" 2020, nr 50, s. 345, https://doi.org/10.31648/sp.6048.

[13] B. Sygit, op. cit., s. 70–73.

W ostatnich latach dyskutowano natomiast o zaległościach w realizacji badań kryminalistycznych. Następnie dyskusja naukowa objęła kwestie związane z ryzykiem błędu, potrzebą niezależności i bezstronności laboratoriów kryminalistycznych, kontekstualizacją istniejących problemów, rosnącą fragmentacją na odrębne procesy i specjalizacje[14]. Odpowiedzią na zidentyfikowane trudności i problemy były działania organizacyjne, obejmujące wykorzystanie podejścia procesowego w ramach systemu zarządzania jakością. Skupienie się na zarządzaniu jakością w laboratoriach kryminalistycznych nie rozwiązało jednak wszystkich istniejących problemów[15]. Stwierdzono natomiast, że nauki sądowe potrzebują strategii w obszarze transformacji cyfrowej, ponieważ znacznie wolniej przyswajają nowe technologie informacyjno-komunikacyjne[16].

Problem z adaptacją nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w kryminalistyce wynika z uciążliwości systemu zarządzania jakością, ograniczonego dostępu do funduszy na badania, ogólnego konserwatyzmu i braku kultury badawczej. W konsekwencji przestępcy szybciej dostosowują się do zmieniającej się rzeczywistości i lepiej niż organy ścigania wykorzystują postęp technologiczny. Ponadto dynamiczny i transgraniczny charakter przestępczości powoduje wzrost wymogu szybkiego reagowania, zamiast realizacji długotrwałych badań kryminalistycznych. Wiąże się to z kolei z wyzwaniami dotyczącymi jakości i efektywności przekazywania uzyskiwanych wyników[17].

Efektywna wymiana informacji jest szczególnym problemem w kryminalistyce. Dotyczy to zarówno wiedzy, jak i porównywania danych[18]. Dodatkowo ograniczenie funduszy, z jakim boryka się kryminalistyka, wskazuje na potrzebę zastanowienia się nad sposobem organizacji łańcucha usług kryminalistycznych i ich dostawców[19]. Do wskazanych powyżej problemów należy dodać również niski poziom ogólnej wiedzy kryminalistycznej wśród samych kryminalistyków[20]. Nikła wiedza kryminalistyczna przyszłych

[14] C. Weyermann, C. Roux, *A different perspective on the forensic science crisis*, „Forensic Science International" 2021, t. 323, s. 1, https://doi.org/10.1016/j.forsciint.2021.110779.

[15] E. Casey, O. Ribaux, C. Roux, *Digital transformations and the viability of forensic science laboratories: Crisis-opportunity through decentralisation*, „Forensic Science International" 2018, t. 289, s. e25, https://doi.org/10.1016/j.forsciint.2018.04.055.

[16] E. Casey, O. Ribaux, C. Roux, *The Kodak Syndrome: Risks and Opportunities Created by Decentralization of Forensic Capabilities*, „Journal of Forensic Sciences" 2019, t. 64, nr 1, s. 127, https://doi.org/10.1111/1556-4029.13849.

[17] L. Wilson-Wilde, J. White, *Australasian Forensic Science Summit 2016: external environments towards 2030*, „Australian Journal of Forensic Sciences" 2018, t. 50, nr 3, s. 276, https://doi.org/10.1080/00450618.2017.1383573.

[18] Ibidem, s. 277.

[19] J. De Kinder, H. Pirée, *The future of the forensic science providers – Time to re-think our structures?*, „Forensic Science International" 2020, t. 316, s. 1, https://doi.org/10.1016/j.forsciint.2020.110471.

[20] D.S. Pietro, B.W. Kammrath, P.R. De Forest, *Is forensic science in danger of extinction?*, „Science & Justice" 2019, t. 59, nr 2, s. 199, https://doi.org/10.1016/j.scijus.2018.11.003.

ekspertów i funkcjonariuszy organów ścigania doprowadza w praktyce do pozornej bezsilności oraz słabości kryminalistycznej[21]. Oczywiste jest również, że nauki sądowe cierpią z powodu niedoboru zasobów, co wynika po części z dotychczasowej rozbieżnej tożsamości kryminalistyki, a także z braku strategicznego nadzoru i odpowiedzialności za rozwój i zasoby tej dyscypliny[22].

Podejmowane działania naprawcze

Większość dyskusji naukowych związanych z kryzysem w kryminalistyce sprowadza się do twierdzeń o potrzebie wypracowania podejścia holistycznego, obejmującego wszystkie dziedziny kryminalistyki[23]. Ruth M. Morgan i Emma A. Levin twierdzą, że jedynie całościowe spojrzenie na kryminalistykę jako spójną i interdyscyplinarną dyscyplinę przyczyni się do jej rozwoju. Jedynie szeroka akceptacja kryminalistyki jako spójnej dyscypliny zapewni jej zrównoważony rozwój[24]. Zakłada się, że kompleksowe podejście do kryminalistyki zapewni jej długotrwały rozwój oraz zagwarantuje wdrożenie innowacji niezbędnych do sprostania obecnym i przyszłym wyzwaniom[25].

Pozostałe główne idee w zakresie zażegnania kryzysu kryminalistyki opierają się na rozwoju podejścia opartego na wywiadzie kryminalistycznym, a więc pozaprocesowej metodzie uzyskiwania informacji za pomocą danych kryminalistycznych pochodzących ze śladów i wyjaśnionych lub popartych teoriami kryminologicznymi[26].

Środowisko naukowe wskazuje również na potrzebę opracowania standardów wykrywania śladów, według których podstawą podziału przestępstw dla potrzeb ich ścigania powinny być elementy charakterystyki kryminalistycznej[27]. W głównym nurcie propozycji rozwiązań znajduje się także koncepcja wzmocnienia podstaw naukowych oferowanych usług kryminalistycznych oraz realizacja badań naukowych i zwiększenie wsparcia finansowego[28].

---

[21] B. Sygit, op. cit., s. 70–73.

[22] R.M. Morgan, E.A. Levin, *A crisis for the future of forensic science: Lessons from the UK of the importance of epistemology for funding research and development*, „Forensic Science International: Synergy" 2019, t. 1, s. 250, https://doi.org/ 10.1016/j.fsisyn.2019.09.002.

[23] C. Weyermann, C. Roux, op. cit., s. 1.

[24] R.M. Morgan, E.A. Levin, op. cit., s. 250.

[25] R.M. Morgan, *Forensic science. The importance of identity in theory and practice*, „Forensic Science International: Synergy" 2019, t. 1, s. 241, https://doi.org/10.1016/j.fsisyn.2019.09.001.

[26] M. Harrison, *Optimising engagement between forensics & policing: Avoiding the dialogue of the deaf*, „Forensic Science International" 2021, t. 321, s. 16, https://doi.org/10.1016/j.forsciint.2020.110605.

[27] N.V. Karepanov, *The influence of the paradigm of forensic science on law enforcement*, „Law Enforcement Review" 2020, t. 4, nr 3, s. 165, https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4(3).

[28] S. Bel i in., *A call for more science in forensic science*, „Proceedings of the National Academy of Sciences" 2018, t. 115, nr 18, s. 4543, https://doi.org/10.1073/pnas.1712161115.

Mimo wielu propozycji naukowców, kryzys, z którym boryka się kryminalistyka, okazuje się trwały i dodatkowo potęgowany ciągłą ewolucją społeczeństwa, systemów sądowniczych, technologii i tendencji przestępczych. Rozwiązania proponowane dotychczas w celu rozwiązania jednego problemu często prowadziły do powstania kolejnych trudności, które w dużym stopniu zależne były od kontekstu, w jakich stosowane są nauki sądowe[29].

Istniejąca sytuacja skłania zatem do kontynuacji prac, które przyczynią się do zażegnania istniejącego kryzysu kryminalistyki i określenia sposobu, w jaki kryminalistyka może lepiej służyć organom ścigania i wymiarowi sprawiedliwości[30]. Jest to szczególnie istotne w obliczu dynamicznych przemian cyfrowych, które zwiększają zakres i możliwości kryminalistyki. W tak szybko zmieniającej się rzeczywistości nie da się jednak skupić na odrębnych lub wyspecjalizowanych metodach. Konieczne jest poszukiwanie rozwiązań istniejącego kryzysu przez zastosowanie podejścia naukowego, wszechstronnego i zintegrowanego[31].

Kryminalistyczna analiza informacji

W nurt podejścia kompleksowego do istniejącego kryzysu kryminalistyki wpisuje się propozycja wykorzystania dodatkowej wiedzy uzyskiwanej w wyniku analizy śladów kryminalistycznych w korelacji do różnych zmiennych, np. wartości daty i czasu, przestrzeni, odległości itp. Dobrym przykładem obrazującym wspomniane podejście może być analiza śladów obuwia, które zostały zabezpieczone podczas oględzin różnych miejsc zdarzeń i następnie zestawione w kontekście czasu popełnienia przestępstwa[32].

---

[29] C. Roux, S. Willis, C. Weyermann, *Shifting forensic science focus from means to purpose: A path forward for the discipline?*, „Science & Justice" 2021, t. 61, nr 6, s. 684–685, https://doi.org/10.1016/j.scijus.2021.08.005.

[30] L. Wilson-Wilde, J. White, op. cit., s. 277.

[31] F. Crispino, C. Roux, O. Delémont, O. Ribaux, *Is the (traditional) Galilean science paradigm well suited to forensic science?*, „WIREs Forensic Science" 2019, t. 1, nr 6, s. 6, https://doi.org/10.1002/wfs2.1349.

[32] O. Ribaux, B. Talbot Wright, *Expanding forensic science through forensic intelligence*, „Science & Justice" 2014, t. 54, nr 6, s. 499–500, https://doi.org/10.1016/j.scijus.2014.05.001. Tam zob. wykres przedstawiający liczbę zabezpieczonych śladów obuwia względem miejsca zdarzenia. Przedstawienie informacji na temat zabezpieczonych śladów obuwia, posiadających identyczny wzór podeszwy względem czasu popełnienia przestępstwa, pozwala na ujawnienie wzorca działania przestępczego. Mimo że ujawniony wzorzec nie wskazuje bezpośrednio na sprawcę lub sprawców przestępstwa, to jednak zwraca uwagę ze względu na powtarzalność czynu przestępczego. Analiza wykresu wskazuje na wzrost liczby zabezpieczonych śladów obuwia posiadających identyczny wzór podeszwy, co może wskazywać na zwiększenie liczby grup przestępczych. Zaobserwowany trend w danych z pewnością wymaga dalszej analizy poprzez zestawienie z innymi danymi zgromadzonymi przez organy ścigania. Uzyskane informacje mogą być jednak podstawą do podjęcia stosownych działań profilaktycznych, mających na celu ograniczenie liczby przestępstw.

Kolejny podobny przykład dotyczy danych zgromadzonych na temat broni palnej i amunicji wykorzystanej w przestępstwach popełnionych na terenie Wielkiej Brytanii w latach 2003–2008. Dane zgromadzone przez organy ścigania Wielkiej Brytanii obejmowały: rodzaj, datę i miejsce przestępstwa, okoliczności zabezpieczenia broni i amunicji, rodzaj broni i amunicji, markę, model, numer seryjny i kaliber broni oraz, w stosownych przypadkach, sposób przerobienia broni i amunicji. Analiza zgromadzonych danych pozwoliła na identyfikację istniejących trendów dotyczących broni palnej i amunicji wykorzystywanej do popełniania przestępstw oraz ich rozmieszczenia na terenie Wielkiej Brytanii. Wspomniane trendy obejmowały nowe rodzaje broni palnej i amunicji, oraz podobne metody modyfikacji broni hukowej i gazowej. Szczegółowa analiza zidentyfikowanych trendów pozwoliła na uzyskanie bezcennych informacji o sieciach zaopatrzenia i pozwoliła na przyjęcie skutecznej strategii zwalczania przestępczości. Analiza tendencji w zakresie broni palnej wykorzystywanej w popełnianych przestępstwach doprowadziła również do bardziej świadomego kształtowania polityki w celu eliminacji warunków sprzyjających popełnianiu przestępstw[33].

Przedstawione przykłady mają charakter poglądowy i stanowią wprowadzenie do zagadnień związanych z nauką o danych, która umożliwia wydobywanie nowej wiedzy i spostrzeżeń z dużych zbiorów danych cyfrowych na podstawie istniejących w tych danych wzorców, trendów i zależności.

Nauka o danych

Nauka o danych jest interdyscyplinarną dziedziną, która służy wydobywaniu wiedzy z dużej ilości danych za pomocą metod statystycznych, technik eksploracji danych, uczenia maszynowego i analizy predykcyjnej[34]. Rozwój nauki o danych związany jest z gwałtownym wzrostem informacji gromadzonych w formie cyfrowej. Obecnie żyjemy w świecie, w którym dane są wszechobecne. Aktywność człowieka jest monitorowana m.in. przez witryny internetowe, urządzenia mobilne, inteligentne domy, a ilość gromadzonych informacji jest wręcz niewyobrażalna[35].

Nauka o danych pozwala nie tylko na odkrywanie nowej wiedzy, ale również ułatwia zrozumienie zjawisk już znanych[36]. W przeciwieństwie

[33] A.G. Hannam, *Trends in Converted Firearms in England & Wales as Identified by the National Firearms Forensic Intelligence Database (NFFID) Between September 2003 and September 2008*, „Journal of Forensic Sciences" 2010, t. 55, nr 3, s. 757, https://doi.org/10.1111/j.1556-4029.2009.01293.x.

[34] V. Dhar, op. cit., s. 64.

[35] J. Grus, *Data science od podstaw. Analiza danych w Pythonie*, Gliwice 2020, s. 17.

[36] M. Feng i in., *Big Data Analytics and Mining for Effective Visualization and Trends Forecasting of Crime Data*, „IEEE Access" 2019, t. 7, s. 106111–106123, https://doi.org/10.1109/ACCESS.2019.2930410.

do tradycyjnych zapytań bazodanowych, polegających na tworzeniu kwerend, które pobierają dane odpowiadające pewnemu wzorcowi (zapytaniu), nauka o danych szuka odpowiedzi na pytanie o to, jakie wzorce odpowiadają tym danym[37].

W dziedzinie nauki o danych rozwiązywanie problemów i udzielanie odpowiedzi na pytania poprzez analizę danych jest praktyką standardową[38]. Należy jednak pamiętać, że dobór odpowiedniej metody analizy danych zależy od charakteru rozpatrywanego problemu. Do podstawowych typów zadań rozwiązywanych za pomocą technik eksploracji danych należą[39]:

– opis zależności – zadanie, które polega na uzyskaniu informacji o związkach zachodzących pomiędzy danymi opisującymi pewne fakty;

– klasyfikacja wzorcowa – analizie poddawane są obiekty charakteryzowane przez wartości przyjętego zbioru zmiennych. Celem tego zadania jest podzielenie danych (obiektów) na grupy zwane klasami. Model klasyfikujący dane tworzony jest w oparciu o zbiór obiektów (danych), które należą do znanej wcześniej klasy. Następnie model ten może być wykorzystany do klasyfikacji obiektów o nieznanej przynależności;

– klasyfikacja bezwzorcowa – polega na podziale elementów na różne grupy (wzorce klas) przy braku wiedzy o ich strukturze i liczbie. Celem tej analizy jest rozpoznanie struktury zbioru obiektów (występujących w postaci skupień), identyfikacja liczby i cech charakterystycznych występujących klas i przypisanie wszystkich obiektów lub przynajmniej pewnej części do wyodrębnionych skupień;

– analiza szeregów czasowych – zadanie uwzględniające aspekt czasu. Analizie podlegają dane, które charakteryzują się pewnym porządkiem. W najprostszym przypadku podczas analizy szeregów czasowych rozpatrywana jest pojedyncza zmienna i poszukiwane są zależności pomiędzy jej wartościami w różnych okresach czasu. Celem tej analizy jest wykrycie natury pewnego zjawiska reprezentowanego przez sekwencję obserwacji oraz prognozowanie jego dalszego przebiegu;

– problemy wyboru – zadanie polegające na wyborze najlepszego elementu (w kontekście przyjętego sposobu oceniania) spośród wszystkich elementów znajdujących się w zbiorze dostępnych danych. Problemy wyboru należą do klasy zagadnień z dziedziny optymalizacji, w których nauka o danych zaczyna odgrywać coraz większą rolę.

Nauka o danych ma oczywisty potencjał w zakresie przynoszenia korzyści całemu społeczeństwu, w tym w obszarze funkcjonowania organów ścigania

---

[37] V. Dhar, op. cit., s. 66.

[38] J.B. Rollins, *Foundational Methodology for Data Science*, Somers (New York) 2015, s. 2.

[39] R. Tadeusiewicz, *Data mining jako szansa na relatywnie tanie dokonywanie odkryć* naukowych poprzez przekopywanie pozornie całkowicie wyeksploatowanych danych empirycznych, [w:] J. Wątroba (red.), *Statystyka i Data Mining w badaniach naukowych*, Kraków 2006, s. 14–16.

i wymiaru sprawiedliwości[40]. Dotychczasowe badania naukowe, oparte na wykorzystaniu metod właściwych dla nauki o danych w obszarze związanym z funkcjonowaniem organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, dotyczyły: przestępczości pospolitej[41], cyberprzestępczości[42], przestępczości zorganizowanej[43] i zamachów samobójczych[44]. Brak jest natomiast podobnych badań w obszarze kryminalistyki, w szczególności z uwzględnieniem rzeczywistych zbiorów danych kryminalistycznych. W kontekście rozważań podjętych przez autora publikacji należy także wskazać na działalność Centrum Statystyk i Zastosowań w Dowodach Kryminalistycznych (ang. *Center for Statistics and Applications in Forensic Evidence*)[45]. Podmiot ten tworzy zbiory danych kryminalistycznych przeznaczone do celów naukowych i badawczych, które pozwalają na sprawdzenie i weryfikację statystycznych technik analizy zbiorów kryminalistycznych. Z pewnością działalność wspomnianej instytucji potwierdza,że nauka o danych ma ogromny potencjał w kryminalistyce.

Nauka o danych w kryminalistyce

Trwałym i skutecznym rozwiązaniem istniejących problemów kryminalistyki może okazać się podejście wykorzystujące ślady kryminalistyczne, które są elementem łączącym wszystkie dziedziny kryminalistyki[46]. Propozycja wykorzystania podejścia opartego o ślady kryminalistyczne uzasadnia potrzebę spojrzenia na obecny kryzys kryminalistyki przez pryzmat wykrywczych baz danych, mimo niektórych twierdzeń o znikomych szansach na przywrócenie kryminalistyce jej pełnego potencjału[47]. Eksploracja kryminalistycznych baz danych za pomocą metod i technik właściwych dla nauki o danych może przyczynić się do odkrycia nowej wiedzy, istotnej w kontekście istniejącego kryzysu kryminalistyki. W literaturze przedmiotu pojawiały się już opinie, że

[40] M. Manning i in., *Towards a 'smart' cost–benefit tool: using machine learning to predict the costs of criminal justice policy interventions*, „Crime Science" 2018, t. 7, nr 1, s. 2, https://doi.org/ 10.1186/s40163-018-0086-4.

[41] S. Shukla, P.K. Jain, Ch.R. Babu, R. Pamula, *A Multivariate Regression Model for Identifying, Analyzing and Predicting Crimes*, „Wireless Personal Communications" 2020, t. 113, nr 4, s. 2447, https://doi.org/10.1007/s11277-020-07335-w.

[42] F. Iqbal, B.C.M. Fung, M. Debbabi, R. Batool, A. Marrington, *Wordnet-Based Criminal Networks Mining for Cybercrime Investigation*, „IEEE Access" 2019, t. 7, s. 22744, https://doi.org/10.1109/ACCESS.2019.2891694.

[43] A. Gasanova, A.N. Medvedev, E.I. Komotskiy, K.B. Spasov, I.N. Sachkov, *On the use of data mining methods for money laundering detection based on financial transactions information*, „AIP Conference Proceedings 2040" 2018, s. 050021-2, https://doi.org/10.1063/1.5079119.

[44] F. Ferooz i in., *Suicide Bomb Attack Identification and Analytics through Data Mining Techniques*, „Electronics" 2021, t. 10, nr 19, s. 2, https://doi.org/10.3390/electronics10192398.

[45] https://forensicstats.org/ (data dostępu: 8.07.2022).

[46] C. Weyermann, C. Roux, op. cit., s. 1.

[47] D.S. Pietro, B.W. Kammrath, P.R. De Forest, op. cit., s. 202.

rozwój kryminalistyki zależny będzie od nowoczesnej logiki, matematyki, informatyki, statystyki i sztucznej inteligencji[48]. W opracowaniach naukowych podnosi się również, że rozwój możliwości przetwarzania i interpretacji dużych ilości danych jest niezbędnym elementem transformacji cyfrowej w kryminalistyce[49].

Z pewnością więc analiza zbiorów kryminalistycznych pod kątem ujawnienia wśród przetwarzanych w tych zbiorach danych pewnych wzorców i zależności jest podejściem uzasadnionym. Dostęp do kryminalistycznych baz danych nie powinien ograniczać się wyłącznie do osób pracujących w laboratoriach kryminalistycznych. Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości powinny udostępniać dane wykwalifikowanym badaczom[50]. Zastosowanie technik eksploracji danych w odniesieniu do kryminalistycznych zbiorów danych pozwoli na wyszukanie i zrozumienie istniejących wzorców oraz systematycznych związków między danymi, a więc na odkrycie nowej wiedzy. Pozyskana w ten sposób wiedza będzie istotna w kontekście istniejącego kryzysu kryminalistyki, ponieważ przyczyni się do rozwoju zbiorów kryminalistycznych oraz zwiększenia poziomu sprawności działań organów ścigania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz wykrywania i ścigania sprawców przestępstw. Optymalizacja wykorzystania zbiorów kryminalistycznych będzie stanowiła więc istotną wartość dla zażegania kryzysu kryminalistyki i jednocześnie przyczyni się do rozwoju tej nauki. Praktyka dowiodła, że wykorzystanie zaawansowanych technik eksploracji danych pozwala wydobywać ukryte informacje, wyszukiwać istniejące trendy i zależności, które ułatwiają rozwiązywanie istniejących problemów[51]. Skomputeryzowane bazy danych oraz różnego rodzaju zbiory, registratury i kartoteki odgrywają w kryminalistyce bardzo ważną rolę w procesie zwalczania przestępczości[52]. Zbiory kryminalistyczne są przydatnym źródłem informacji dla kryminalistyków oraz wszystkich innych osób zainteresowanych ich eksploracją[53]. Konieczne jest szerzenie idei, że kryminalistyka to nie tylko dostawca usług dowodowych, ale także dostawca informacji. Nie wszyscy funkcjonariusze organów ścigania są świadomi szerszych możliwości kryminalistyki[54].

---

[48] B. Sygit, op. cit., s. 80.

[49] E. Casey, O. Ribaux, C. Roux, op. cit.

[50] J. Mnookin i in., *The Need for a Research Culture in the Forensic Sciences*, „SSRN Journal" 2011, s. 743, https://doi.org/10.2139/ssrn.1755722.

[51] Z. Wang, J. Wang, *Applications of Machine Learning in Public Security Information and Resource Management*, „Scientific Programming" 2021, s. 1, https://doi.org/10.1155/2021/4734187.

[52] E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, op. cit., s. 703.

[53] S. Park, A. Carriquiry, *A database of two-dimensional images of footwear outsole impressions*, „Data in Brief" 2020, t. 30, s. 1, https://doi.org/10.1016/j.dib.2020.105508.

[54] L. Wilson-Wilde, J. White, op. cit., s. 277–278.

Kryminalistyczne bazy danych

W Polsce kryminalistyczne bazy danych prowadzone są przez Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji – jednostkę organizacyjną Policji działającą w obszarze kryminalistyki, która podlega Komendantowi Głównemu Policji. Aktualnie w Centralnym Laboratorium Kryminalistycznym Policji prowadzone są następujące krajowe i międzynarodowe bazy danych oraz systemy służące przetwarzaniu danych kryminalistycznych:

1. Centralna Registratura Daktyloskopijna (CRD) – zawiera karty daktyloskopijne i cheiloskopijne z odciskami linii papilarnych. Karty daktyloskopijne wykorzystywane są w celu zwalczania przestępstw lub identyfikacji osób. Odbitki linii papilarnych z kart daktyloskopijnych osób podlegających daktyloskopowaniu oraz ślady linii papilarnych z miejsc zdarzeń wprowadzane są do systemu AFIS[55].

2. Automatyczny System Identyfikacji Daktyloskopijnej (AFIS) – służy do gromadzenia i przetwarzania informacji o odciskach linii papilarnych osób, niezidentyfikowanych śladach linii papilarnych z miejsc przestępstw oraz śladach linii papilarnych, które mogą pochodzić od osób zaginionych. W systemie AFIS realizuje się wszystkie możliwe porównania odbitek linii papilarnych zarejestrowanych w bazach kart daktyloskopijnych i niezidentyfikowanych śladów linii papilarnych palców rąk i dłoni, ujawnionych w toku czynności procesowych[56].

3. Krajowa Baza Danych DNA – zawiera informacje dotyczące kilku kategorii osób, w tym m.in. podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, nieletnich dopuszczających się czynów zabronionych przez ustawę jako przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego, oskarżonych lub skazanych za popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, osób o nieustalonej tożsamości oraz osób usiłujących ukryć swoją tożsamość, osób zaginionych, a także funkcjonariuszy lub pracowników Policji wykonujących czynności związane z ujawnianiem, zabezpieczaniem lub badaniem śladów związanych z podejrzeniem popełnienia czynu zabronionego w celu wyeliminowania pozostawionych przez nich śladów.

4. Kartoteka Dokumentów Anonimowych – składa się ze zbioru dokumentów anonimowych, których treść samoistnie wypełnia znamiona przestępstwa lub które zostały znalezione na miejscu zdarzenia. Kartoteka służy ustalaniu związków i powiązań wpływających dokumentów anonimowych, z dokumentami które zostały zabezpieczone uprzednio w innych postępowaniach karnych. Wyniki przeprowadzanych sprawdzeń mogą służyć do weryfikacji wcześniejszych ustaleń śledczych oraz wnioskowania o ich autorach, w zakresie posia-

[55] E. Kot, *Zbiory danych daktyloskopijnych*, [w:] A. Frankowski, P. Trojanowski (red.), *Dobre praktyki technika kryminalistyki*, Warszawa 2020, s. 285–287.

[56] Ibidem.

danego wykształcenia, środowiska lub regionu pochodzenia oraz innych cechach pomocnych przy typowaniu i wykrywaniu sprawców przestępstw[57].

5. Krajowy Zbiór Wkładek Złamanych – zbiór, w którym gromadzone są wkładki profilowe zamków budowlanych ze śladami narzędzi, przełamane wkładki profilowe oraz ich części, szyldy ze śladami narzędzi oraz same narzędzia, które posłużyły do ich złamania lub uszkodzenia. Krajowy Zbiór Wkładek Złamanych obejmuje również system informatyczny[58].

6. FAVI (*Forensic Aid for Vehicle Identification*) – system wspierający identyfikację pojazdów oraz dokumentów pojazdów w ramach zwalczania przestępczości samochodowej. System ten zawiera informacje umożliwiające identyfikację pojazdu, a w szczególności numery identyfikacyjne. W przedmiotowym systemie brak jest danych w postaci numerów prowadzonych spraw, danych osób podejrzanych czy też innych informacji niezbędnych w prowadzonych postępowaniach. Pod względem technologicznym system składa się z dwóch niezależnych komponentów informatycznych w postaci bazy danych, zawierającej obrazy z oznaczeniami identyfikacyjnymi, a także dokumentację wskazującą na metody przerobień oznaczeń identyfikacyjnych oraz forum dyskusyjnego[59].

7. Arsenal (Automatyczny System Identyfikacji Broni) – system, w którym gromadzone są skany łusek z miejsc przestępstw i broni utraconej oraz pocisków zabezpieczonych na miejscach przestępstw. Celem systemu jest wspomaganie badań kryminalistycznych poprzez automatyczne porównywanie materiału dowodowego i porównawczego z łuskami i pociskami znajdującymi się na serwerze zlokalizowanym w Centralnym Laboratorium Kryminalistycznym Policji[60].

8. EUCAP (zbiór europejskich danych samochodowych powłok lakierowych) –umożliwiający identyfikację pojazdu na podstawie analizy lakieru zabezpieczonego z miejsca zdarzenia. Baza ta wykorzystywana jest głównie w przypadku zdarzeń, w których sprawca zbiegł z miejsca zdarzenia. Typowanie samochodu opiera się na badaniach mikroskopowych i instrumentalnych oraz bazy danych producentów lakierów zawierającej wzorniki barwne[61].

Mimo że wskazane zasoby odgrywają w kryminalistyce bardzo ważną rolę (wykorzystywane są m.in. do typowania i wykrywania sprawców przestępstw), należy wskazać na ich lokalny charakter. Wspomniane rozwiązania funkcjonują

---

[57] Ł. Kocielnik, *Kartoteka Dokumentów Anonimowych*, [w:] A. Frankowski, P. Trojanowski (red.), op. cit., s. 298.

[58] S. Grabowski, *Krajowy Zbiór Wkładek Złamanych*, [w:] A. Frankowski, P. Trojanowski (red.), op. cit., s. 300.

[59] W. Ceglarski, J. Siwek, *FAVI (Forensic Aid for Vehicle Identification) – system wspierający identyfikację pojazdów oraz dokumentów pojazdów*, [w:] A. Frankowski, P. Trojanowski (red.), op. cit., s. 301–309.

[60] P. Dudek, *Zbiory broni, łusek i pocisków*, [w:] A. Frankowski, P. Trojanowski (red.), op. cit., s. 310.

[61] K. Razarenkow, *Zbiór europejskich danych samochodowych powłok lakierowych (EUCAP)*, [w:] A. Frankowski, P. Trojanowski (red.), op. cit., s. 311.

bowiem niezależnie, a więc nie są ze sobą powiązane, co z pewnością nie pozwala na ich optymalne wykorzystanie poprzez korelację zawartych w nich danych. Należy także zwrócić uwagę na dodatkowy potencjał danych przetwarzanych w zbiorach kryminalistycznych, wśród których mogą istnieć ukryte związki i zależności. Istotne jest więc dążenie do wykorzystania możliwości jakie daje nauka o danych i zastosowanie zaawansowanych metod eksploracji danych w odniesieniu do wskazanych powyżej zbiorów kryminalistycznych.

Należy oczekiwać, że odkrycie nowej wiedzy kryminalistycznej, opartej na interpretacji ujawnionych wśród danych wzorców, zależności i tendencji oraz przekształcenie tych informacji w wiedzę jawną, z pewnością przyczyni się do optymalizacji wykorzystania zbiorów kryminalistycznych w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz wykrywania i ścigania sprawców przestępstw. Dodatkowo może też przyczynić się do zażegnania istniejącego kryzysu kryminalistyki. Nie sposób jednak wskazać konkretnych przyszłych rezultatów zastosowania nauki o danych w odniesieniu do opisanych w artykule zbiorów kryminalistycznych. Oczekiwane rezultaty zaproponowanego podejścia należy bowiem rozumieć jako identyfikację niewidocznych dotychczas powiązań i tendencji zachodzących wśród danych przetwarzanych w bazach kryminalistycznych. Wyniki implementacji nauki o danych w odniesieniu do poszczególnych zbiorów kryminalistycznych będą miały więc charakter indywidualny, co wynika z odmiennych atrybutów tych baz oraz różnych wartości danych. Należy także podkreślić, że analiza zbiorów danych kryminalistycznych będzie wymagała zastosowania uczenia nienadzorowanego, które polega na zautomatyzowanej analizie informacji bez udziału człowieka. Proces ten polega na wykorzystaniu klasyfikatorów uczenia maszynowego, których działanie opiera się na automatycznym tworzeniu skupień i powiązań między danymi, których nie można przewidzieć. Uzyskane w ten sposób rezultaty będą jednak wymagały oceny i interpretacji biegłych z poszczególnych dziedzin kryminalistyki.

Podsumowanie

Kryminalistyka ma kluczowe znaczenie dla wymiaru sprawiedliwości, jednakże obecnie znajduje się na rozdrożu – jest rozdarta między praktyką naukową, która wymaga empirycznego wykazania ważności i dokładności metod, a praktyką prawną, która akceptuje metody oparte na klasycznych metodach identyfikacyjnych. Dziedzina ta potrzebuje więc uwagi ze strony społeczności naukowej, która powinna promować naukę i popularyzować wiedzę kryminalistyczną[62]. Odnosząc się do problemów i wyzwań kryminalistyki,

[62] S. Bel i in., op. cit., s. 4541.

należy mieć na względzie, że jest to nauka interdyscyplinarna, która funkcjonuje na styku nauki, policji, wymiaru sprawiedliwości, rządu i polityki. Każdy z tych obszarów funkcjonuje odrębnie, jednakże jest ze sobą powiązany[63]. Wyzwania i problemy, które dotykają kryminalistyki, mają więc wpływ na pozostałe obszary.

Dotychczasowe propozycje rozwiązania problemów kryminalistyki można podzielić na cztery kategorie, które odwołują się do badań naukowych, kryminalistycznej analizy informacji, standardów wykrywania śladów oraz holistycznego spojrzenia na kryminalistykę. Zdecydowanie największa część sugestii naukowych poświęconych kryzysowi kryminalistyki opiera się na potrzebie wypracowania podejścia holistycznego, odnoszącego się do kryminalistyki jako całości, a nie do jej poszczególnych dziedzin. Elementem scalającym wszystkie dziedziny kryminalistyki jest z pewnością ślad kryminalistyczny, co uzasadnia spojrzenie na kryzys kryminalistyki przez pryzmat wykrywczych baz danych. Eksploracja kryminalistycznych baz danych za pomocą metod i technik właściwych dla nauki o danych może przyczynić się do odkrycia nowej wiedzy, istotnej w kontekście istniejącego kryzysu kryminalistyki. Zastosowanie technik eksploracji danych w odniesieniu do kryminalistycznych zbiorów danych pozwoli na wyszukanie i zrozumienie istniejących wzorców oraz systematycznych związków między danymi, co jednocześnie przełoży się optymalizację wykorzystania istniejących zbiorów w procesie wykrywczym i dowodowym. W celu realizacji wskazanej powyżej koncepcji istotne jest zrozumienie, że dostęp do baz danych nie powinien ograniczać się wyłącznie do osób pracujących w laboratoriach kryminalistycznych. Organy ścigania powinny udostępniać zbiory danych kryminalistycznych (w ściśle określonym zakresie i przy spełnieniu zdefiniowanych warunków) wykwalifikowanym badaczom. Konieczne jest szerzenie idei, że laboratoria kryminalistyczne, które są obecnie dostawcą usług badawczych i opinii kryminalistycznych, mogą być również dostawcą informacji. Nie wszyscy są bowiem świadomi znacznie szerszych możliwości kryminalistyki, wykraczających poza wykonywanie ekspertyz, opracowywanie opinii kryminalistycznych i realizowanie zleconych czynności techniczno-kryminalistycznych na potrzeby jednostek organizacyjnych Policji oraz na rzecz podmiotów pozapolicyjnych, uprawnionych do prowadzenia postępowań przygotowawczych.

[63] R.M. Morgan, *Conceptualising forensic science and forensic reconstruction. Part II: The critical interaction between research, policy/law and practice*, „Science & Justice" 2017, t. 57, nr 6, s. 460, https://doi.org/10.1016/j.scijus.2017.06.003.

Wykaz literatury

Andre L., *53 Important Statistics About How Much Data Is Created Every Day*, https://financesonline.com/how-much-data-is-created-every-day/.

Bel S. i in., *A call for more science in forensic science*, „Proceedings of the National Academy of Sciences" 2018, t. 115, nr 18, https://doi.org/10.1073/pnas.1712161115.

Casey E., Ribaux O., Roux C., *Digital transformations and the viability of forensic science laboratories: Crisis-opportunity through decentralisation*, „Forensic Science International" 2018, t. 289, https://doi.org/10.1016/j.forsciint.2018.04.055.

Casey E., Ribaux O., Roux C., *The Kodak Syndrome: Risks and Opportunities Created by Decentralization of Forensic Capabilities*, „Journal of Forensic Sciences" 2019, t. 64, nr 1, https://doi.org/10.1111/1556-4029.13849.

Ceglarski W., Siwek J., *FAVI (Forensic Aid for Vehicle Identification) – system wspierający identyfikację pojazdów oraz dokumentów pojazdów*, [w:] A. Frankowski, P. Trojanowski (red.), *Dobre praktyki technika kryminalistyki*, Wyd. Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji, Warszawa 2020.

Cleveland W.S., *Data Science: An Action Plan for Expanding the Technical Areas of the Field of Statistics*, „International Statistical Review" 2001, t. 69, nr 1, https://doi.org/10.2307/1403527.

Crispino F., Roux C., Delémont O., Ribaux O., *Is the (traditional) Galilean science paradigm well suited to forensic science?*, „WIREs Forensic Science" 2019, t. 1, nr 6, https://doi.org/10.1002/wfs2.1349.

De Kinder J., Pirée H., *The future of the forensic science providers – Time to re-think our structures?*", „Forensic Science International" 2020, t. 316, https://doi.org/10.1016/j.forsciint.2020.110471.

Dhar V., *Data science and prediction*, „Communications of the ACM" 2013, t. 56, nr 12, https://doi.org/10.1145/2500499.

Dudek P., *Zbiory broni, łusek i pocisków*, [w:] A. Frankowski, P. Trojanowski (red.), *Dobre praktyki technika kryminalistyki*, Wyd. Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji, Warszawa 2020.

Feng M. i in., *Big Data Analytics and Mining for Effective Visualization and Trends Forecasting of Crime Data*, „IEEE Access" 2019, t. 7, https://doi.org/10.1109/ACCESS.2019.2930410.

Ferooz F. i in., *Suicide Bomb Attack Identification and Analytics through Data Mining Techniques*, „Electronics" 2021, t. 10, nr 19, https://doi.org/10.3390/electronics10192398.

Gasanova A., Medvedev A.N., Komotskiy E.I., Spasov K.B., Sachkov I.N., *On the use of data mining methods for money laundering detection based on financial transactions information*, „AIP Conference Proceedings 2040" 2018, https://doi.org/10.1063/1.5079119.

Gantz J., Reinsel D., Rydning J., *The Digitization of the World From Edge to Core*, Framingham 2018, https://www.seagate.com/files/www-content/our-story/trends/files/idc-seagate-dataage-whitepaper.pdf.

Grabowski S., *Krajowy Zbiór Wkładek Złamanych*, [w:] A. Frankowski, P. Trojanowski (red.), *Dobre praktyki technika kryminalistyki*, Wyd. Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji, Warszawa 2020.

Grus J., *Data science od podstaw. Analiza danych w Pythonie*, Helion, Gliwice 2020.

Gruza E., Goc M., Moszczyński J., *Kryminalistyka, czyli o współczesnych metodach dowodzenia przestępstw*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Hannam A.G., *Trends in Converted Firearms in England & Wales as Identified by the National Firearms Forensic Intelligence Database (NFFID) Between September 2003 and September 2008*, „Journal of Forensic Sciences" 2010, t. 55, nr 3, https://doi.org/10.1111/j.1556-4029.2009.01293.x.

Harrison M., *Optimising engagement between forensics & policing: Avoiding the dialogue of the deaf*, „Forensic Science International" 2021, t. 321, https://doi.org/10.1016/j.forsciint.2020.110605.

Iqbal F., Fung B.C.M., Debbabi M., Batool R., Marrington A., *Wordnet-Based Criminal Networks Mining for Cybercrime Investigation*, „IEEE Access" 2019, t. 7, https://doi.org/10.1109/ACCESS.2019.2891694.

Karepanov N.V., *The influence of the paradigm of forensic science on law enforcement*, „Law Enforcement Review" 2020, t. 4, nr 3, https://doi.org/10.24147/2542-1514.2020.4(3).

Kasprzak J., Jusupow W., *Hans Gross – postać znana i nieznana*, „Studia Prawnoustrojowe" 2021, nr 51, https://doi.org/10.31648/sp.6392.

Kemp S., *More than 5 billion people now use the Internet*, https://wearesocial.com/hk/blog/2022/04/more-than-5-billion-people-now-use-the-internet/.

Kocielnik Ł., *Kartoteka Dokumentów Anonimowych*, [w:] A. Frankowski, P. Trojanowski (red.), *Dobre praktyki technika kryminalistyki*, Wyd. Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji, Warszawa 2020.

Kot E., *Zbiory danych daktyloskopijnych*, [w:] A. Frankowski, P. Trojanowski (red.), *Dobre praktyki technika kryminalistyki*, Wyd. Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji, Warszawa 2020.

Manning M. i in., *Towards a 'smart' cost–benefit tool: using machine learning to predict the costs of criminal justice policy interventions*, „Crime Science" 2018, t. 7, nr 1, https://doi.org/ 10.1186/s40163-018-0086-4.

Mnookin J. i in., *The Need for a Research Culture in the Forensic Sciences*, „SSRN Journal" 2011, https://doi.org/10.2139/ssrn.1755722.

Morgan R.M., *Conceptualising forensic science and forensic reconstruction. Part II: The critical interaction between research, policy / law and practice*, „Science & Justice" 2017, t. 57, nr 6, https://doi.org/10.1016/j.scijus.2017.06.003.

Morgan R.M., *Forensic science. The importance of identity in theory and practice*, „Forensic Science International: Synergy" 2019, t. 1, https://doi.org/10.1016/j.fsisyn.2019.09.001.

Morgan R.M., Levin E.A., *A crisis for the future of forensic science: Lessons from the UK of the importance of epistemology for funding research and development*, „Forensic Science International: Synergy" 2019, t. 1, https://doi.org/10.1016/j.fsisyn.2019.09.002.

Moszczyński J., *Rozważania o nowym paradygmacie kryminalistyki*, „Studia Prawnoustrojowe" 2020, nr 50, https://doi.org/10.31648/sp.6048.

National Research Council, *Strengthening Forensic Science in the United States: A Path Forward*, CrimRxiv 2009, https://doi.org/10.21428/cb6ab371.b2d683d2.

Park S., Carriquiry A., *A database of two-dimensional images of footwear outsole impressions*, „Data in Brief" 2020, t. 30, https://doi.org/10.1016/j.dib.2020.105508.

Pietro D.S., Kammrath B.W., De Forest P.R., *Is forensic science in danger of extinction?*, „Science & Justice" 2019, t. 59, nr 2, https://doi.org/10.1016/j.scijus.2018.11.003.

Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia taktyki kryminalistycznej*, Temida 2, Białystok 1997.

Razarenkow K., *Zbiór europejskich danych samochodowych powłok lakierowych (EUCAP)*, [w:] A. Frankowski, P. Trojanowski (red.), *Dobre praktyki technika krymina-*

listyki, Wyd. Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji, Warszawa 2020.
Ribaux O., Talbot Wright B., *Expanding forensic science through forensic intelligence*, „Science & Justice" 2014, t. 54, nr 6, https://doi.org/10.1016/j.scijus.2014.05.001.
Rollins J.B., *Foundational Methodology for Data Science*, Somers (New York) 2015.
Shukla S., Jain P.K., Babu Ch.R., Pamula R., *A Multivariate Regression Model for Identifying, Analyzing and Predicting Crimes*, „Wireless Personal Communications" 2020, t. 113, nr 4, https://doi.org/10.1007/s11277-020-07335-w.
Sygit B., *Kilka refleksji o tzw. białych plamach w kryminalistyce i możliwościach ich usunięcia*, [w:] E. Gruza, T. Tomaszewski, M. Goc (red.), *Problemy współczesnej kryminalistyki*, t. XVIII, Katedra Kryminalistyki WPiA UW, Pol. Tow. Kryminalistyczne, Warszawa 2014.
Tadeusiewicz R., *Data mining jako szansa na relatywnie tanie dokonywanie odkryć* naukowych poprzez przekopywanie pozornie całkowicie wyeksploatowanych danych empirycznych, [w:] J. Wątroba (red.), *Statystyka i Data Mining w badaniach naukowych*, StartSoft, Kraków 2006.
Wang Z., Wang J., *Applications of Machine Learning in Public Security Information and Resource Management*, „Scientific Programming" 2021, https://doi.org/10.1155/2021/4734187.
Weyermann C., Roux C., *A different perspective on the forensic science crisis*, „Forensic Science International" 2021, t. 323, https://doi.org/10.1016/j.forsciint.2021.110779.
Wilson-Wilde L., White J., *Australasian Forensic Science Summit 2016: external environments towards 2030*, „Australian Journal of Forensic Sciences" 2018, t. 50, nr 3, https://doi.org/10.1080/00450618.2017.1383573.

Summary

Forensic science – *status quo* and perspectives in the era of data science development

Keywords: forensic science, law, data science, data mining, forensic intelligence, forensic database.

Forensic is a legal science for which exist high social expectations in fighting crime. Although this science has achieved many successes in the fight against crime, it still faces many problems related to the computerization of the world. Indeed, cyberspace has become a new area of social activity, which encourages the development of criminal activity. Cyberspace creates a false sense of anonymity, but every activity on the Internet leaves traces. Technology saves the data created and processed by cyberspace users on various physical carriers. Users of cyberspace create and process data. The processing of huge amounts of digital information is a sign of modern times. The increase in the amount of data in the world has contributed to the development of data science, which makes it possible to get valuable knowledge as patterns and relationships exist between analyzed information.

The primary purpose of this paper is to present the current state of forensic science and discuss the possibility of using data science to ease the crisis faced by this scientific discipline.

Exploration of forensic databases using methods and techniques appropriate for data science can contribute to the discovery of new knowledge relevant to the forensic science crisis.

DOI: 10.31648/sp.7794

Kamil Olczak
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0001-8395-0834
kamil.olczak@uwm.edu.pl

Pomoc publiczna dla przedsiębiorców wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych

Wstęp

Na podstawie prawa Unii Europejskiej pomoc publiczna stanowi wszelką pomoc udzielaną przedsiębiorstwom przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych w dowolnej formie. Pomoc taka jest niezgodna z prawem unijnym, w zakresie w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskim, a także gdy zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji. Sytuacje, w których udzielenie pomocy publicznej jest dozwolone, określone zostały w przepisach traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako TFUE) oraz aktach prawnych wydanych na ich podstawie. Przedsiębiorcą, a więc podmiotem mogącym być beneficjentem takiej pomocy publicznej w rozumieniu prawa UE, jest każda jednostka wykonująca działalność gospodarczą, niezależnie od formy prawnej, w jakiej działa i sposobu jej finansowania. Wszelkie podmioty zajmujące się wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych będą mogły być beneficjentami pomocy publicznej.

Zakres rozważań w artykule został ograniczony do sytuacji, w których działają przedsiębiorstwa w zakresie odnawialnych źródeł energii. Pojawia się problem, czy pomoc publiczna udzielona producentom energii ze źródeł odnawialnych może stanowić dozwoloną pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Pojęcie pomocy publicznej i zakaz jej udzielania

Pojęcie pomocy publicznej zostało utworzone na potrzeby ustawodawstwa unijnego w celu objęcia zakresem wszystkich instrumentów państwa służących do ingerencji w gospodarkę. Jej celem jest przede wszystkim stworzenie sys-

temu, który będzie chronił konkurencję przed zakłóceniami wewnątrz wspólnego rynku (art. 3 ust. 3 TFUE, art. 127 ust. 1 TFUE). Na podstawie norm prawa konkurencji (art. 101–109 TFUE) można zauważyć, że eliminowanie lub ograniczenie wolności i uczciwości konkurencji może nastąpić w wyniku działań samych przedsiębiorstw lub w wyniku działań państwa. Ograniczenia wywołane ingerencją państwa mogą wynikać z bezpośredniego udziału państwa w procesie gospodarowania albo są wynikiem władztwa państwowego, czyli prawa do politycznego, regulacyjnego lub nadzorczego oddziaływania na przedsiębiorstwa[1]. Pomoc publiczna jest traktowana we współczesnym świecie jako jeden ze środków interwencji państwa w gospodarkę, który jest stosowany w celu szeroko rozumianego wspierania gospodarki przez władze publiczne.

Pomoc publiczna udzielana przez państwa członkowskie przedsiębiorstwom energetycznym odgrywa istotną rolę w kontekście bezpieczeństwa energetycznego[2]. Często stosowaną praktyką jest ukryte dofinansowanie przedsiębiorstw przed upadłością, dofinansowanie nierentownej produkcji lub ochrona przed przejęciem przez podmioty z innych państw członkowskich.

Pojawia się problem, czy środki pomocowe udzielane producentom energii ze źródeł odnawialnych mogą stanowić dozwoloną pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE? Czy bez instrumentów wsparcia pochodzących ze środków publicznych energia ze źródeł odnawialnych będzie mogła osiągnąć wymagany poziom produkcji? Z przepisów dyrektywy 2009/28/WE wynika, że niezbędne jest zapewnienie wsparcia dla energii ze źródeł odnawialnych tak długo, dopóki nie stanie się ona konkurencyjna w odniesieniu do pozostałych technologii[3]. Zgodnie bowiem z motywem przywołanej dyrektywy „wsparcie publiczne jest konieczne do osiągnięcia celów Unii Europejskiej w zakresie rozszerzenia wykorzystania energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii, w szczególności tak długo jak ceny energii elektrycznej na rynku wewnętrznym nie będą odzwierciedlały pełnych kosztów i korzyści środowiskowych i społecznych wynikających z wykorzystywanych źródeł energii".

Podstawowym aktem prawnym regulującym stosowanie pomocy publicznej jest TFUE. W nim zostały ujęte elementy pozwalające na zdefiniowanie pomo-

[1] M. Królikowska-Olczak, *Pomoc publiczna jako instrument prawny oddziaływania na gospodarkę*, [w:] A. Powałowski (red.), *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, Warszawa 2016, s. 265.

[2] Szerzej zob. K. Olczak, *Odnawialne źródła energii jako przesłanka prawna bezpieczeństwa energetycznego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2020, t. 117.

[3] Dyrektywa Parlamentu i Rady 2009/28/z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. WE L 140 z 5 czerwca 2009 r., s. 16). Dyrektywa ta była kilkakrotnie zmieniona. Ze względu na konieczność dalszych zmian oraz dla zachowania przejrzystości uchwalono dyrektywę Parlamentu i Rady 2018/2001/UE z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 328 z 21 grudnia 2018 r., s. 82), która uchyliła dyrektywę 2009/28/WE ze skutkiem od dnia 1 lipca 2021 r. bez uszczerbku dla zobowiązań państw członkowskich dotyczących terminów transpozycji do prawa krajowego dyrektyw wymienionych w załączniku X część B oraz bez uszczerbku I części A do dyrektywy 2009/28/WE.

cy publicznej i określenie warunków jej dopuszczalności. Znaczna grupa przepisów, przede wszystkim proceduralnych oraz odnoszących się do poszczególnych rodzajów pomocy publicznej, zawarta jest w rozporządzeniach Rady i Komisji Europejskiej[4]. Komisja wydała również wiele dokumentów w postaci wytycznych, komunikatów tzw. prawo miękkie (*soft law*), które mają ułatwić państwom członkowskim przyznawanie wsparcia w zgodzie z zasadami rynku wewnętrznego[5].

Szczególne podstawy prawne stosowania reguł pomocy publicznej tworzy ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej[6]. Akt ten nie zawiera norm materialnoprawnych, lecz wyłącznie uregulowania proceduralne i normy kompetencyjne. Odnosi się bowiem do postępowania krajowego w sprawie przygotowania do notyfikacji projektów programów pomocowych, projektów pomocy indywidualnej oraz projektów pomocy indywidualnej na restrukturyzację, czyli przekazania projektu udzielania pomocy publicznej Komisji Europejskiej w celu oceny zgodności z art. 107 TFUE. Ustawa zawiera również zasady i tryb zwrotu pomocy udzielonej nielegalnie oraz zasady monitorowania pomocy publicznej. Normuje także kompetencje organów administracji rządowej, właściwych w sprawach postępowania przed organami i sądami administracyjnymi.

Beneficjenci pomocy publicznej

Beneficjentem pomocy publicznej jest przedsiębiorca. Art. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców[7] definiuje pojęcie przedsiębiorcy i wraz

[4] Przykładowo: rozporządzenie Rady (UE) nr 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r., ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 TFUE (Dz. Urz. UE L 248 z 24 września 2015 r., s. 9); rozporządzenie Rady (UE) nr 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 TFUE do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz. Urz. UE L 248 z 24 września 2015 r., s. 1, z późn. zm) – zmiana wymienionego rozporządzenia została ogłoszona w Dz. Urz. UE L 311 z 7 grudnia 2018 r. Zob. też poprzednio obowiązujące akty: rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z 23 marca 1999 r., ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE (Dz. Urz. UE L 83, s. 1); rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999, ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 traktatu WE (Dz. Urz. UE L 140, s. 1); rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z 15 grudnia 2006 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 traktatu WE do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE L 379, s. 5); rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z 6 sierpnia 2008 r., uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz. Urz. UE L 214, s. 3); rozporządzenie Rady (WE) nr 994/98 z 7 maja 1998 r., dotyczące stosowania art. 92 i 93 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz. Urz. UE L 142, s. 1).

[5] I. Postuła, A. Werner, *Prawo pomocy publicznej*, Warszawa 2008, s. 114 i nast.

[6] Dz.U. Nr 123, poz. 1291; t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 743.

[7] Definicja przedsiębiorcy – art. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. poz. 646 ze zm.); M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 59–71.

z art. 3 ustawy wyznacza krąg podmiotów, którzy są przedsiębiorcami. Warunkiem uzyskania statusu przedsiębiorcy przez podmioty wskazane w art. 4 jest wykonywanie zorganizowanej działalności zarobkowej we własnym imieniu i w sposób ciągły. Treść pojęcia przedsiębiorcy pozwala wyróżnić dwa kryteria wyznaczające granice uznania danego podmiotu za przedsiębiorcę: kryterium podmiotowe (przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą; przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej) oraz kryterium przedmiotowe (funkcjonalne), polegające na wskazaniu, że podmioty te wykonują działalność gospodarczą, odnośnie atrybutów (wyznaczników) cech pojęcia „działalność gospodarcza”[8]. Wskazane kryteria odnoszą się do najważniejszych cech, wyznaczników pojęcia „przedsiębiorca”, których brak oznacza, że dany podmiot nie jest przedsiębiorcą, a wykonywana przez ten podmiot aktywność nie jest działalnością gospodarczą[9]. Doktryna trafnie wskazuje, że spełnienie wymienionych kryteriów jest faktem podlegającym obiektywnej ocenie organów administracji publicznej, a ostatecznie – ocenie sądów[10].

Unijne prawo konkurencji nie definiuje kategorii przedsiębiorcy. Kwestia ta została rozstrzygnięta przede wszystkim przez orzecznictwo sądów unijnych, zgodnie z którym pojęcie przedsiębiorcy obejmuje zarówno osoby prawne, jak i osoby fizyczne, które prowadzą jakąkolwiek działalność handlową lub gospodarczą związaną z dostarczaniem towarów lub usług. Przedsiębiorcami są również podmioty prawa publicznego świadczące usługi publiczne bez względu na status prawny czy metody gospodarki finansowej. Chodzi więc o każdą jednostkę zaangażowaną w procesy gospodarcze (produkcji, dystrybucji, świadczenia usług). Posiadanie statusu przedsiębiorcy nie zależy od spełnienia formalnych przesłanek, lecz od spełnienia funkcji gospodarczej. Pojęcie przedsiębiorstwa, zawarte w art. 107 ust. 1 TFUE, stanowi autonomiczną kategorię prawa UE, niezależną od rozumienia tego terminu w regulacjach prawnych poszczególnych państw członkowskich[11]. W związku z tym, unijne reguły konkurencji mogą

[8] Zob. M. Pawełczyk, [w:] A. Powałowski (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 41–42; R. Blicharz, M. Pawełczyk, *Przedsiębiorca czyli kto?*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 3, s. 35 i nast.

[9] M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 61; M. Sieradzka, *Podstawowe zasady obowiązujące przy podejmowaniu, wykonywaniu oraz zakończeniu działalności oraz ich wpływ na sytuację prawną przedsiębiorcy*, [w:] M. Sieradzka (red.), *Ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców – analiza i ocena najważniejszych przepisów*, „Monitor Polski” 2018, nr 13 – dodatek.

[10] Zob. m.in. P. Wrześniewski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 31.

[11] G. Materna, *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2009, s. 59. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. poz. 646 ze zm.) określa zasady podejmowania, wykonywania i prowadzenia działalności gospodarczej na

być stosowane w jednolity sposób we wszystkich państwach członkowskich, bez względu na istniejące krajowe różnice w definiowaniu tego pojęcia[12].

W prawie polskim występujące pojęcie „przedsiębiorstwo energetyczne", zdefiniowane w art. 3 pkt 12 ustawy Prawo energetyczne, oznacza podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi albo przesyłania dwutlenku węgla. Zgodnie z art. 2 pkt 39 ustawy o odnawialnych źródłach energii treść pojęcia „wytwórca" oznacza podmiot, który ma siedzibę lub miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, wytwarzający energię elektryczną lub ciepło z odnawialnych źródeł energii lub wytwarzający biogaz rolniczy w instalacjach odnawialnego źródła energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub w wyłącznej strefie ekonomicznej.

Przedsiębiorstwem mogą być różnego rodzaju podmioty prowadzące działalność gospodarczą niezależnie od formy organizacyjnoprawnej. Należy więc stwierdzić, że wszelkie podmioty zajmujące się wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych będą mogły być beneficjentami pomocy publicznej.

Przepis art. 107 ust. 1 TFUE przewiduje generalny zakaz udzielania pomocy. Stosownie do przywołanego przepisu, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. W połączeniu z treścią zasady lojalnej współpracy wyrażonej w art. 4 ust. 3 TFUE, nakazującą państwom członkowskim powstrzymywanie się od podejmowania jakichkolwiek środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów UE, przepis art. 107 ust. 1 TFUE interpretowany jest jako ustanawiający generalny zakaz udzielania przez państwa

terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorców oraz zadania organów władzy publicznej w tym zakresie. Ustawa wchodzi w skład pakietu ustaw określanych mianem konstytucji biznesu. Pakiet ten tworzą: 1) wymienione już Prawo przedsiębiorców; 2) ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U. poz. 647 ze zm.); 3) ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. poz. 648); 4) ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 649); 5) ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 650). Zob. M. Wierzbowski (red.), op. cit., s. 33 i nast.

[12] S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorców publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002, s. 136.

członkowskie pomocy na rzecz przedsiębiorstw. Mimo że przepis ten nie wskazuje, iż udzielanie pomocy przez państwa członkowskie jest zakazane, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jednoznacznie stanęło na takim stanowisku.

Wyłączenia od zakazu udzielania pomocy publicznej

Na podstawie utrwalonego orzecznictwa zakaz udzielania pomocy publicznej nie ma charakteru bezwzględnego ani bezwarunkowego[13]. Przepisy TFUE przewidują liczne od niego wyjątki. Ich stosowanie podlega wyłącznie kognicji Komisji Europejskiej, która pełni w tym zakresie funkcję zarówno organu administracji, jak i organu kształtującego polityki subwencyjne państw członkowskich. Komisja bada plany udzielania pomocy przez państwa członkowskie oraz wydaje decyzje odnośnie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym oraz jej dopuszczalności. Zgodnie z rynkiem wewnętrznym dopuszczalne są środki objęte zakresem wyłączeń od zakazu ustanowionych w art. 107 ust. 2 i 3 TFUE, podobnie jak w niektórych innych przepisach traktatu, głównie o sektorowym zakresie oddziaływania.

Warunkiem zastosowania określonego wyłączenia jest klasyfikacja danego środka jako pomocy publicznej. Instrumenty polityki gospodarczej państwa, które nie są zakwalifikowane jako pomoc publiczna, pozostają poza zakresem stosowania przepisów unijnych o pomocy publicznej, a zatem są na ich podstawie dozwolone. Pierwszy etap obejmuje jego klasyfikację jako pomocy publicznej. Klasyfikacji tej dokonuje podmiot stosujący dany instrument wsparcia. Drugi etap oceny obejmuje ocenę zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem, która, co do zasady, dokonywana jest przez Komisję Europejską. W kontekście bezpieczeństwa energetycznego należy zwrócić uwagę na przypadki wymienione w art. 107 ust. 3 lit. b i c TFUE, mianowicie:

– pomoc przeznaczoną na wspieranie realizacji ważnych projektów, które stanowią przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mają na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego,

– pomoc przeznaczoną na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmieniają warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

Państwa członkowskie, przyznając pomoc publiczną na energię ze źródeł odnawialnych, często wskazują na te przesłanki, powołując się na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, rozwoju konkurencji, efektywności ekonomicznej, uwzględniania wymogów ochrony środowiska oraz rów-

[13] Wyrok TS z 22 marca 1977 r., *Steinike & Weinling przeciwko Niemcom*, EU: C 1977:52, pkt 8.

noważenia interesów przedsiębiorców i odbiorców energii. Obejmuje to wspieranie przedsiębiorstw produkujących energię ze źródeł odnawialnych[14].

Pomoc na energię ze źródeł odnawialnych mogła być udzielana za zasadach określonych w komunikacie Komisji pn. *Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020*[15]. Zgodnie z jego motywem 119 pomoc inwestycyjna na energię ze źródeł odnawialnych mogła być przyznana na tzw. wspólnych zasadach określonych w sekcji 3.2. przywołanego komunikatu. Stosownie do nich pomoc ta musi przyczyniać się do osiągnięcia celu będącego przedmiotem wspólnego europejskiego zainteresowania. Dotyczy to zapewnienia konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego systemu energetycznego na dobrze funkcjonującym rynku energii[16]. Ponadto pomoc ta musi być niezbędna, co oznacza, że musi przyczyniać się do osiągnięcia takiego celu w stopniu większym niż wynikałoby to z oddziaływania czynników rynkowych. Planowana pomoc musi być także adekwatna, stwarzać efekt zachęty, odpowiadać kryteriom proporcjonalności i przejrzystości oraz nie może wywierać negatywnego wpływu na handel i konkurencję.

Wskazane warunki odnoszą się także do pomocy operacyjnej na energię ze źródeł odnawialnych, po spełnieniu dodatkowych warunków uregulowanych w wytycznych. Art. 39 ustawy o odnawialnych źródłach energii stanowi przejaw realizacji zasady proporcjonalności, której podlega pomoc na energię ze źródeł odnawialnych, zarówno inwestycyjna, jaki i operacyjna. W przypadku udzielenia temu samemu beneficjentowi pomocy inwestycyjnej na odnawialne źródła energii, a następnie operacyjnej na ten sam cel, ta ostatnia musi zostać pomniejszona o wcześniej otrzymaną pomoc inwestycyjną.

Brak legalnej definicji pomocy publicznej przesunął ciężar jej określenia, w przeważającej mierze, na sądy europejskie, Komisję i Radę. Trzeba zauważyć, że judykatura Trybunału Sprawiedliwości nie skupiała się na stworzeniu treści tego pojęcia, a dokonywała analizy *ad causam*, stwierdzając, czy dany środek był objęty dyspozycją art. 107 ust. 1 TFUE.

Pojęcie „pomoc publiczna" definiowane jest w orzecznictwie niezwykle szeroko, co jest zgodne z brzmieniem art. 107 ust 1 TFUE, który odnosi się do „wszelkiej pomocy" oraz do „pomocy w jakiejkolwiek formie"[17]. Szeroki zakres treści tego pojęcia zawiera wyrok w sprawie *Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. Wysoka Władza*, zgodnie z którym „pojęcie pomocy jest pojęciem szerszym od subwencji, ponieważ obejmuje swoim zakresem nie tylko korzyści

[14] F.B. Krieglstein, *Renewable Energy Schemes and EC State Aids Provisions*, „European Environmental Law Review" 2001, nr 2, s. 51 i nast.

[15] Dz. Urz. C z 2014 r., nr 200, s. 1.

[16] M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 868.

[17] S. Dudzik, op. cit., s. 61.

o charakterze pozytywnym, tak jak subwencja, lecz także różne formy interwencji, które zwalniają z obciążeń normalnie uwzględnianych w budżecie przedsiębiorstwa i które mimo że nie są subwencjami w ścisłym tego słowa znaczeniu, mają podobny charakter i taki sam efekt"[18]. Orzeczenie to odzwierciedla funkcjonalne podejście Trybunału Sprawiedliwości do pojęcia pomocy publicznej, które definiowane jest przez odniesienie do skutków danego środka wsparcia, a nie jego formy.

Pomoc oznacza określoną korzyść, którą przedsiębiorstwo otrzymuje, a którą nie mogłoby uzyskać w ramach normalnej działalności gospodarczej. W związku z takim podejściem katalog form pomocy publicznej jest nieograniczony i obejmuje nie tylko środki o charakterze pozytywnym, ale także negatywnym, polegające na zwolnieniu beneficjenta z ciężaru, który musiałby ponieść gdyby nie uzyskana pomoc. Odwołując się do praktyki Komisji i Trybunału Sprawiedliwości, autor niniejszego artykułu, za Sławomirem Dudzikiem i Rose M. D`Sa[19], podaje przykładowe środki, które są zaliczane do pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1. Należą do nich: subsydia bezpośrednie, zwolnienia podatkowe, preferencyjne stawki oprocentowania, gwarancje pożyczek udzielane na szczególnie korzystnych warunkach, nabycie przez przedsiębiorstwo gruntów lub budynków nieodpłatnie lub na warunkach uprzywilejowanych, pokrycie strat operacyjnych, zwrot kosztów w przypadku sukcesu danej operacji, bezpośrednie i pośrednie gwarancje państwa, preferencyjne stopy redyskontowe, gwarancje wypłaty dywidendy, odroczenie płatności należności fiskalnych lub z tytułu ubezpieczenia społecznego. Inni przedstawiciele doktryny do podstawowych form pomocy zaliczają: dotacje kapitałowe, rekompensaty ciężarów finansowych nakładanych przez organy władzy, konwersje długu, rozdysponowanie środków trwałych stanowiących własność publiczną, preferencyjne taryfy, redukcję ciężarów socjalnych, gwarancje państwa, ulgi podatkowe, bezpośredni lub pośredni udział państwa w kapitale zakładowym[20].

W odpowiedzi na nowe wyzwania i potrzeby w zakresie udzielania pomocy publicznej przez państwa członkowskie w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19, Komisja Europejska przyjęła komunikat pn. *Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej pandemii COVID-19*[21], zgodnie z którym może być udzielana pomoc publiczna

---

[18] Wyrok w sprawie 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijem in Limburg v. Wysoka Władza*, 1961, ECR, s. 95, pkt 3 i 20.

[19] S. Dudzik, op. cit., s. 34; R.M. D`Sa, *European Community Law on State Aid*, London 1998, s. 56.

[20] L. Hancher, T. Ottervanger, P.J. Slot, *E.C. State Aids*, London 1999, s. 42.

[21] Komunikat Komisji, Tymczasowe ramy środków pomocy w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej pandemii COVID-19 (2020/C 91 I/01) z dnia 19 marca 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML (data dostępu: 15.09.2021). Zmiany komunikatu Komisji: z dnia 3 kwietnia 2020 r.; z dnia 8 maja 2020 r.; z dnia 29 czerwca 2020 r; z dnia 13 października

na wsparcie gospodarki w związku z pandemią. Pomoc taka może zostać uznana za dozwoloną zgodnie z art. 107 ust. 3 b TFUE w celu zaradzenia istotnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego. Państwa członkowskie, zgłaszające określone środki pomocowe na podstawie tymczasowych ram prawnych, muszą wykazać ich konieczność, odpowiedniość i proporcjonalność, by przeciwdziałać poważnym zaburzeniom w gospodarce danego państwa. Pomoc taka podlega niezmiennie notyfikacji do Komisji Europejskiej. Należy podkreślić, że tymczasowe ramy prawne przewidują udzielanie pięciu rodzajów pomocy: 1) dotacji bezpośrednich, zaliczek zdrowotnych lub korzyści podatkowych, 2) gwarancji kredytowych, 3) subsydiowanych stóp procentowych pożyczek, 4) gwarancji i pożyczek udzielanych za pośrednictwem instytucji kredytowych lub innych instytucji finansowych, 5) krótkoterminowych ubezpieczeń kredytów eksportowych. W zależności od tego, do jakiego rodzaju zostanie zakwalifikowana udzielona pomoc publiczna, podlega ona odmiennym warunkom kumulacji z innymi formami pomocy publicznej. Poszczególne rodzaje pomocy mogą być ze sobą łączone.

Podsumowanie

Istotą pomocy publicznej jest jakiekolwiek świadczenie udzielone na rzecz przedsiębiorcy od państwa lub ze źródeł państwowych, poprzez zwiększenie wydatków lub zmniejszenie przychodów ze strony państwa, które łączy się z przyznaniem temu beneficjentowi korzyści, których nie mógłby uzyskać w ramach normalnej działalności gospodarczej[22]. Należy odnotować także inne stanowisko, które określa pomoc publiczną jako funkcję państwa wobec gospodarki przez pryzmat realizacji zadań, np. reglamentacji gospodarczej czy regulacji w zakresie sektorów infrastrukturalnych[23]. Autor podziela stanowisko, że pomoc publiczna stanowi jeden z instrumentów realizacji przez państwo funkcji wspierania gospodarki, stanowiąc jedną ze skutecznych metod interwencjonizmu państwowego w gospodarkę[24]. Jest to zatem instrument stosowany przez państwo w wyjątkowych okolicznościach w celu wspierania określonych przed-

2020 r.; z dnia 28 stycznia 2021 r. Komunikat ma zastosowanie do wszystkich zgłoszonych środków od dnia 19 marca 2020 r. nawet jeżeli zostały zgłoszone przed ta datą. Natomiast po dniu 31 grudnia 2021 r. Komisja dokona przeglądu kierując się ważnymi względami ekonomicznymi lub zakresem unijnej polityki konkurencji. Zob. A. Kopeć, *Pomoc publiczna w dobie pandemii COVID-19*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2021, nr 1(10), s. 6–8.

[22] A. Powałowski (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 77.

[23] M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 31.

[24] M. Królikowska-Olczak, *Pomoc publiczna w prawie Unii Europejskiej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2002, t. VI, s. 131; A. Nykiel-Mateo, *Pomoc publiczna a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009, s. 12.

siębiorstw lub sektorów gospodarki oraz pozwala osiągnąć cele polityki gospodarczej. Beneficjentami pomocy publicznej mogą być podmioty zajmujące się wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych. Pomoc ta udzielona producentom energii ze źródeł odnawialnych stanowi dozwoloną pomoc publiczną.

Rosnąca konkurencja na rynkach międzynarodowych oraz odbudowa gospodarek państw członkowskich UE po pandemii COVID-19 stawiają przed polską gospodarką wyzwania poprawy efektywności ekonomicznej. Znaczącą rolę na tym polu ma do odegrania pomoc publiczna adresowana do przedsiębiorców sektora odnawialnych źródeł energii.

Bez pomocy publicznej, jako instrumentu wsparcia pochodzącego od państwa lub ze źródeł państwowych, energia z odnawialnych źródeł nie będzie mogła osiągnąć wymaganego poziomu produkcji.

Warto też podnieść, że terminologia „pomoc publiczna" czy „pomoc państwa" ma znaczenie głównie teoretyczne. Oba te terminy powinno się traktować jako równoważne[25].

Wykaz literatury

Blicharz R, Pawełczyk M., *Przedsiębiorca czyli kto?*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2004, nr 3.

Czarnecka M., Ogłódek T. (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o Odnawialnych źródłach energii. Ustawa o mocy Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020.

D`Sa R.M., *European Community Law on State Aid*, Sweet&Maxwell, London 1998.

Dudzik S., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2002.

Hancher L., Ottervanger P.J., Slit J., *E.C. State Aids*, Sweet&Maxwell, London 1999.

Kopeć A., *Pomoc publiczna w dobie pandemii COVID-19*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny" 2021, nr 1(10).

Krieglstein F., *Renewable Energy Schemes and EC State Aids Provisions*, „European Environmental Law Review" 2001, nr 2.

Królikowska-Olczak M., *Pomoc publiczna w prawie Unii Europejskiej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2002, t. VI.

Królikowska-Olczak M., *Pomoc publiczna jako instrument prawny oddziaływania na gospodarkę*, [w:] A. Powałowski (red.), *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

Marquardt P., *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, LexisNexis, Warszawa 2007.

Materna G., *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

[25] Prezentacja poglądów doktryny polskiej i zagranicznej w zakresie znaczenia terminów: pomoc publiczna czy pomoc państwa, zob. P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, Warszawa 2007. s. 19 i nast.

Nykiel-Mateo A., *Pomoc publiczna a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
Olczak K., *Odnawialne źródła energii jako przesłanka bezpieczeństwa publicznego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2020, nr 117.
Pawełczyk M., [w:] A. Powałowski (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz,* Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
Postula I. Werner A., *Prawo pomocy publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2008.
Sieradzka M., *Podstawowe zasady obowiązujące przy podejmowaniu, wykonywaniu oraz zakończeniu działalności oraz ich wpływ na sytuację prawna przedsiębiorcy*, [w:] M. Sieradzka (red.), *Ustawa 16.03.2018* r. – *Prawo przedsiębiorców – analiza i ocena najważniejszych przepisów*, „Monitor Polski" 2018, nr 13 – dodatek.
Sieradzka M., Zdyb M., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
Wierzbowski M. (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
Wrześniewski P., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Oficyna Wydawnicza Komentarz do Ustawy, Warszawa 2010.

Summary

Public aid for entrepreneurs producing energy from renewable sources

Keywords: law, state aid, renewable Energy sources, financial instrument, energetic safety.

The essence of public aid is any service provided to an entrepreneur by the state or using state resources in any form, by increasing expenses or reducing state revenues, which is associated with the granting of an advantage to that beneficiary, which he could not obtain in the normal course of business. Such aid is incompatible with European Union Law in terms of as it affects trade between the Member States and when it distorts or threatens to distort competition. The aim of this article is to indicate the situations in which the granting of state aid is allowed and then to assess whether the state aid granted to producers of energy from renewable sources may be permitted within the meaning of Article 107 Act 1 of the Treaty on the Functioning of the European Union. The condition for applying a specific measure as state aid is its classification. When granting public aid for energy from renewable sources, Member States refer to the need to ensure energy security, development of competition, economic efficiency, consider environmental protection requirements and balance the interests of entrepreneurs and energy recipients. This includes supporting companies that produce energy from renewable sources.

DOI: 10.31648/sp.6640

Paweł Polaczuk*
ORCID: 0000-0002-9753-3852
p.polaczuk@gmail.com

„Tożsamość kościoła" jako kryterium uznania sprawy za sprawę „wewnętrzną" kościołów i związków wyznaniowych w wyrokach niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Kilka uwag krytycznych

Wprowadzenie

W niniejszym artykule podjęto analizę jednego z kryteriów, w oparciu o które określona sprawa uznawana jest za wewnętrzną sprawę kościołów i związków wyznaniowych w niemieckim porządku prawnym. Spory dotyczące tych spraw są wyłączone spod władztwa jurysdykcyjnego państwa w prawie publicznym Republiki Federalnej Niemiec[1].

* Autor odbył w czerwcu 2018 r. staż badawczy w Federalnym Trybunale Administracyjnym w Lipsku (niem. Bundesverwaltungsgerichtshof). Staż badawczy został zorganizowany przez Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. we współpracy z Federalnym Trybunałem Administracyjnym w Lipsku. Niniejsza publikacja powstała w trakcie stażu autora na Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Fachbereich Rechtswissenschaft, Institut für Kirchenrecht, współfinansowanego przez Unię Europejską w Ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój, zrealizowanego w Projekcie Program Rozwojowy Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie [POWR.03.05.00-00-Z310/17]).

[1] Dopuszczalność drogi sądowoadministracyjnej w sprawach przeciwko kościołom i związkom wyznaniowym, którym nadano status podmiotów prawa publicznego na podstawie art. 137 ust. 5 zd. 1 Konstytucji weimarskiej w zw. z art. 140 Ustawy Zasadniczej RFN, wynika z § 40 ust. 1 zd. 1 ustawy z 21 stycznia 1960 r. Ordynacja sądowoadministracyjna, niem. Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (BGBl. I S. 1151) geändert worden ist; https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/BJNR000170960.html (data dostępu: 4.02.2021). § 40 ust. 1 stanowi o dopuszczalności drogi sądowoadministracyjnej w sporach publicznoprawnych nieobejmujących badania konstytucyjności prawa, o ile w ustawie federalnej nie zastrzeżono właściwości innego sądu. Ustawa krajowa może przewidywać właściwość sądu krajowego w sprawach sporów publicznoprawnych powstałych na gruncie prawa krajowego.

Kryterium uznania określonej sprawy za wewnętrzną sprawę kościoła bądź związku wyznaniowego stało się przedmiotem wykładni niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako Trybunał), opartej na pozakonstytucyjnym pojęciu tożsamości (niem. Selbstverständnis, także jako 'samorozumienie') kościoła bądź związku wyznaniowego. Ukształtowało ono pogląd negujący władztwo państwa w zakresie wymiaru sprawiedliwości w granicach prawa do samodzielnego prowadzenia swoich spraw (wolność gwarantowana konstytucyjnie) w sprawach esencjalnych dla wspólnoty wyznaniowej będącej podmiotem prawa publicznego, do których odnosi się wspomniane pojęcie tożsamości. Działanie kościoła bądź związku wyznaniowego nie jest wtenczas aktem administracji publicznej[2]. Wspomniane kryterium tożsamości kościoła zostało wypracowane w toku wykładni zwrotu „sprawy własne" z art. 137 ust. 3 Konstytucji weimarskiej, który na mocy art. 140 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec (dalej jako Ustawa Zasadnicza) został utrzymany w mocy[3]. Artykuł 137 ust. 3 Konstytucji weimarskiej stanowi, że każda wspólnota wyznaniowa reguluje i zarządza swoimi sprawami samodzielnie w ramach powszechnie obowiązujących ustaw. Obsadza ona swoje urzędy bez współdziałania państwa czy wspólnoty świeckiej[4].

[2] F. Knopp, W.-R. Schenke, R.P. Schenke (red.), *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar, 13. Auflage*, München 2013, s. 186–188. Do spraw wewnętrznych kościoła judykatura oraz doktryna zaliczają także spory dotyczące urzędów kościelnych oraz urzędów kościelnych niezwiązanych z opieką duszpasterską, sprawy kształcenia w kościołach, pragmatyk urzędniczych oraz pragmatyk nauczycielskich, nauczania wiary, nabożeństw i mszy, sakramentów, uprawnień wynikających z prawa kościelnego, przejścia kapłana na emeryturę oraz określenia jego uposażenia emerytalnego, członkostwa w zarządzie kościoła oraz ważności wyborów do zarządu kościoła bądź ważności wyborów na urzędy kościelne, nadzoru nad fundacjami kościelnymi. Sprawą sądowoadministracyjną są jednak spory o działania, wywołujące bezpośrednie skutki w sferze władztwa państwowego, do których zalicza się m.in. spory w sprawach podatków kościelnych (o ile nie zastrzeżono właściwości krajowych organów podatkowych w tych sprawach), sprawy fundacji kościelnych, służebności gruntowych na gruntach kościelnych, przeznaczenia rzeczy na cele kultu (*res sacrae*) oraz zmiany przeznaczenia tych rzeczy i sposobu ich użytkowania, korzystania z kościelnego przedszkola (jeśli warunki korzystania z przedszkola są uregulowane w statucie gminy kościelnej bądź parafii) i zakazu wstępu do kościelnego przedszkola (o ile zakaz ten orzeczono na podstawie prawa publicznego), korzystania z cmentarza kościelnego oraz opłat za korzystanie cmentarza, prawa gminy kościelnej do korzystania z kościoła przekazanego jej przez państwo, spory dotyczące dyskryminujących wypowiedzi kościoła o innych wspólnotach wyznaniowych, sprawy związane z dostępem do informacji zgromadzonych w księgach parafialnych, spory dotyczące wystąpienia ze wspólnoty wyznaniowej oraz spory dotyczące subwencji państwowych na rzecz wspólnot wyznaniowych.

[3] Art. 140 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec stanowi, że „postanowienia art. 136, 137, 138, 139 i 141 konstytucji niemieckiej z dnia 11 sierpnia 1919 r. są integralną częścią niniejszej Ustawy Zasadniczej" – Ustawa Zasadnicza z 23 maja 1949 r., niem. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist, https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80205000.pdf (data dostępu: 22.03.2021).

[4] Ustawa Zasadnicza z 23 maja 1949 r., niem. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten

Takie stanowisko Trybunału musi mierzyć się z krytyką zarówno praktyków, jak i dogmatyków, gdyż ujawnia swoje słabości w złożonych i zasadniczych sporach o ochronę prawną w demokratycznym państwie prawnym. W szerszym kontekście problem dotyczy ograniczenia jurysdykcji sądownictwa państwowego w zakresie konstytucyjnych gwarancji wolności religii w wymiarze instytucjonalnym. Dotyczą one kościołów i związków wyznaniowych, którym przyznano konstytucyjne prawo do samodzielnego prowadzenia swoich spraw. Na tej płaszczyźnie refleksji naukowej pojawiają się głosy krytyczne, dotyczące orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Mówi się, że Trybunał odnosił się w istocie do gwarancji instytucjonalnych z Ustawy Zasadniczej ze skutkiem dla zakresu władztwa państwa przysługującego mu w sferze sądownictwa administracyjnego.

Argumenty w tym sporze odwołują się do charakteru umów z kościołami i związkami wyznaniowymi, historycznych korzeni instytucjonalnych gwarancji wolności religii w niemieckim porządku prawnym, analiz dotyczących niejednorodnych konstrukcji ograniczeń praw i wolności jednostki w Konstytucji weimarskiej, filozoficznej refleksji o relacji państwa do kościołów w demokratycznym państwie prawnym czy wreszcie legitymacji państwa do zawierania umów z kościołami i związkami wyznaniowymi oraz historii regulacji prawnych wysławiających gwarancje autonomii kościołów i związków wyznaniowych[5]. Jakkolwiek nie wszystkie będą przedmiotem uwag w niniejszym

---

Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist, https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80205000.pdf (data dostępu: 22.03.2021). W oryginale utrzymany w mocy art. 137 ust. 3 Konstytucji weimarskiej ma następujące brzmienie: „Jede Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes. Sie verleiht ihre Ämter ohne Mitwirkung des Staates oder der bürgerlichen Gemeinde". Szerzej o art. 137 ust. 3 Konstytucji weimarskiej zob. E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte (seit 1789), Band IV, Die Weimarer Reichsverfassung*, Stuttgart–Berlin–Köln–Mainz 1981 s. 95, 122, 404–405, 865–881. Niewiele praw miało w Konstytucji weimarskiej charakter absolutny. Większość gwarancji konstytucyjnych obowiązywało z zastrzeżeniami (ingerencji). W Konstytucji weimarskiej przewidziano trzy typy zastrzeżeń tego rodzaju: zastrzeżenie obowiązku, zastrzeżenie ustawy, zastrzeżenie dyktatury. Szerzej wyjaśnienie istoty tych zastrzeżeń – E.R. Huber, op. cit., s. 95–100.

[5] E.R. Huber, op. cit., s. 874–876, 877–897. Autor wskazuje, że już w Powszechnym prawie krajowym dla państw królewsko-pruskich (niem. Preussisches Allgemeines Landrecht) wspólnoty religijne były poporządkowane ustawom państwa we wszystkich sprawach na równi ze stowarzyszeniami obywatelskimi, lecz w zakresie zadań szczególnych, których wspólnoty religijne nie dzieliły z tymi podmiotami, nie obowiązywała wspomniana klauzula podległości. W Landrechcie znalazły się normy gwarantujące samodzielność w zakresie spraw własnych (określanych jako *ius in sacra* w przeciwieństwie do *iura circa sacra*). Drugim aktem o wielkiej doniosłości dla autonomii kościołów i związków wyznaniowych była Konstytucja frankfurcka (niem. Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. März 1848, także jako Frankfurter Reichsverfassung bądź Paulskirchenverfassung), która wiązała gwarancję autonomii kościołów z ogólnym zastrzeżeniem „powszechnych ustaw państwowych". Pruska konstytucja z 1850 r. (niem. Verfassung für den Preußischen Staat) przejmowała tę gwarancję, ale nie wysławiała tak daleko idącego zastrzeżenia. Jej art. 15 przewidywał szerokie gwarancje autonomii kościołów i związków wyznaiowych („die evangelische und die römisch-katholische Kirche, so wie jede andere Religionsgesellschaft, ordnet und verwaltet ihre

artykule. Autor ograniczy się do przedstawienia wybranych twierdzeń, które mają znaczenie dla wykładni pojęcia sprawy własne z art. 137 ust. 3 Konstytucji weimarskiej. W pierwszej kolejności zostaną przedstawione dwa przełomowe orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, w których Trybunał posłużył się kryterium tożsamości kościołów[6]. Stanowisko to spotkało się z krytyką w piśmiennictwie niemieckim. W sposób syntetyczny została one przedstawione w drugiej części artykułu.

Uwagi ogólne o krytyce stanowiska Trybunału

Głosy krytyczne dotyczą rozumowania Trybunału, w świetle którego czynienie użytku z wolności religii (w płaszczyźnie instytucjonalnej) przez kościoły w zakresie uznanym przez nie za praktykę religijną względnie ich sprawę wewnętrzną ogranicza bądź nawet wyłącza władztwo państwa w sferze wymiaru sprawiedliwości[7]. Mówi się, że Trybunał ograniczył, a nawet zane-

---

Angelegenheiten selbstständig und bleibt im Besitz und Genuß der für ihre Kultus-, Unterrichts- und Wohlthätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonds"). Natomiast ustawodawstwo w okresie Kulturkampfu poddało kościelne prawo do samostanowienia ograniczającemu autonomię zastrzeżeniu „ustaw państwowych oraz zarządzonego przez państwo nadzoru". U szczytu Kulturkampfu skreślono art. 15 z Konstytucji Prus z 1850 r. Państwo zagwarantowało sobie nieograniczone prawo ingerencji w sprawy kościołów i związków wyznaniowych. Po Kulturkampfie nie przywrócono w Prusach obowiązywania norm gwarantujących swobodę decydowania w sprawach wewnętrznych, ale przywrócono to prawo w sferze faktycznej (prawo do zarządzania i administrowania). Podobnie w innych państwach niemieckich. Szczególne zastrzeżenie ustawowe na rzecz państwa stało się oczywiste w zakresie *iura circa sacra*. Autor podkreśla w tym kontekście tło historyczne formuł użytych w Konstytucji weimarskiej. Zastrzeżenie z art. 137 ust. 3 Konstytucji weimarskiej (w ramach „obowiązujących powszechnie ustaw" względnie „w ramach ustaw obowiązujących wszystkich", niem. „innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes") jest wyrazem przekonania, że inna formuła byłaby regresem do okresu prawodawstwa pruskiego z okresu Kulturkampfu. Wysławia ona szeroką gwarancję autonomii kościołów i związków wyznaniowych.

[6] Zob. także: wyrok Federalnego Trybunału Administracyjnego z 27 października 1966 r., sygn. akt II c 98.64 (BVerwGE 25, 226); wyrok Federalnego Trybunału Administracyjnego z 15 grudnia 1967 r., sygn. akt VI C 68.67 (BVerwGE 28, 345); wyrok Federalnego Trybunału Administracyjnego z 25 października 1968 r., sygn. akt VI C 1.65 (BVerwGE 30, 326); wyrok Federalnego Trybunału Administracyjnego z 25 listopada 1982 r., sygn. akt 2 C 21.78 (BVerwGE 66, 241) oraz wyrok Sąd Administracyjnego w Berlinie z 16 stycznia 1953 r., [w:] *Entscheidungen in Kirchensachen*, 2, 1; wyrok Sądu Administracyjnego w Düsseldorfie z 20 września 1951 r., [w:] *Entscheidungen in Kirchensachen*, 6, 305; wyrok Sądu Administracyjnego w Minden z 31 sierpnia 1966 r., [w:] *Entscheidungen in Kirchensachen*, 8, 155; wyrok Sądu Administracyjnego we Frankfurcie nad Menem z 22 marca 1967 r., [w:] *Entscheidungen in Kirchensachen*, 9, 76; wyrok Sądu Administracyjnego w Mannheim z 20 sierpnia 1974 r., [w:] *Entscheidungen in Kirchensachen*, 14, 138; wyrok Sądu Administracyjnego w Minden z 7 grudnia 1976 r., [w:] *Entscheidungen in Kirchensachen*, 15, 442; wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego w Münster z 9 lutego 1978 r., [w:] *Entscheidungen in Kirchensachen* 16, 292 i in.

[7] K.H. Kästner, *Staatliche Justizhoheit und religiöse Freiheit. Über die Frage nach der staatlichen Kompetenz zur Rechtsschutzgewährung im Wirkungsbereich der Kirchen und Religionsgemeinschaften*, Tübingen 1991, s. 237–238, niem. „im Bereich der eigenen Angelegenheiten";

gował władztwo jurysdykcyjne i prawodawcze państwa w zakresie szeroko rozumianego prawa do samodzielnego prowadzenia swoich spraw (wolność gwarantowana konstytucyjnie). Oto bowiem sposób określania zakresu władztwa państwa w sferze wymiaru sprawiedliwości w sprawach kościołów i związków wyznaniowych stał się pochodną ustaleń dotyczących tego, co obejmuje – według kościołów i związków wyznaniowych prawo do samodzielnego prowadzenia swoich spraw (jak kościoły i związki wyznaniowe rozumieją swoje zadania, w tym praktykowanie religii)[8].

„Chrzest konstytucyjny" kategorii tożsamości kościoła

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że tożsamość kościoła stała się samodzielnym argumentem w orzecznictwie Trybunału (argument ten przeszedł jako „chrzest konstytucyjny") w wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 16 października 1968 r. w sprawie prowadzonej pod sygnaturą 1 BvR 241/66 (BVerGE 24,236, wyrok w sprawie tzw. Lumpensammler-Entscheidung[9])[10]. Wspomniany wyrok dotyczył zbiórki rzeczy używanych, przeprowadzonej przez stowarzyszenie katolickiej młodzieży wiejskiej, które nie posiadało osobowości prawnej. Celem zbiórki było uzyskanie środków ze sprzedaży zebranych rzeczy z przeznaczeniem na wsparcie młodzieży wiejskiej w krajach rozwijających się. Pozew przeciw organizatorom tej akcji złożył przedsiębiorca zajmujący się handlem materiałami i rzeczami używanymi, wnosząc o wydanie zakazu jej prowadzenia z powodu naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Organizatorom akcji zarzucił postępowanie niezgodne z dobrzmi obyczajami. Sąd Okręgowy w Düsseldorfie zgodził się z argumentacją powoda, ustalając, że jakkolwiek akcja była adresowana do podmiotów, do których Kościół katolicki kieruje się w swej działalności misyjnej i nie działa w warunkach konkurencji, a podejmuje działania, które są dla innych działalnością gospodarczą w warunkach ochrony konkurencji[11]. Wyrok, który zapadł przed sądem, został uchylony przez Federalny Trybunał Konsty-

---

także: „sfera genetycznego zakresu prawa kościołów", niem. „Sphäre des originären Bereiches des Rechtes" bądź „sfera samodzielnej władzy kościelnej i wewnętrzengo prawa kościoła", niem. „Sphäre der eigenständigen Kirchengewalt und des inneren Kirchenrechtes". Zob. także P. Mikat, *Das Verhältnis von Kirche und Staat im Lande Nordrhein-Westfalen in Geschichte und Gegenwart*, Wiesbaden 1966, passim; W. Weiß, *Gleichheit oder Privilegien? – Zur Stellung öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften*, „Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV)" 2000, t. 83, nr 1, s. 104–141.

[8] K.H. Kästner, op. cit., s. 238–239.

[9] Tekst wyroku: https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv024236.html (data dostępu: 17.02.2021).

[10] A. Isak, *Selbstverständnis der Kirchen und Religionsgemeinschaften und seine Bedeutung für die Auslegung staatlichen Rechts*, Berlin 1994, s. 35.

[11] Ibidem, s. 35. Tekst wyroku: https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv024236.html (data dostępu: 17.02.2021).

tucyjny wskutek skargi wniesionej przez zrzeszenie. Trybunał nie odniósł się do zagadnienia stosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji, a zajął się oceną statusu zrzeszenia w świetle gwarancji wolności religii, sumienia i światopoglądu z art. 4 Ustawy Zasadniczej, uznając, że zrzeszenie katolickiej młodzieży wiejskiej może powoływać się na art. 4 ust. 2 Ustawy Zasadniczej, który wysławia gwarancje swobody praktyk religijnych[12]. W ocenie Trybunału swobody z art. 4 ust 1 i 2 Ustawy Zasadniczej[13] przysługują nie tylko kościołom i wspólnotom religijnym oraz światopoglądowym, lecz również zrzeszeniom, których celem jest częściowa opieka duchowa (gdy idzie o związki światopoglądowe) i duszpasterska (gdy idzie o związki religijne)[14]. Przesłanką podmiotowości wspomnianych zrzeszeń w zakresie wolności z art. 4 ust. 1 i 2 Ustawy Zasadniczej jest zatem główny i bezpośredni cel zrzeszenia. Dotyczy to zrzeszeń powiązanych instytucjonalnie i organizacyjnie z Kościołem, których celem jest – według Trybunału – „intensyfikacja realizacji zadań ogólnokościelnych" oraz zrzeszeń, które są niezależne, o ile ich celem jest wspieranie wyznania bądź głoszenie wiary członków stowarzyszenia. Kryterium oceny spełnienia tych przesłanek może być skala powiązań łączących go ze wspólnotą religijną bądź rodzaj celów, wokół których jednoczą się członkowie stowarzyszenia[15]. W tym konkretnym przypadku Trybunał dopatrzył się związków stowarzyszenia z Kościołem z uwagi na wpływ Kościoła na statut i kierownictwo zrzeszenia, jak i na cele, które rodzajowo odpowiadają celom realizowanym przez Kościół i podmioty nim powiązane[16]. W dalszej części argumentacji Trybunał stwierdził, że pojęcie wolności religijnej winno być przedmiotem wykładni rozszerzającej w tym oto sensie, iż interpretacja tego pojęcia o pierwszorzędnym znaczeniu dla każdego wyznania musi wykraczać poza historycznie ukształtowane znaczenie tego pojęcia. Ponadto Trybunał odniósł się aprobująco do podglądu, według którego wolność religijna w szero-

[12] Art. 4 ust. 2 Ustawy Zasadniczej stanowi bowiem, że „zapewnia się swobodę praktyk religijnych".

[13] Art. 4 ust.1 Ustawy Zasadniczej stanowi, że „wolność wyznania, sumienia i swoboda przekonań religijnych i światopoglądowych są nienaruszalne".

[14] Według Trybunału: „Das Grundrecht aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG steht nicht nur Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften zu, sondern auch Vereinigungen, die sich nicht die allseitige, sondern die partielle Pflege des religiösen oder weltanschaulichen Lebens ihrer Mitglieder zum Ziel gesetzt haben. Voraussetzung dafür ist aber, daß der Zweck der Vereinigung gerade auf die Erreichung eines solchen Zieles gerichtet ist. Das gilt ohne weiteres für organisatorisch oder institutionell mit Kirchen verbundene Vereinigungen wie kirchliche Orden, deren Daseinszweck eine Intensivierung der gesamtkirchlichen Aufgaben enthält. Es gilt aber auch für andere selbständige oder unselbständige Vereinigungen, wenn und soweit ihr Zweck die Pflege oder Förderung eines religiösen Bekenntnisses oder die Verkündung des Glaubens ihrer Mitglieder ist. Maßstab für das Vorliegen dieser Voraussetzungen kann das Ausmaß der institutionellen Verbindung mit einer Religionsgemeinschaft oder die Art der mit der Vereinigung verfolgten Ziele sein" – https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv024236.html (data dostępu: 17.02.2021).

[15] A. Isak, op. cit., s. 36; tekst wyroku: https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv024236.html (data dostępu: 17.02.2021).

[16] A. Isak, op. cit., s. 36.

kim znaczeniu obejmuje także zbiórki z motywów religijno-charytatywnych oraz zachęty do uczestnictwa z nich. Ocena zatem, co w konkretnym przypadku należy uznać za czynienie użytku z wolności religijnej oraz swobody światopoglądu, nie może pomijać tożsamości kościołów, związków wyznaniowych oraz wspólnot czy stowarzyszeń światopoglądowych. Jakkolwiek bowiem państwo neutralne światopoglądowo winno dokonywać wykładni pojęć konstytucyjnych z użyciem pojęć neutralnych i niepowiązanych z wyznaniem czy światopoglądem, to państwo naruszałoby gwarantowaną konstytucyjnie samodzielność kościołów, związków wyznaniowych i światopoglądowych, nie uwzględniając w toku wykładni wynikającego z tożsamości tych podmiotów sposobu rozumienia praktyk religijnych, jeśli porządek prawny pluralistycznego społeczeństwa czyni z samorozumienia kościoła i związku wyznaniowego przesłankę wolności praktyk religijnych. Dlatego też Trybunał rekonstruuje sposób, w jaki praktykowanie religii rozumieją kościoły Katolicki i ewangelickie, stwierdzając, że nie ograniczają się one do nauczania wiary oraz odprawiania nabożeństw i mszy, lecz podejmują aktywności służące realizacji ich zadań religijnych ich diakonicznych. Trybunał zauważa, że w świetle Nowego Testamentu doniosłym obowiązkiem chrześcijan jest miłość bliźniego, zaś wspólnoty kościelne (których dokumenty Trybunał analizował, w tym Konstytucję Kościoła Ewangelickiego w Niemczech z 1948 r. oraz Konstytucję duszpasterską o Kościele w świecie współczesnym) uznają ją za swoją podstawową funkcję. Ponadto Trybunał zwraca uwagę na tę oto okoliczność, że w świetle powojennych konkordatów i umów z kościołami ewangelickimi działalność charytatywna, w szczególności zbiórki darów na cele charytatywne, zostały uznane za prawnie dopuszczalne zadania kościołów[17]. Toteż zdaniem Trybunału charytatywne zbiórki są objęte gwarancjami wolności religii, wysłowionymi w art. 4 ust. 2 Ustawy Zasadniczej. Trybunał zastrzega wszak, że odnosi swoją ocenę wyłącznie do zbiórek darów. Tylko nieodpłatne przekazanie rzeczy na cele potrzebujących może być wyrazem przekonań i postaw mających swe korzenie w religii albo być uznana za wyraz osobistego zaangażowania darczyńcy w działalność z pobudek moralnych (czynienie rzeczy uznawanych przez darczyńcę za dobre i sprawiedliwe). Zatem sposób pojmowania tej działalności charytatywnej przez chrześcijan (utrwalony w tożsamości kościołów i związków wyznaniowych) jest odmienny od sensu i celu działań instytucji państwa, obejmujących pomoc najuboższym i potrzebującym polegającą na zaspokajaniu ich podstawowych potrzeb, podejmowaną w celu zapewnienia pokojowego współżycia ludzi w społeczności państwowej z poszanowaniem godności osoby ludzkiej[18].

[17] Szerzej o charakterze umów z kościołami w niemieckim porządku prawnym zob. G. Czernak, *Rechtsnatur und Legitimation der Verträge zwischen Staat und Religionsgemeinschaften,* „Der Staat" 2000, nr 39, s. 69 i nast.

[18] Tekst wyroku: https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv024236.html (data dostępu: 17.02.2021).

W literaturze przedmiotu informuje, że Trybunał określa zakres pojęcia „praktykowanie religii", odwołując się do w istocie do samorozumienia podmiotów, których mają dotyczyć gwarancje wolności religii[19]. Trybunał podejmuje dokonuje wykładni pojęcia „praktykowanie religii" poprzez odwołanie się do dokumentów Kościołów katolickiego i ewangelickich i do uznania działalności dobroczynnej w konkordatach i umowach z kościołami ewangelickimi za sprawę tych kościołów, z czego Trybunał wywodzi obowiązek obiektywnej wykładni z zasady neutralności światopoglądowej państwa. W tej zasadzie upatruje również źródeł nakazu określania granic gwarancji niezakłóconego kultu religijnego kościołów i związków wyznaniowych z uwagi na funkcje i zadania stanowiące przedmiot ich samozobowiązania wywiedzionego z religii bądź wyznania, a zatem odwołując się do przyjętego sposobu praktykowania religii w zakresie wynikającym z tożsamości kościołów i związków wyznaniowych. Ponadto powiązanie zakresu gwarancji wolności religii ze wspomnianym samorozumieniem podmiotów tej wolności ma charakter otwarty w tym sensie, że Trybunał nie określa stopnia tego związania. Mowa tu bowiem o „uwzględnieniu" tożsamości kościoła bądź związku wyznaniowego. Mimo zabiegów argumentacyjnych, obiektywizujących wykładnię pojęcia praktyk religijnych Trybunał ustala zakres swobody kultu religijnego, odwołując się do samorozumienia podmiotów, których mają dotyczyć gwarancje wolności religii[20].

Jest to pierwsze z orzeczeń Trybunału z wykładnią prawa konstytucyjnego, zorientowaną na tożsamość kościołów i związków wyznaniowych, w którym dokonało się otwarcie niemieckiego porządku prawnego na pojęcie tożsamości kościołów i związków wyznaniowych[21].

Federalny Trybunał Konstytucyjny odwołał się do przytoczonej argumentacji w wyroku z 21 września 1976 r. w sprawie toczącej się pod sygnaturą 2 BvR 350/75 (BVerfGE 42, 312 – Inkompatibilität/Kirchliches Amt[22]). Sprawa dotyczyła uchwały Synodu Ewangelickiego Kościoła Bremy w sprawie zmiany kościelnej ustawy z 28 marca 1973 r. o statusie prawnym osób w służbie Kościoła wybranych do krajowych ciał ustawodawczych, niem. Kirchengesetz über die Rechtsstellung der in eine staatliche gesetzgebende Körperschaft gewählten Angehörigen des kirchlichen Dienstes vom 28. März 1973 (ABlEKD S 966). Zmieniony uchwałą § 1 przewidywał udzielenie urlopu na czas wykonywania mandatu posła do parlamentu krajowego bądź federalnego. Regulacja ta dotyczyła księży i urzędników Kościoła. W tym okresie prawa i obowiązki w Kościele były zawieszane za wyjątkiem tych, które były związane ze służbą i statusem prawnym sprawowanego urzędu wynikającym

[19] A. Isak, op. cit., s. 36–37.
[20] Ibidem, s. 37–38.
[21] Ibidem, s. 38.
[22] Tekst wyroku: https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv042312.html (data dostępu: 11.03.2021).

z konstytucji Kościoła. Wniosek o badanie konstytucyjności ustawy kościelnej złożył do Najwyższego Sądu Państwowego Bremy (niem. Staatsgerichtshof) Senat Wolnego Miasta Bremy, podnosząc niezgodność przyjętej regulacji z prawem konstytucyjnym[23], tj. zasadami wykonywania mandatu. Ocena przewidzianej w ustawie kościelnej regulacji przeszkody w sprawowaniu mandatu wypadła negatywnie. Sąd bremeński uznał bowiem zasadę wolnego mandatu za bardziej doniosłą od prawa kościołów samodzielnego prowadzenia swoich spraw (spór o zgodność § 1 kościelnej ustawy z Ustawą Zasadniczą wymaga ważenia tych dwóch dóbr)[24] i uznał pierwszeństwo zasady wolnego mandatu (którego ochrona wyraża się w zakazie jego ograniczania wysłowionym w art. 48 Ustawy Zasadniczej) w warunkach demokracji przedstawicielskiej, nawet jeśli Kościół Ewangelicki Bremy inaczej rozumie warunki aktywności politycznej i sprawowania urzędów przez członków wspólnoty tego kościoła, czego wyrazem jest uchwała synodu. Wyrok Najwyższego Sądu Państwowego Bremy zaskarżył Ewangelicki Kościół Bremy, zarzucając mu w skardze konstytucyjnej naruszenie praw i wolności z art. 2 ust. 1, art. 3 i 4 Ustawy Zasadniczej. Skarżący argumentował, że gwarancje swobody praktyk religijnych nie wyczerpują się w ochronie kultu religijnego sprawowanego w formach określonych przez kościoły, ale obejmują także sposób sprawowania urzędów kościelnych. Struktura i warunki organizacji urzędów kościelnych są bowiem wyrazem tożsamości kościoła, który znajduje uzasadnienie teologiczne dla zakazu łączenia mandatu posła i urzędnika kościelnego. Tym samym ocena sformułowana przez Najwyższy Sąd Państwowy Bremy narusza art. 4 Ustawy Zasadniczej, w zakresie w jakim ten sąd dokonuje oceny regulacji kościelnej ingerując w teologiczne przeszkody jednoczesnego sprawowania mandatu posła i służby kościołowi. Ponadto skarżący zauważył, że ustrojodawca pogodził prawo kościołów do samodzielnego prowadzenia swoich spraw z wzorcem oceny w niniejszej sprawie (tj. art. 48 ust. 2 Ustawy Zasadniczej), podczas gdy sąd waży oba dobra prawne z naruszeniem prawa kościołów (są one sobie przeciwstawiane). Tymczasem zasada wolnego mandatu, której doniosłości w ustroju demokracji przedstawicielskiej skarżący nie neguje, doznaje ogra-

[23] Ocena dotyczyła zgodności z art. 48 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec, który stanowi m.in., że „nikomu nie mogą być stawiane przeszkody w objęciu oraz piastowaniu urzędu posła. Wypowiedzenie lub zwolnienie z pracy z tego powodu jest niedozwolone". Tekst Ustawy Zasadniczej dostępny na stronie: https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80205000.pdf (data dostępu: 22.03.2021). Trybunał odniósł się także do dopuszczalności stanowienia przez Kościół norm zakresowo zgodnych z § 33 ustawy ramowej z 1 lipca 1957 r. o ujednoliceniu prawa urzędniczego, niem. Beamtenrechtsrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 1999 (BGBl. I S. 654), das zuletzt durch Artikel 6 Absatz 1 des Gesetzes vom 23. Mai 2017 (BGBl. I S. 1228) geändert worden ist, https://www.gesetze-im-internet.de/brrg/index.html (data dostępu: 22.03.3021).

[24] Stanowisko Najwyższego Sądu Państwowego Bremy zrekonstruowane z wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 1976 r. w sprawie toczącej się pod sygnaturą 2 BvR 350/75, https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv042312.html (data dostępu: 22.03.2021).

niczeń w zakresie wynikającym z prawa kościołów do samodzielnego prowadzenia swoich spraw[25].

Federalny Trybunał Konstytucyjny uchylił jednak powyższe orzeczenie z uwagi na naruszenie art. 140 Ustawy Zasadniczej w zw. z art. 137 ust. 3 Konstytucji weimarskiej, przyjmując, że kwestionowana regulacja dotyczy sprawy wewnętrznej Kościoła i nie wywołuje bezpośredniego skutku w prawie państwowym, choć faktycznie pośrednio oddziaływa w sferze regulowanej prawem państwowym. Trybunał przypomniał przy tym, że zakaz z art. 48 ust. 2 Ustawy Zasadniczej nie dotyczy każdej przeszkody. Nie obejmuje np. postępowań dyscyplinarnych czy ścigania karnego, uzależniając ich podjęcie od zgody parlamentu. I jakkolwiek 48 ust. 2 Ustawy Zasadniczej rozciąga zakres przeszkód objętych zakazem na stosunki prywatnoprawne, to nie obejmuje ograniczeń mających swoje źródło w regulacjach bądź zarządzeniach spoza państwowego porządku prawnego Niemiec. Takie stanowisko zachowuje aktualność od czasów Republiki Weimarskiej, której doktryna opowiadała się za dopuszczalnością zakazów łączenia służby w kościele i mandatu. Ponadto brzmienie art. 48 ust. 2 Ustawy Zasadniczej sprzeciwia się uznaniu za niekonstytucyjne pośrednich skutków regulacji, takich jak nieregularny tryb życia, konieczność rezygnacji z hobby czy obciążenie podróżami służbowymi albo ograniczenie kontaktów prywatnych, rezygnacja z aktywnego członkostwa w zrzeszeniach czy faktyczne wykluczenie możliwości piastowania niektórych funkcji lub sprawowania niektórych urzędów. Art. 48 ust. 2 wysławia bowiem zakaz zachowań skierowanych na wywołanie skutku w postaci przeszkody w wykonywaniu mandatu, co wynika z brzmienia tego postanowienia („nikomu nie mogą być stawiane przeszkody"). Dotyczy to także poddawanej ocenie ustawy kościelnej, która nie została zmieniona przez synod, by nawet pośrednio utrudnić czy uniemożliwić objęcie i wykonywanie mandatu. Zamysłem prawodawcy kościelnego była zaledwie ochrona urzędu kościelnego, którego jednoczesne sprawowanie z wykonywaniem mandatu nie służyłoby kościołowi[26].

Ocenę tę wzmacnia analiza historyczna relacji między państwem a kościołami, którą Trybunał odnosi do wykładni zwrotu „w ramach powszechnie obowiązujących ustaw" (w których każda wspólnota wyznaniowa reguluje i zarządza swoimi sprawami samodzielnie) z art. 140 Ustawy Zasadniczej w zw. z art. 137 ust. 3 Konstytucji weimarskiej. Trybunał stwierdza, że regulacja, która nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych w sferze władztwa ustawodawczego państwa, pozostaje sprawą wewnętrzną kościołów (w znacze-

[25] Stanowisko skarżącego zrekonstruowane z wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 1976 r. w sprawie toczącej się pod sygnaturą 2 BvR 350/75, https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv042312.html (data dostępu: 22.03.2021).

[26] Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 1976 r. w sprawie toczącej się pod sygnaturą 2 BvR 350/75, https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv042312.html (data dostępu: 22.03.2021).

niu BVerfGE 18, 385) także wtedy, gdy rozwija w tej sferze skutki pośrednie[27]. „Nie istnieją bowiem sprawy, które można byłoby przyporządkować tożsamości kościołów i uznać ich powołanie do stanowienia norm, które nie dotyczyłyby problemów społecznych i politycznych. Toteż nie sposób przyjąć, że skutki tych regulacji nie będą dotykać sfery spraw publicznych, społecznych, którą może kształtować państwo. Tymczasem sprawy istotne dla tożsamości kościołów chrześcijańskich [które uznają one za istotne – przyp. P.P.], takie jak Chrystusowe posłannictwo kościołów [krzewienie wiary i modlitwa, udzielanie sakramentów czy służba Zbawieniu; (…)] oraz ich struktura wymagają porządku prawnego. Oddziaływa on w oczywisty sposób na porządek państwowy i nie sposób ingerować w ów kościelny porządek prawny bez uszczerbku dla jego autonomii"[28].

Po drugie, Trybunał przypomina, że w doktrynie panuje zgodność co do tego, że nie każda powszechnie obowiązująca ustawa może być uznana za ograniczenie prawa kościołów do samodzielnego prowadzenia swoich spraw. Spory dotyczą wszak kryteriów, po spełnieniu których określona regulacja ustawowa będzie irrelewantna dla spraw wewnętrznych kościołów. Trybunał przypomina, że wątpliwość dotyczącą kryteriów, podług których dokonuje się oceny prawodawstwa i aktów administracyjnych kościoła do jego spraw wewnętrznych, rozstrzygnięto w wyroku BVerfGE 18, 385, przyjmując formułę „natury rzeczy" i „koniecznego, celowego związku" (niem. Natur der Sache oder Zweckbeziehung). O ile zatem materia tych aktów normatywnych i aktów prawnych „z natury rzeczy" dotyczy spraw wewnętrznych określonego kościoła bądź między materią tych aktów a sprawami wewnętrznymi kościoła istnieje konieczny i celowy związek, to w tym zakresie kościół, od którego akty te pochodzą, nie będzie związany ograniczeniami wynikającymi z powszechnie obowiązujących ustaw. Wskazanymi w przywołanym wyroku przykładami spraw wewnętrznych były kwestie powołania organizacji podporządkowanej kościołowi czy podział gminy kościelnej (parafii). „W świetle tego rozstrzygnię-

[27] A. Isak, op. cit., s. 44–45; wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 1976 r. w sprawie toczącej się pod sygnaturą 2 BvR 350/75, https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv042312.html (data dostępu: 22.03.2021).

[28] Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 1976 r. w sprawie toczącej się pod sygnaturą 2 BvR 350/75, https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv042312.html (data dostępu: 22.03.2021), w oryginale: „Es gibt kaum eine Angelegenheit, die die Kirchen nach ihrem Selbstverständnis eigenständig zu ordnen berufen sind, die nicht auch einen gesellschaftspolitischen Aspekt hätte. Und es gibt deshalb auch kaum eine Regelung, die nicht mit Auswirkungen »hinübergreift« in einen Bereich des Öffentlichen, des Gesellschaftlichen, also in den Bereich, innerhalb dessen der Staat ordnen kann. Gerade die etwa für die christlichen Kirchen nach ihrem Selbstverständnis wesentlichen Dinge, insbesondere ihr von Christus stammender Auftrag (Lehre, Predigt und BVerfGE 42, 312 (334) BVerfGE 42, 312 (335) Sakramentenspendung; Heilsdienst an der Welt) und ihre Struktur, bedürfen der rechtlichen Ordnung. Und diese hat natürlich ihre Wirkungen, ihre Berührung mit der staatlichen Ordnung und kann dennoch gerade nicht durch die staatliche Ordnung begrenzt werden, es sei denn um den Preis der Abhängigkeit der kirchlichen Ordnung von der staatlichen Ordnung".

cia oczywistym staje się, że istnieją takie zagadnienia w porządku kościelnym, których nie mogą dotyczyć ograniczenia w formie powszechnie obowiązujących ustaw. Do »powszechnie obowiązujących ustaw« mogą być zaliczane tylko te ustawy, które są dla kościoła równie doniosłe jak dla każdego. Jeśli ustawa nie dotyczy kościoła tak, jak każdego innego [podkr. P.P.] adresata normy prawnej przez wzgląd na specyfikę kościoła, jego tożsamość, w szczególności wynikają z niech przeszkody dla duchowego i religijnego posłannictwa kościoła, to nie stanowi ona ograniczenia [w rozumieniu art. 140 Ustawy Zasadniczej w zw. z art. 137 ust. 3 Konstytucji weimarskiej – przyp. P.P.]. Po drugie, regulacja, która nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych w sferze władztwa państwa, pozostaje »wewnętrzną sprawą kościoła« także wtenczas, gdyby jej oddziaływanie w tej sferze miało charakter pośredni”[29].

Kilka uwag krytycznych dotyczących wykładni

Jak już wspomniano, przyjęty sposób określania zakresu władztwa państwa w sferze wymiaru sprawiedliwości w sprawach kościołów i związków wyznaniowych jest pochodną ustaleń dotyczących znaczenia pojęcia „swoje sprawy” (sprawy własne)[30]. Zgodnie bowiem z art. 137 ust. 3 Konstytucji weimarskiej każda wspólnota wyznaniowa reguluje i zarządza swoimi sprawami samodzielnie w ramach powszechnie obowiązujących ustaw. Obsadza ona swoje urzędy bez współdziałania państwa czy wspólnoty świeckiej. Na oznaczenie sfery objętej wspomnianymi gwarancjami i wyłączonej spod władztwa państwa Trybunał używa się określeń sprawy własne i wewnętrzne sprawy kościoła[31]. Nawiązuje tym samym do sposobu rozumienia prawa do samo-

[29] Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 1976 r. w sprawie toczącej się pod sygnaturą 2 BvR 350/75, https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv042312.html (data dostępu: 22.03.2021), w oryginale: „Die Entscheidung macht zweierlei deutlich: Es gibt erstens elementare Teile der kirchlichen Ordnung, für die der Staat nicht imstande ist, Schranken in Gestalt von allgemeinen Gesetzen aufzurichten. Zu den »für alle geltenden Gesetzen« können nur solche Gesetze rechnen, die für die Kirche dieselbe Bedeutung haben wie für Jedermann. Trifft das Gesetz die Kirche nicht wie den Jedermann, sondern in ihrer Besonderheit als Kirche härter, ihr Selbstverständnis, insbesondere ihren geistig-religiösen Auftrag beschränkend, also anders als den normalen Adressaten, dann bildet es insoweit keine Schranke. Und zweitens: Eine Regelung, die keine unmittelbaren Rechtswirkungen in den staatlichen Zuständigkeitsbereich hat, bleibt eine »innere kirchliche Angelegenheit« auch dann, wenn sie dorthin mittelbare Auswirkungen hat”.

[30] K.H. Kästner, op. cit., s. 237; także jako „sfera piewotnego prawa kościelnego” (niem. Sphäre des originären Bereiches des Rechtes) oraz „główny obszar autonomii kościelnej” (niem. Zentralbereich der kirchlichen Eigenständigkeit) i „sfera samodzielnej władzy kościelnej i wewnętrzenego prawa kościelnego” (niem. Sphäre der eigenständigen Kirchengewalt und des inneren Kirchenrechtes). Szerzej: K.H. Kästner, op. cit., s. 237–238.

[31] E.R. Huber, op. cit., s. 122–123. Autor przypomina, że szczególnie rozwinięta w Konstytucji weimarskiej ochrona kościołów i związków wyznaniowych dotyczyła prawa do kierowania swoimi sprawami. Gwarancje przewidziane art. 137 ust. 3 Konstytucji weimarskiej dotykały jed-

dzielnego kształtowania ustroju i administrowania wynikającego z gwarancji z art. 137 ust. 3 Konstytucji weimarskiej[32].

Dlatego też rozumowanie Trybunału oraz innych sądów w podobnych sprawach[33] musi mierzyć się z krytyką zarówno praktyków, jak i dogmatyków, gdyż ujawnia swoje słabości w złożonych i zasadniczych sporach o ochronę prawną w demokratycznym państwie prawnym. Krytycy zauważają, że w formule z wyroku z 17 lutego 1965 r. (BVErfGE 18, 385), nakazującej uznać za sprawy wewnętrzne kościoła te, które są nimi „z natury rzeczy bądź w sposób konieczny się z nimi wiążą", Trybunał łączy pojęcie spraw własnych („swoje sprawy") z pojęciem spraw wewnętrznych kościoła wypracowanym na gruncie Konstytucji weimarskiej. W istocie zatem powiela ukształtowany pod rządami dawnego prawa sposób rozumienia spraw własnych w formule natury rzeczy i koniecznego związku ze sprawami kościoła. Powstaje wszak pytanie, czy pojęcie spraw własnych nie powinno podlegać ścisłej wykładni z uwagi na skutki w sferze jurysdykcji państwa[34]. Poza jurysdykcją demokratycznego

nako tzw. spraw wewnętrznych kościoła (spraw wiary, kultu i sakramentów) oraz innych, określanych mianem spraw zewnętrznych. Oparzono tę gwarancję zastrzeżeniem podporządkowania wspólnoty religijnej „obowiązującej wszystkich ustawie" (niem. das für alle geltende Gesetz). Oznaczało to, że ustrojodawca odszedł od gwarancji zwierzchnictwa kościelnego w dotychczasowym (pełnym czy szerokim) wymiarze. Zapewnił bowiem pierwszeństwo ogólnych ustaw koniecznych dla zapewnienia istnienia państwa i jego porządku. Jądrem gwarancji instytucjonalnych był stosunek państwa i kościoła, który oparto na wzajemnym uznaniu, szacunku i wsparciu. Autor twierdzi, że objęty gwarancjami system „wolności od państwa i przyporządkowania państwu" znalazł swój wyraz w porozumieniach kościołów i państwa. Rozwijano w nich wspomniane gwarancje (doszło do zawarcia kilku umów pomiędzy krajami związkowymi a kościołami protestanckimi i katolickim). Umowy były najsilniejszą formą, do jakiej rozwinął się system gwarancji instytucjonalnych w tamtym czasie. Gwarancje instytucjonalne umowne zachowały wysoką rangę także po utracie mocy obowiązującej przez Konstytucję weimarską.

[32] E.R. Huber, op. cit., s. 845: „Obejmowało ono, jak zauważa się w doktrynie, nie tylko prawo do wypełniania zadań »powierzchownych«, lecz również gwarancje samodzielnego wykonywania tych obowiązków, które mocą istoty kościoła do niego należą – prawo do samodzielnego regulowania konstytucji i ustroju kościoła, obsadzania urzędów kościelnych i kształtowania życia kościelnego oraz swobodnego wykonywania zadań religijnych. *Jus in sacra* (prawo kościołów do samostanowienia w sprawach wewnątrzkościelnych) kościołów było wolne od ingerencji państwa, zaś to, jak dalece można było państwu wkraczać w obszar jura circa sacra (sprawy zewnętrzne sprawy kościoła) zależało od klauzuli z art. 137 ust. 3 Konstytucji weimarskiej (»w granicach ustaw obowiązujących powszechnie«)".

[33] Zob. BVerwGE 25, 226, BVerwGE 28, 345, BVerwGE 30, 326, BVerwGE 66, 241; wyrok Sądu Administracyjnego w Berlinie z 16 stycznia 1953 r., [w:] *Entscheidungen in Kirchensachen*, 2, 1; wyrok Sądu Administracyjnego w Düsseldorfie z 20 września 1951 r., [w:] *Entscheidungen in Kirchensachen*, 6, 305; wyrok Sądu Administracyjnego w Minden z 31 sierpnia 1966 r., [w:] *Entscheidungen in Kirchensachen*, 8, 155; wyrok Sądu Administracyjnego we Frankfurcie nad Menem z 22 marca 1967 r., [w:] *Entscheidungen in Kirchensachen*, 9, 76; wyrok Sądu Administracyjnego w Mannheim z 20 sierpnia 1974 r., [w:] Entscheidungen in Kirchensachen, 14, 138; wyrok Sądu Administracyjnego w Minden 7 grudnia 1976 r., [w:] *Entscheidungen in Kirchensachen*, 15, 442; wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego w Münster z 9 lutego 1978 r., [w:] *Entscheidungen in Kirchensachen*, 16, 292 i in.

[34] K.H. Kästner, op. cit., s. 247. Stanowisko przeciwne wyrazili Wilhelm Kahl (*Lehrsystem des Kirchenrechtes und der Kirchenpolitik*) oraz Godehard Josef Ebers (*Staat und Kirche im neuen*

państwa prawnego znajdują się bowiem nie tylko normy stanowione w granicach prawa do autonomii ustrojowej wspólnoty religijnej, ale również – z uwagi na szerokie pole aktywności podmiotów powiązanych z kościołami i związkami wyznaniowymi, związane z rozwiniętą w latach powojennych sfera aktywności społecznej kościołów – stanowienie i stosowanie norm kształtujących stosunki prawne w dziedzinie spraw regulowanych prawem niemieckim (szpitale, przedszkole itp.)[35]. W tym też sensie wykładnia zorientowana jest w większym stopniu na ochronę sfery spraw wewnętrznych przed ograniczeniami w formie powszechnie obowiązujących ustaw niż na same ograniczenia, demokratycznego państwa prawnego. Dotyczy to przede wszystkim stosunków prawnych kościołów i związków wyznaniowych z podmiotami polegającymi ochronie w reżimie praw podmiotowych.

Zauważa się przy tym, że rozumowanie Trybunału sprowadza się do przyporządkowania danej sprawy sferze wewnętrznej w oparciu o ocenę określonego działania jako nieoddziaływającego w sferze władztwa państwa[36]. Podstawą tej oceny są przesłanki historyczne albo takie, które pochodzą od samych kościołów. Brak zatem podejścia kompleksowego i rzeczowego uporządkowania zależności między prawem do prowadzenia swych spraw przez kościoły a funkcją orzeczniczą sądów państwowych w sferze ochrony prawnej jednostki w zmienionych warunkach ustrojowych[37]. Ponadto pojęcia natury rzeczy i koniecznego związku ze sprawami kościoła uznawane są za oczywiste, nie dochodzi tu zatem do obiektywnego badania materii, a ledwie pyta się o stopień związku przedmiotu sprawy z religią[38] w oparciu o doktrynę danego kościoła bądź historycznie ukształtowany zakres spraw własnych kościoła. Przejmowana przez Trybunał perspektywa dogmatów czy doktryny kościołów wymaga, by sąd – jeśli chce dokonać samodzielnej oceny przedmiotu sprawy – odwoływał się do wiedzy teologicznej. Tymczasem to, co za materię religijną może zostać uznane, może być w ocenie współczesnego demokratycznego państwa prawnego różne na poziomie obiektywnych kryteriów pozwalających określić relację między władzą państwową a podmiotem wolności religii przysługującej

Deutschland), którzy przyjmowali materialne oddzielenie zadań kościoła i państwa, wyjętego spod definicji państwa a podporządkowanego wspomnianej naturze rzeczy czy koniecznemu związkowi z kościołem. I to właśnie to stanowisko zaabsorbowano we wczesnym orzecznictwie po 1949 r. (wyrok Sądu Administracyjnego w Berlinie z 16 stycznia 1953 r., [w:] Entscheidungen in Kirchensachen 2, 1 i in.).

[35] E.R. Huber, op. cit., s. 882; zob. także: P. Polaczuk, *Zarządzający szpitalem podmiotem wolności wyznania. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN w tzw. Sprawie Goch*, [w:] A. Bauknecht, P. Polaczuk (red.), *Prawne i etyczne problemy współczesnej medycyny*, Olsztyn 2018, s. 283–303 oraz P. Polaczuk, *O autonomii szpitala należącego do Kościoła. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN w tzw. sprawie szpitali wyznaniowych*, [w:] A. Bauknecht, P. Polaczuk (red.), op. cit., s. 304–337.

[36] K.H. Kästner, op. cit., s. 238–239.

[37] Ibidem, s. 241.

[38] Ibidem, s. 249.

nie tylko kościołom, ale i jednostkom (w ocenie działania, środka, oceny, motywów i odniesień do religii)[39]. Ponadto gwarancja konstytucyjna samodzielnego prowadzenia swoich spraw na poziomie instytucjonalnym nie służy – jak zauważa się w literaturze przedmiotu – wyłączeniu jurysdykcji sądów państwowych *per se* wobec kościołów i związków wyznaniowych. Ma w istocie wyznaczyć religii miejsce w demokratycznym państwie prawnym chroniącym wolności jednostki i wolność religijną w wymiarze instytucjonalnym (nie wolność kościołów od jurysdykcji państwa). Wspólnoty religijne nie działają w przestrzeni pustej, wolnej od obecności instytucji państwa oraz poza regułami ochrony prawnej obywateli. Regulacja, będąca przedmiotem wykładni, stanowi jeden z kluczowych instrumentów, jakimi dysponuje państwo do ochrony jednostek, zapewnienia porządku prawnego i pokojowego współżycia ludzi, co może wymagać także ograniczenia wolności religijnej kościołów i związków wyznaniowych[40].

Nieostrość wspomnianego kryterium ma swoje źródła także w tym, że wyliczenie spraw własnych jest związane z obrazem tradycyjnych kościołów w Niemczech i nie może być uznawane ani za uniwersalne, ani ponadczasowe (nowe związki wyznaniowe). Takowy deskryptywny katalog tradycyjnych funkcji religijnych jest wobec tego nader zawodnym argumentem prawnym w sporach o legalność orzekania w sprawach wątpliwych i nie pozwala na jednoznaczne przyporządkowanie sprawy do spraw wewnętrznych kościoła, a to właśnie sprawy wymykające się ujęciu katalogowemu zaczynają dominować w sporach z kościołami[41].

Wspomniano, że kryterium natury rzeczy i koniecznego związku ze sprawami kościoła nie rozwiązuje problemów narosłych wokół zakresu władztwa państwowego w sferze w wymiaru sprawiedliwości w sprawach religii, a ledwie przesuwa punkt ciężkości do zagadnień związanych z określeniem czy zdefiniowaniem materii zastrzeżonej dla kościołów i związków wyznaniowych[42]. Widać to wyraźnie w rozumowaniu Trybunału w drugim z wyroków, w którym sąd konstytucyjny dookreśla sprawy wewnętrzne z natury rzeczy oraz koniecznego związku ze sprawami kościoła poprzez – tym razem – wyraźne odesłanie do pozaprawnego pojęcia tożsamości kościoła, tj. do przyjętego przez dany

[39] Ibidem, s. 250.

[40] Ibidem, s. 252.

[41] Ibidem, s. 246. Autor podkreśla, że co do zasady panuje zgoda, iż państwo nie ma jurysdykcji w sprawach wiary (w oryginale: w sprawach „czysto religijnych") i że przynależą one do spraw wewnętrznych. Dotyczy to spraw pierwotnie (genetycznie) związanych z duchowym posłannictwem kościołów (nauczanie wiary, nabożeństwa i msze, sakramenty, konstytucje kościołów, akty dotyczące urzędów kościelnych oraz statusu członków kościoła; F. Knopp, W.-R. Schenke, R.P. Schenke (red.), op. cit., s. 187–188. Widać to w kazuistyce judykatury dotyczącej pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej. Zobacz szerzej przypis 4.

[42] K.H. Kästner, op. cit., s. 244.

kościół rozumienia praktykowania religii. Na marginesie warto podkreślić, że ten ostatni krok argumentacyjny aktualizuje pytanie o podmiot uprawniony do rozstrzygania o przynależności sprawy do spraw wewnętrznych kościoła bądź podlegających ocenie w postępowaniu sądowym przed sądem państwowym[43].

Trybunał podejmuje wysiłki na rzecz obiektywizacji tego pojęcia przez odesłanie do państwowego prawa kościelnego (państwowych umów kościelnych), na które składają się umowy kościołów i związków wyznaniowych z państwem i krajami związkowymi[44]. Warto odnotować, że umowy państwa – przede wszystkim krajów związkowych, w których kompetencji jest zawieranie takich umów z kościołami i związkami wyznaniowymi – mają niemałe znaczenie w porządku prawnym RFN. Nie ma bowiem innych podmiotów publicznoprawnych, z którymi państwo kształtuje w tej formie reguły współdziałania i czyni to w tak szerokim zakresie w sferze publicznej[45]. Nie wydaje się jednak, by umowy tego rodzaju mogły dookreślać pojęcie poddawane wykładni na równi z innymi orzeczeniami Trybunału bądź doktryną. Podkreśla się bowiem, że wspomniane umowy należy kwalifikować jako umowy prawa publicznego, które nie są prawem powszechnie obowiązującym. Są one bezpośrednio stosowane. Wyjątkiem będą postanowienia umowne wysławiające normy, które z uwagi na przedmiot regulacji i prymat ustawy w niemieckim porządku prawnym

---

[43] Ibidem, s. 245.

[44] G. Czernak, op. cit., s. 60–70. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że jakkolwiek pojęcie państwowych umów kościelnych używane jest na oznaczenie konkordatów oraz umów z kościołami ewangelickimi (odnosi się je również do umów z mniejszymi wspólnotami religijnymi), to w szerszym zakresie obejmuje nie tylko formalnie zawarte umowy (formalnie i w uroczystej oprawie), lecz także szereg porozumień zawartych pod różnymi nazwami i w różnych celach (np. porozumienia administracyjne, niem. Verwaltungsvereinbarungen, protokoły uzgodnień, niem. Besprechungsprotokolle, wspólne oświadczenia, niem. gemeinsame Erklärungen i inne), które nie zostały transponowane do prawa krajowego.

[45] Ibidem, s. 70. Umowy dotyczą kwestii organizacyjnych, świadczeń państwa, obciążeń związanych z utrzymaniem stanu budynków kościelnych, obsady urzędów, wydziałów teologicznych, kształcenia nauczycieli, szkolnictwa, dopłat do uposażenia duchownych „wypędzonych" i urzędników kościoła, domów pomocy społecznej dla osób starszych; także: E.R. Huber, op. cit., s. 870. Znaczenie statusu podmiotu prawa publicznego wykraczało od Konstytucji weimarskiej poza skutki podmiotowości w prawie publicznym. Otóż pojęcie podmiotowości publicznoprawnej odnosiło się do stowarzyszeń, którym państwo powierzyło wykonanie zadań jako zadań własnych (powierzone z zastrzeżeniem nadzoru państwa). Pojęcie podmiotów publicznoprawnych odnosi się zatem do podmiotów pozostających względem państwa w relacji podporządkowania. Natomiast kościoły i związki wyznaniowe pełniły zadania publiczne umiejscawiane poza zakresem władztwa państwa. W tej sferze, nawet pod rządami dawnego prawa z okresu poprzedzającego uchwalenie Konstytucji weimarskiej, kościoły były powiązane z państwem na warunkach współpracy i współdziałania. Uznawano, że kościoły podlegają nadzorowi państwa ledwie w tym zakresie (aktywności na styku sfery władztwa państwa), w jakim ich aktywność wkracza w sferę władztwa państwa. Prawna kwalifikacja podmiotu jako podmiotu prawa publicznego była następstwem uznania ich aktywności w sferze publicznej (dla przykładu: praktyki religijne zostały za publiczne w układach pokojowych kończących wojny religijne).

będą wymagały uchwalenia ustawy[46]. Trzeba także pamiętać, że poprzez wspomniane umowy kościoły i związki wyznaniowe stały się – w prawnie legitymowany w ustroju Republiki Weimarskiej sposób – podmiotami uprzywilejowanymi[47]. W powojennych warunkach ustrojowych pojawiło się dlatego pytanie o dopuszczalność zawierania takich umów. Jednym z argumentów sporze o legitymację państwa do zawierania wspomnianych umów są gwarancje ochrony człowieka wysłowione w Ustawie Zasadniczej, której art. 1 ust. 2 i 3 stanowią, że „Naród Niemiecki uznaje (…) nienaruszalność i niezbywalność praw człowieka jako podstawę każdej wspólnoty ludzkiej, pokoju i sprawiedliwości na świecie" oraz że „wymienione niżej prawa podstawowe wiążą władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą jako bezpośrednio obowiązujące prawo"[48]. Powstało pytanie, czy wspomniane umowy nie kreują ograniczeń w sferze statusu prawnego jednostki. Dobrym przykładem są tu spory z zakresu zbiorowego prawa pracy[49]. Odesłanie do pozakonstytucyjnej kategorii

[46] G. Czernak, op. cit., s. 75–76. Czernak zauważa, że państwo przystaje tylko na takie regulacje, które odpowiadają obowiązującemu prawu i tylko takich propozycji regulacji umownych oczekuje.

[47] Ibidem, s. 76–77. Rozwój systemu umów z kościołami miał swoje źródła w przekonaniu, że w warunkach politycznych Republiki Weimarskiej postanowienia umowne są mocniejszą gwarancją pozycji kościołów i związków wyznaniowych od niestabilnych norm konstytucyjnych i ustawowych. Z tego też względu umowy powielały oczywiste gwarancje konstytucyjne dla wspólnot i kościołów. Inne argumenty to twierdzenia, zgodnie z którymi umowy tego rodzaju stanowią wyraz bliskości państwa i kościoła, są instrumentem służącym zapewnieniu pokojowego współżycia w państwie, służą zapewnieniu pokoju religijnego, są wyrazem pragmatyzmu cenniejszego od zachowania suwerenności stron umowy, są zwierane dla uhonorowania znaczenia chrześcijaństwa i dzieł diakonii w religijnie neutralnym państwie i inne.

[48] Art. 1 Ustawy Zasadniczej z 23 maja 1949 r., https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80205000.pdf (data dostępu: 20.03.2021).

[49] Zob. np. wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 4 czerwca 1985 r. w sprawie pod sygnaturą 2 BvR 1703/83, wyrok dostępny w Systemie Informacji Prawnej Juris. Zgodnie z tezami tego wyroku „1. Gwarancje konstytucyjne prawa kościoła do samostanowienia dotyczą także rozstrzygnięć i ocen dotyczących świadczeń, jakich udziela się w instytucjach kościelnych oraz form prawnych, w jakich się ich udziela. Kościoły mogą kształtować stosunki pracy w granicach ich autonomii. Do tych stosunków pracy znajduje zastosowanie prawo państwowe. Czynnikiem znaczącym w procesie jego stosowania jest prawo kościoła do samostanowienia. Kościół może – w granicach ograniczeń z ustawy powszechnie obowiązującej – regulować służbę kościelną zgodnie z własnymi przekonaniami dotyczącymi własnej tożsamości oraz nakładać na kościelnych pracobiorców obowiązek przestrzegania swoistych obowiązków (nakazów i zakazów). 2. Które z podstawowych kościelnych obowiązków mogą być uznane za istotne dla stosunku pracy, podlega ocenie według kryteriów uznanych przez zorganizowany kościół. Nie rozstrzygają natomiast przekonania wyrażane w imieniu poszczególnych instytucji, na które może mieć wpływ wiele czynników i motywów ani przekonania reprezentowane w społeczności wiernych ani też przekonania pojedynczych osób, których poglądy są wyrazem określonych tendencji w kościele. 3. W przypadkach spornych sądy pracy mają obowiązek oceny obowiązku lojalności wobec kościoła według kryteriów ustalonych i wskazanych przez kościół, o ile konstytucja uznaje prawo kościołów do autonomii w tej sferze. Jest sprawą zorganizowanych kościołów wiążące ustalanie wymogów dotyczących »wiarygodności kościoła oraz głoszonego objawienia«, tego, co stanowi »szczególne i swoiste zadanie kościoła«, dotyczących znaczenia »bliskości« oraz dotyczących »istotnych zasad wiary i moralności« oraz zachowań stanowiących ich obrazę. 4. Ponadto rozstrzygniecie dotyczące zróżnicowania stopnia obowiązku

tożsamości kościoła pogłębia wątpliwości dotyczące granic uprzywilejowania kościołów i związków wyznaniowych i w tym kontekście również wykładni art. 137 ust. 3 Konstytucji weimarskiej w zw. z art. 140 Ustawy Zasadniczej. Trzeba bowiem pamiętać, że art. 4 Ustawy Zasadniczej, który wysławia gwarancje ochrony wolności religii, sumienia i światopoglądu, o których mowa w art. 1 Ustawy Zasadniczej, dotyczy także wspólnot religijnych. Toteż w rozumowaniach sądów administracyjnych, dotyczących np. oceny dopuszczalności immisji dźwiękowych, których źródłem są dzwony liturgiczne, przyjmuje się, że immisje tego rodzaju są powszednim wyrazem obecności kościoła i prawa do wolności religijnej (chodzi wyłącznie o liturgiczne bicie dzwonów, a nie np. wybijanie godziny). Podstawą tej oceny nie jest art. 137 ust. 3 Konstytucji weimarskiej w zw. z art. 140 Ustawy Zasadniczej, lecz gwarancje niezakłóconych praktyk religijnych z art. 4 ust. 2 Ustawy Zasadniczej[50]. Tymczasem Trybunał nie odniósł się (na wzór rozumowań dotyczących relacji mię-

lojalności w służbie kościelnej jest co do zasady sprawą podlegającą prawu kościoła do samostanowienia. 5. W przypadku naruszenia obowiązku lojalności ocena, czy wypowiedzenie kościelnego stosunku pracy jest zasadna, dokonuje się na postawie przepisów o ochronie przed wypowiedzeniem" – §§ 1 ustawy z 10 sierpnia 1951 r. o ochronie przed wypowiedzeniem, niem. Kündigungsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1317), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2509) geändert worden ist, https://www.gesetze-im-internet.de/kschg/BJNR004990951.html (data dostępu: 23.10.2021). Sądy pracy mają kompetencje do ich stosowania „w ramach obowiązujących powszechnie ustawy" w rozumieniu art. 137 ust. 3 zd. 1 Konstytucji weimarskiej". Zobacz także uwagi H. Munsonius, *Quo vadis Staatskirchenrecht – Aktuelle Fragen an das Verhältnis von Staat und Kirche in Deutschland*, „Die Öffentliche Verwaltung" 2013, z. 3, s. 96 i nast. Autor podaje przykłady spraw sądowych, w których stosunek gwarancji pracowniczych i regulacji wewnętrznych kościołów i związków wyznaniowych był przedmiotem mniej stanowczej oceny. Dobrym przykładem jest wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2014 r. w sprawie toczącej się od sygnaturą 2 BvR 661/12 (wyrok dostępny w Systemie Informacji Juris, nr ECLI:DE:BVerfG:2014:rs20141022.2bvr066112). Trybunał stwierdził w nim, że „w ramach kontroli na podstawie samorozumienia zorganizowanego Kościoła sądy państwowe mają obowiązek zbadać, czy dana organizacja lub instytucja uczestniczy w realizacji podstawowej misji kościoła, czy określony obowiązek lojalności jest wyrazem kościelnej zasady wiary i jakie znaczenie ma ten obowiązek lojalności i jego naruszenie zgodnie z samorozumieniem kościoła. Muszą one następnie, z punktu widzenia granic »prawa obowiązującego wszystkich«, dokonać całościowego ważenia, w którym interesy kościelne – rozumiane w świetle prawa kościołów do samostanowienia – i wolność wyznania w wymiarze instytucjonalnym mają być zrównoważone z podstawowymi prawami zainteresowanych pracowników i ich interesami chronionymi ogólnymi przepisami prawa pracy".

[50] Por. np. wyrok Sądu Administracyjnego we Freiburgu z 12 lutego 1998 r., sygn. akt 4 K 1975/97, przedruk tekstu wyroku [w:] *Entscheidungen in Kirchensachen*, 36, 2002, De Gruyter Recht, Berlin, 2002, s. 64–68. Por. także np. wyrok Sądu Administracyjnego w Würzburgu 14 października 1997 r., sygn. akt W 6 E 97.1217, przedruk tekstu wyroku [w:] *Entscheidungen in Kirchensachen*, 35, 2001, s. 397–403. Szerszej o wyrokach sądów administracyjnych i kryteriach oceny immisji dźwiękowych, których źródłem są dzwony kościelne, zob. P. Polaczuk, *Głośne dzwony kościelne jako szkodliwe oddziaływanie na środowisko w niemieckim porządku prawnym. Kilka uwag*, „Studia Prawnoustrojowe" 2021, nr 54, s. 465–478. Art. 4 Ustawy Zasadniczej stanowi: „1) Wolność wyznania, sumienia i swoboda przekonań religijnych i światopoglądowych są nienaruszalne. 2) Zapewnia się swobodę praktyk religijnych. 3) Nikogo nie wolno zmuszać do służby wojskowej z bronią w ręku wbrew jego sumieniu. Szczegóły określa ustawa federalna" –

dzy wartościami chronionymi w art. 137 ust. 3 Konstytucji weimarskiej w zw. z art. 140 Ustawy Zasadniczej do dóbr podglądających ochronie na podstawie art. 48 ust. 2 Ustawy Zasadniczej) do relacji między art. 4 Ustawy Zasadniczej a art. 137 ust. 3 Konstytucji weimarskiej w zw. z art. 140 Ustawy Zasadniczej. Dotyczy to zarówno bezpośrednio skutecznych gwarancji wolności jednostki i kwestii jej ochrony, jak w opartych na tej samej podstawie gwarancji wolności religii, z których kościoły czynią użytek w sporach sądowych. Tymczasem Trybunał bez badania relacji zakresów normowania inkorporowanego do Ustawy Zasadniczej art. 137 ust. 3 Konstytucji weimarskiej i art. 4 przyjmuje, że kategoria tożsamości kościoła dotyczy nie tylko tego, jak kościoły i związki wyznaniowe rozumieją swoje zadania, lecz także praktykowania religii, którego swobodę niemiecki ustrojodawca zagwarantował w art. 4 Ustawy Zasadniczej.

Podsumowanie

Zasygnalizowane wątpliwości dotyczące wykładni zwrotu „swoje sprawy" (sprawy własne) z art. 137 ust. 3 Konstytucji weimarskiej w zw. z art. 140 Ustawy Zasadniczej odnoszą się do wybranych fragmentów nader złożonego rozumowania Trybunału, w którym sąd konstytucyjny uznał za sprawy własne kościoła te, które są nimi z natury rzeczy bądź pozostają w koniecznym związku ze sprawami kościoła. Pojęcie tożsamości kościoła, do którego Trybunał odsyła w tym kontekście, nie uściśla tej formuły w sposób wolny od krytyki. Dotyczy ona badania oddziaływania aktywności kościoła w sferze „zewnętrznej" w oparciu o – jak twierdzą krytycy – nieobiektywne, historyczne źródła i umowy administracyjne. Na wykładni pojęcia „swoje sprawy" ciąży także odstąpienie od odniesienia się do zakresów art. 4 Ustawy Zasadniczej i inkorporowanego do tego aktu normatywnego art. 137 ust. 3 Konstytucji weimarskiej.

Wykaz literatury

Czernak G., *Rechtsnatur und Legitimation der Verträge zwischen Staat und Religionsgemeinschaften,* „Der Staat" 2000, t. 39.

Huber E.R., *Deutsche Verfassungsgeschichte (seit 1789), Band IV, Die Weimarer Reichsverfassung*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart–Berlin–Köln–Mainz 1981.

Isak A., *Selbstverständnis der Kirchen und Religionsgemeinschaften und seine Bedeutung für die Auslegung staatlichen Rechts*, Duncker und Humblot Verlag, Berlin 1994.

Ustawa Zasadnicza z 23 maja 1949 r., https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80205000.pdf (data dostępu: 20.03.2021).

Kästner K.H., *Staatliche Justizhoheit und religiöse Freiheit. Über die Frage nach der staatlichen Kompetenz zur Rechtsschutzgewährung im Wirkungsbereich der Kirchen und Religionsgemeinschaften*, J.C.B. Mohr, Tübingen 1991.

Knopp F., Schenke W.R., Schenke R.P. (red.), *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar, 13. Auflage*, C.H. Beck, München 2013.

Mikat P., *Das Verhältnis von Kirche und Staat im Lande Nordrhein-Westfalen in Geschichte und Gegenwart*, Springer Verlag, Wiesbaden 1966.

Munsonius H., *Quo vadis Staatskirchenrecht – Aktuelle Fragen an das Verhältnis von Staat und Kirche in Deutschland*, „Die Öffentliche Verwaltung" 2013, z. 3.

Polaczuk P., *Głośne dzwony kościelne jako szkodliwe oddziaływanie na środowisko w niemieckim porządku prawnym. Kilka uwag*, „Studia Prawnoustrojowe" 2021, nr 54.

Polaczuk P., *O autonomii szpitala należącego do Kościoła. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN w tzw. sprawie szpitali wyznaniowych*, [w:] A. Bauknecht, P. Polaczuk (red.), *Prawne i etyczne problemy współczesnej medycyny*, epubli GmbH, Olsztyn 2018.

Polaczuk P., *Zarządzający szpitalem podmiotem wolności wyznania. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN w tzw. Sprawie Goch,* [w:] A. Bauknecht, P. Polaczuk (red.), *Prawne i etyczne problemy współczesnej medycyny*, epubli GmbH, Olsztyn 2018.

Weiß W., *Gleichheit oder Privilegien? – Zur Stellung öffentlich-rechtlicher Religionsgemeinschaften,* „Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV)" 2000, nr 83(1).

Summary

"Church identity" as a criterion for considering a case as an "internal" matter of churches and religious associations in the judgments of the German Federal Constitutional Court. Some remarks on interpretation

Keywords: freedom of religion, conscience and worldview, church, religious association, constitution, church identity, public law dispute, interpretation.

The author analyzes the reasoning of the German Federal Constitutional Court regarding the interpretation of the phrase "its own affairs" (own affairs) of Article 137 (3) of the Weimar Constitution in conjunction with Article 140 of the Basic Law. In its judgments of 16 October 1968 (BVerGE 24,236) of 21 September 1976 (BVerfGE 42, 312) the Court refers to the extra-constitutional concept of church identity as a criterion for considering a particular matter as belonging to the internal affairs of the church by "nature of things". Disputes concerning these matters are excluded from the state's jurisdictional authority in the public law of the Federal Republic of Germany. However, an analysis of the Court's reasoning reveals numerous shortcomings. According

to the author, the concept of church identity does not make the formula of the nature of things adequate to the post-war political conditions. However much the Court examines the impacts of church activity in the "external" sphere, it does so based on biased historical sources and administrative agreements. The interpretation of the concept of "one's own affairs" is also burdened by the abandonment of the reference to the scope of Article 4 of the German Constitution and Article 137 paragraph 3 of the Weimar Constitution incorporated into this normative act.

DOI: 10.31648/sp.7999

Piotr Ruczkowski
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0003-4344-9417
kerkwshp@poczta.onet.pl

Suburbanizacja oraz kontrurbanizacja jako wyzwania dla gmin

Uwagi wprowadzające

Wśród zjawisk, które mogą mieć negatywny charakter, należy wymienić suburbanizację i kontrurbanizację. Niewątpliwie stanowią one wyzwania dla gmin, zwłaszcza w polityce planowania i zagospodarowania przestrzennego, gdyż to przede wszystkim te jednostki samorządu terytorialnego ponoszą koszty społeczne i finansowe związane ze wspomnianymi procesami.

Zarówno suburbanizacja, jak i kontrurbanizacja są pojęciami wieloznacznymi, które jednak częściowo mogą mieć ten sam zakres desygnatów. Suburbium oznacza obszar położony na krańcach, peryferiach wielkiego miasta; przedmieście[1]. Suburbanizacja (łac. *suburbanus*) słownikowo jest rozumiana jest jako „rozwój terenów podmiejskich i przenoszenie się ludności z dużych miast na te tereny”[2]; wiąże się zatem z procesem rozprzestrzeniania się miast na okoliczne tereny podmiejskie (zjawisko tzw. rozlewania się miast). Jest jedną z faz rozwoju miasta polegającą na wyludnianiu się centrum i rozwoju strefy podmiejskiej[3]. Suburbanizacja to przede wszystkim zaprzeczenie kontynuowanej, zwartej, miejskiej zabudowy i swoista deifikacja przedmieść[4]. Współcześnie pojęcie to ma najczęściej konotacje negatywne; mówi się o negatywnych skutkach suburbanizacji, podkreślając, że zjawisko to generuje istotne koszty społeczne, finansowe i środowiskowe. Jak już wspomniano, negatywne skutki rozpraszania zabudowy w sposób spontaniczny, nieskoordynowany ponoszą przede wszystkim gminy zmuszone do budowy dodatkowej infrastruk-

[1] M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. R–Z, Warszawa 2002, s. 340.
[2] A. Latusek (red.), *Wielki słownik wyrazów obcych*, Kraków 2009, s. 839.
[3] B. Korwel-Lejowska, *Wpływ rozprzestrzeniania się miast na środowisko przyrodnicze w otoczeniu aglomeracji trójmiejskiej*, Gdańsk 2020, s. 21.
[4] A.C. Nelson, *The planning of exurban America: Lessons from Frank Lloyd Wright's Broadacre City*, „Journal of Architectural and Planning Research” 1995, vol. 12, no. 4, s. 337–356.

tury technicznej i zapewnienia usług publicznych w wymiarze odbiegającym od prakseologicznego czy też ekonomicznego uzasadnienia.

W literaturze podkreśla się, że wraz z powszechnością używania samochodu, co nastąpiło przede wszystkim w Ameryce, „jednym z największych problemów miast stał się *sprawl*, czyli niepohamowany »rozbryzg« zabudowy w strefie podmiejskiej. Gdy tylko prawo lokalne nie było dość restrykcyjne, owa strefa z racji swojego zasięgu nazywana już nie podmiejską (*suburban*), ale zamiejską (*exurban*), przekształcała się w rozrastającą się miazgę wielokształtnych kubatur”[5]. Aleksander Böhm przypomina wizję Broadacare City Franka Lloyda Wrighta z początku lat 30. XX w., „opartą na przekonaniu, że powszechne użycie samochodu i tania energia elektryczna kładą kres skoncentrowanej zabudowie”[6]. Jak podkreśla wspomniany autor, po II wojnie światowej w Stanach Zjednoczonych zintensyfikowały się dwa zjawiska, mianowicie: migracja dotychczasowych mieszkańców terenów śródmiejskich za miasto do nowych domów, reprezentujących z reguły lepiej sytuowane warstwy klasy średniej, oraz znajdująca się na drugim biegunie tych procesów degradacja dzielnic centralnych oraz napływ na te tereny ludności o niższych dochodach, z reguły ludności kolorowej[7]. Jak się wydaje, przemyślana i zaplanowana koncepcja Broadacare City Franka Lloyda Wrighta, zaprezentowana w książce *The Disappearing City*, New York 1932 [*Znikające miasto* – tłum. P.R.], rozwoju przedmieść nie miała jednak zbyt wiele wspólnego z niekontrolowanym rozlewaniem się miast, z czym mamy do czynienia współcześnie.

Podobnie przykładem kryzysu miasta może być (ale nie musi) proces kontrurbanizacji, który uwidacznia się w postaci reorganizacji terenów miejskich i polega m.in. na zmianie przeznaczenia, funkcji oraz charakteru poszczególnych fragmentów miasta, np. przenoszenie się stałych mieszkańców na peryferia miasta z jednoczesną zmianą charakteru centrum miasta na handlowo-usługowo-rozrywkowo-administracyjne. Kontrurbanizacja może również wiązać się z powrotem, głównie zamożnych mieszkańców peryferii rozczarowanych „wiejskim życiem”, do centrów miast i budową z myślą o nich nowej infrastruktury, w tym drogich apartamentowców, bądź rewitalizacją dotychczasowej zabudowy, np. kamienic. Tego typu procesy są zauważalne zwłaszcza w największych miastach. Takim przykładem może być chociażby rewitalizacja warszawskich kamienic przy ul. Foksal 13/15[8].

Co warto podkreślić, procesy suburbanizacji i kontrurbanizacji nie mają charakteru wyłącznie negatywnego i odpowiednio (racjonalnie) ukierunkowane mogą przynieść również pewne korzyści (odciążenie centrum, poprawa stanu

[5] A. Böhm, *Planowanie przestrzenne dla architektów krajobrazu. O czynniku kompozycji. Podręcznik dla studentów wyższych szkół technicznych*, Kraków 2006, s. 82.

[6] Ibidem.

[7] Ibidem, s. 83–84.

[8] https://foksal1315.com (data dostępu: 12.05.2022).

środowiska w dzielnicach centralnych, poprawa jakości życia stałych mieszkańców dzielnic śródmiejskich, rewitalizacja obszarów zdegradowanych itd.). Z pewnością nie można tych zjawisk rozpatrywać w kategoriach zero-jedynkowych. Negatywne skutki mogą mieć z pewnością zjawiska suburbanizacji i kontrurbanizacji pozostawione bez należytej kontroli ze strony podmiotów dysponujących odpowiednimi instrumentami, żeby te procesy odpowiednio racjonalizować.

Zasadniczo przykładami przemyślanej suburbanizacji czy też kontrurbanizacji mogą być coraz bardziej popularne trendy urbanistyczne w postaci „miast 15-minutowych", „miast ludzkiej skali" czy też „dzielnic kompletnych". Chodzi o taki sposób organizacji, w tym zabudowy miasta (dzielnic śródmiejskich, terenów podmiejskich), który pozwala na zaspokajanie wszystkich codziennych potrzeb w najbliższej okolicy, co może też oznaczać decentralizację usług publicznych. Tego typu rozwiązania mogą dotyczyć zarówno dzielnic centralnych, jak i suburbiów. Obszary mieszkalne w tym przypadku nie powinny być oddzielone od stref biznesu, handlu, rozrywki czy przemysłu. Wspomniane koncepcje ściśle łączą się z projektami mikromobilności, czyli systemami komunikacyjnymi, gdzie szczególną rolę mają odgrywać niskoemisyjny lub zeroemisyjny zrównoważony transport publiczny, a także takie pojazdy, jak: skutery, hulajnogi, rowery itd.

Jak zasygnalizowano wcześniej, zjawisko współczesnej suburbanizacji pojawiło się na początku XX w. w Stanach Zjednoczonych[9]. Obecnie procesy suburbanizacji i kontrurbanizacji można zaobserwować zasadniczo we wszystkich największych miastach i obszarach podmiejskich (zjawiska te, może w trochę mniejszej skali, ale dotykają także mniejszych ośrodków miejskich) na całym świecie, również w Polsce[10].

Z suburbanizacją i kontrurbanizacją mamy co czynienia chociażby w Krakowie, gdzie postępuje proces rozprzestrzeniania się miasta na okoliczne tereny podmiejskie, a także obserwujemy zmiany funkcji ścisłego centrum miasta (Dzielnica I Stare Miasto, zwłaszcza Rynek i okolice, Kazimierz) z mieszkalnej na turystyczno-rozrywkową, usługowo-administracyjną. W przypadku Małopolski mamy do czynienia z podlegającymi suburbanizacji gminami bezpośrednio sąsiadującymi z Krakowem. Wpływ na to ma nie tylko przenoszenie się mieszkańców m. Krakowa, lecz także napływ do tych gmin mieszkańców z innych województw, tj. śląskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego, mazowieckiego, dolnośląskiego, lubelskiego[11]. Najwyższy dodatni współczynnik

[9] G. Iwanicki, *Wpływ zjawiska suburbanizacji na kształtowanie przestrzeni na przykładzie obszaru podmiejskiego Lublina*, [w:] R. Krukowska (red.), *Turystyczne, rekreacyjne i geograficzne aspekty kształtowania przestrzeni*, Lublin 2012, s. 79.

[10] K. Kajdanek, *Suburbanizacja po polsku*, Kraków 2012, s. 12 i nast.

[11] A. Łobodzińska, K. Antończak-Świder, A. Nowak, *Ruch migracyjny w Małopolsce – migracje wewnętrzne*, Kraków 2017, s. 11 i nast., https://www.obserwatorium.malopolska.pl/wp-content/uploads/2017/06/ MIGRACJE_WEWNETRZNE_RAPORT_MAJ_2017_1.pdf (data dostępu: 22.04.2022).

salda migracji w latach 2013–2015 odnotowano w Niepołomicach (80,6%), Zielonkach (65,8%) oraz w Wielkiej Wsi (50,5%)[12].

Rozlewanie się i rozpraszanie zabudowy obserwujemy także na obszarze całej aglomeracji warszawskiej, szczególnie w bliskiej strefie podmiejskiej[13]. Jak podkreśla Paweł Sudra, „nowe budownictwo mieszkaniowe pojawia się często »w szczerym polu«, nie tylko w postaci pojedynczych obiektów, ale też quasi-jednostek osadniczych – suburbiów lokowanych »na surowym korzeniu« przez deweloperów. Na zjawisko to nie są podatne w zasadzie tylko najsilniej chronione tereny, takie jak Kampinoski Park Narodowy"[14].

Innym przykładem rozlewania się miasta na okoliczne tereny wiejskie może być Lublin i gminy ościenne, gdzie, jak pokazują badania przeprowadzone chociażby przez Grzegorza Iwanickiego, również postępuje proces migracji ludności z miasta do wsi[15].

Z kolei wg danych Głównego Urzędu Statystycznego od wielu lat maleje liczba mieszkańców miast, mimo że co roku nadawane są prawa miejskie dotychczasowym miejscowościom wiejskim (w okresie 2011–2021 powstały 52 nowe miasta)[16]. Zdaniem Głównego Urzędu Statystycznego proces ten spowodowany jest głównie rozwojem ośrodków podmiejskich. W okresie międzyspisowym tempo przyrostu ludności wiejskiej wyniosło 1,2%, w miastach stopa ubytku kształtowała się na poziomie minus 2,8%. W 2021 r. ludność miejska stanowiła 59,8% ogółu ludności, na wsi mieszkało 40,2% (w 2011 r. udziały wynosiły odpowiednio – 60,8% i 39,2%)[17].

Tablica 1

Ludność w miastach i na wsi (stan na 31 marca 2021 r.)

Wyszczególnienie	2011		2021		
	w tys.	w %	w tys.	w %	2011=100
Ogółem	38 511,8	100,0	38 036,1	100,0	98,8
Miasta	23 405,9	60,8	22 748,9	59,8	97,2
Wieś	15 105,9	39,2	15 287,2	40,2	101,2

Źródło: G*łówny Urząd Statystyczny*, https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/nsp-2021-wyniki-wstepne-informacja-sygnalna,7,1.html (data dostępu: 27.04.2022).

[12] Ibidem, s. 20.

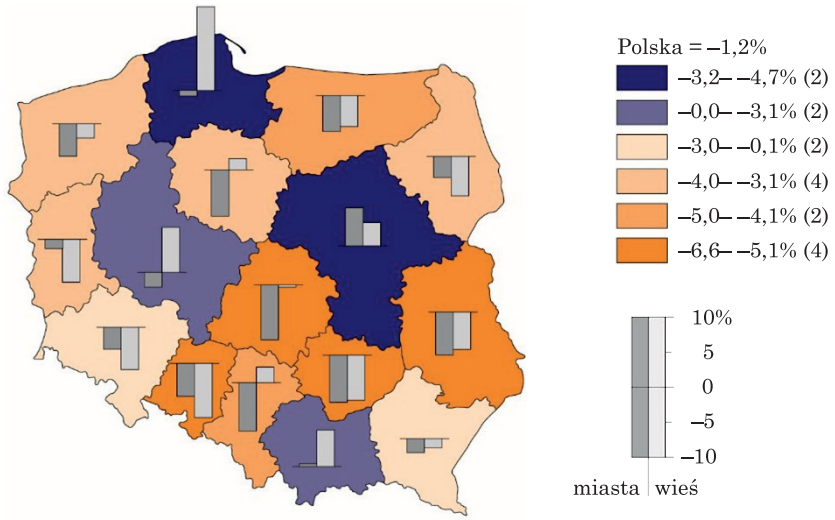
[13] P. Sudra, *Rozpraszanie i koncentracja zabudowy na przykładzie aglomeracji warszawskiej po 1989 r.*, Warszawa 2020, s. 89 i nast.

[14] Ibidem, s. 211–212.

[15] G. Iwanicki, op. cit., s. 79 i nast.

[16] https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/nsp-2021-wyniki-wstepne-informacja-sygnalna,7,1.html (data dostępu: 27.04.2022).

[17] Ibidem.



Mapa 1. Przyrosty/ubytki liczby ludności miejskiej i wiejskiej według województw w latach 2011–2021 (stan na 31 marca 2021 r.)

Źródło: G*łówny Urząd Statystyczny*, https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/nsp-2021-wyniki-wstepne-informacja-sygnalna,7,1.html (data dostępu: 27.04.2022).

Nie ulega wątpliwości, że jest wiele czynników sprzyjających suburbanizacji, w szczególności ograniczenia dostępności w centralnych lokalizacjach terenów nadających się pod zabudowę, zwłaszcza mieszkaniową, a co za tym idzie – wysokie koszty budowy i zakupu nieruchomości na cele mieszkaniowe, zbyt intensywny ruch turystyczny i biznesowy, zagrożenie przestępczością, ograniczenie usług adresowanych do stałych mieszkańców, dostęp do indywidualnych środków transportu bądź komunikacji zbiorowej, marzenie o własnym domu z ogródkiem, zanieczyszczenie środowiska, zagrożenie epidemiczne, rozwój nowych technologii i możliwość pracy zdalnej, niewłaściwe i nieracjonalne wykorzystywanie dostępnych narzędzi planistycznych, w tym barak planów miejscowych, a także często zamierzone bądź też niezamierzone działania, które ostatecznie prowadzą do różnych nieprawidłowości i błędów w zarządzaniu przestrzenią.

W gruncie rzeczy, przynajmniej częściowo, podobne czynniki mogą sprzyjać zjawisku kontrurbanizacji, zwłaszcza działania planistyczne i inne decyzje o lokalizacji w dzielnicach centralnych obiektów komercyjnych, w tym biurowych i usługowych, a także chęć powrotu rozczarowanych, chociażby problemami komunikacyjnymi bądź ograniczoną dostępnością do nowoczesnych usług publicznych, mieszkańców peryferii do centrów miast.

Na procesy suburbanizacji i kontrurbanizacji może skutecznie wpływać odpowiednie wykorzystywanie narzędzi związanych z planowaniem przestrzen-

nym, ochroną krajobrazu, ochroną przyrody, ochroną zabytków, procesami rewitalizacji obszarów zdegradowanych.

Jak się wydaje, negatywnym zjawiskom towarzyszącym suburbanizacji bądź kontrurbanizacji mogą sprzyjać szczególne regulacje prawne, jak chociażby ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, tzw. lex deweloper[18].

Co warto podkreślić, od dłuższego czasu zapowiadane są reformy planowania przestrzennego m.in. w kierunku ograniczenia możliwości zabudowy na obszarze pozbawionym inwestycji związanych z komunikacją, infrastrukturą społeczną czy techniczną, tj. „w szczerym polu", które mają polegać na uproszczeniu procedur planistycznych oraz wprowadzeniu nowych instrumentów, jak np. plan ogólny, z jednoczesnym ograniczeniem możliwości lokowania inwestycji jedynie w oparciu o warunki zabudowy. Mają one przeciwdziałać również negatywnym konsekwencjom suburbanizacji i kontrurbanizacji. Kierunki proponowanych zmian również zostaną poddane ocenie na łamach niniejszego opracowania.

Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (gminy) mamy do czynienia ze skutecznymi instrumentami przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji oraz kontrurbanizacji, a także zweryfikowanie hipotezy, że przy odpowiednim wykorzystaniu aktualnie istniejących instrumentów planowania i zagospodarowania przestrzennego bądź wprowadzeniu nowych narzędzi planistycznych, negatywny efekt suburbanizacji i kontrurbanizacji może ulec złagodzeniu albo nawet mogą te zjawiska nieść za sobą pewne korzyści.

W celu realizacji zamierzeń badawczych autora wykorzystana zostanie metoda dogmatyczna, która polega na egzegezie aktów normatywnych przy wykorzystaniu językowych i pozajęzykowych reguł wykładni prawa. Celem stosowania tej metody jest ustalenie (odkodowanie zawartych w przepisach) sformalizowanych reguł działania (norm prawnych). Oprócz metody dogmatycznej konieczne będzie sięgniecie do reguł wykładni systemowej i celowościowej w celu poszukiwania pozadosłownego znaczenia wyrażeń języka prawnego.

Władztwo i narzędzia planistyczne gminy a problemy suburbanizacji i kontrurbanizacji

Jak wspomniano w uwagach wprowadzających niniejszego opracowania, zarówno suburbanizacja, jak i kontrurbanizacja mogą pociągać za sobą negatywne skutki i generować wysokie koszty społeczne czy finansowe, które ob-

[18] Dz.U. z 2018 r., poz. 1496.

ciążają przede wszystkim gminy. Dysponują one jednak szeregiem instrumentów związanych przede wszystkim z posiadanym władztwem planistycznym, które mogą zostać wykorzystane w celu wyeliminowania bądź ograniczenia negatywnych skutków suburbanizacji i kontrurbanizacji. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego została wyposażona przez ustawodawcę w możliwość autorytatywnego kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie. Wspomniane władztwo w sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy stanowi komponent władztwa administracyjnego, będącego szczególną postacią władzy państwowej[19]. Istotę władztwa administracyjnego stanowi możliwość autorytatywnego kształtowania sfery prawnej obywateli i innych podmiotów prawa przy pomocy władczych form działania administracji. Należy zgodzić się z poglądem, zgodnie z którym „podstawą wykonywania władztwa administracyjnego stanowią normy prawa administracyjnego i ten normy przesądzają o mocy tego władztwa. Realizując te normy, uprawniony organ może stosować przymus wobec adresatów swoich władczych działań"[20].

Przez władztwo planistyczne gmin należy rozumieć jednostronne i władcze kształtowanie oraz prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, co następuje m.in. przez uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego czy też wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu[21]. Jak podkreśla Marek Szewczyk, władztwo planistyczne gminy oznacza ustawowe upoważnienie jej organów do „jednostronnego i władczego określania przeznaczenia gruntów położonych na obszarze działania gminy oraz określania sposobów ich zagospodarowania i warunków zabudowy niezależnie od tego, do kogo te grunty należą"[22].

---

[19] M. Stahl, *Władztwo administracyjne (państwowe) i sankcja administracyjna*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2016, s. 86.

[20] Ibidem. Zob. także: Z. Pulka, *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, [w:] H. Rot (red.), *Państwo – Prawo – Społeczeństwo. Zbiór studiów*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1992, nr 1313, Prawo CCVI, s. 137 i nast.; J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1972, nr 167, s. 47 i nast.; W. Chróścielewski, *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90)*, „Państwo i Prawo" 1995, z. 6, s. 49 i nast.; P. Radziewicz, *Administracyjnoprawne pojęcie władztwa publicznego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2005, nr 4, s. 121 i nast.; L. Bielecki, *Publiczne prawa podmiotowe, interes publiczny, władztwo administracyjne, władza dyskrecjonalna i inne postacie luzu decyzyjnego*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 111 i nast.

[21] Por. W. Krebs, *Baurecht*, [w:] E. Schmidt-Aßmann, F. Schoch (Hrsg.), *Besonderes Veraltungsrecht*, Berlin 2008, s. 458–459, 464–470, 475–496; G. Lienbacher, *Raumordnungsrecht*, [w:] G. Lienbacher (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrech*, Wien–New York 2010, s. 437–439, 450–457.

[22] M. Szewczyk, *Podstawowe założenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 210–211.

Stosownie do treści art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[23] kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Podobnie ustawa o samorządzie gminnym[24] do zadań własnych gminy zalicza m.in. sprawy ładu przestrzennego, a także utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, zieleni gminnej i zadrzewień oraz utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

Niewątpliwie kluczowe znaczenie z punktu widzenia przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji i kontrurbanizacji ma obowiązek uwzględniania wymagań ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walorów architektonicznych, krajobrazowych i ekonomicznych przestrzeni, potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych, a także interesu publicznego, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W tym kontekście istotne są pojęcia „ładu przestrzennego" przez który rozumie się takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1. u.p.z.p.), „krajobrazu priorytetowego", który definiuje się jako krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania, a także „obszaru przestrzeni publicznej", przez który rozumie się obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W tym miejscu warto przypomnieć, że pod pojęciem „interesu publicznego" u.p.z.p. rozumie uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (art. 2 pkt 4 u.p.z.p.).

Podejmując rozważania na temat suburbanizacji i kontrurbanizacji, istotne jest także sięgnięcie do zasad „zrównoważonego rozwoju". Pojęcie to, którym posługuje się Konstytucja RP (art. 5), definiowane jest przez ustawę Prawo

[23] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 503), dalej jako u.p.z.p.

[24] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 559).

ochrony środowiska[25] jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń (art. 3 pkt 50 u.p.o.ś.).

Skutecznym instrumentem w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom suburbanizacji i kontrurbanizacji może być utworzenie parku kulturowego. Jest to jedna z form ochrony zabytków wymieniona w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[26], której celem jest ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej (art. 7; art. 16 u.o.z.o.z.). We wspomnianej ustawie zdefiniowano także takie pojęcia, jak: „historyczny układ urbanistyczny lub ruralistyczny" jako przestrzenne założenie miejskie lub wiejskie, zawierające zespoły budowlane, pojedyncze budynki i formy zaprojektowanej zieleni, rozmieszczone w układzie historycznych podziałów własnościowych i funkcjonalnych, w tym ulic lub sieci dróg (art. 3 pkt 12); „historyczny zespół budowlany" – powiązaną przestrzennie grupę budynków wyodrębnioną ze względu na formę architektoniczną, styl, zastosowane materiały, funkcję, czas powstania lub związek z wydarzeniami historycznymi (art. 3 pkt 13); „krajobraz kulturowy" – postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka (art. 3 pkt 14).

Pojęcia te mają istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia właściwego rozumienia poszczególnych regulacji prawnych, lecz także z perspektywy efektywnego zarządzania przestrzenią.

W ramach przyznanego jej władztwa planistycznego gmina jest uprawniona do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej przy pomocy różnych narzędzi planistycznych, w szczególności przez uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, oraz miejscowego planu rewitalizacji. Szczególne znaczenie dla kształtowania przestrzeni, w tym powstawania zjawisk suburbanizacji i kontrurbanizacji, ma sytuowanie obiektów budowlanych w oparciu o indywidualne warunki zabudowy i inne decyzje lokalizacyjne. Biorąc pod uwagę ograniczone w praktyce wykorzystywanie normatywnych i quasi-normatywnych dokumentów

[25] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973), dalej jako u.p.o.ś.

[26] Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 840), dalej jako u.o.z.o.z.

planistycznych, sytuowanie przedsięwzięć budowlanych odbywa się nader często w oparciu o wspomniane indywidualne decyzje lokalizacyjne, co stanowi też jedną z przyczyn chaosu urbanistyczno-przestrzennego, w tym niekontrolowanego rozlewania się zabudowy.

Uchwalając studium, gmina jest obowiązana uwzględnić uwarunkowania wynikające, w szczególności ze stanu ładu przestrzennego i jego ochrony.

Szczególne znaczenie w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej ma wspomniany wyżej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego. Uchwalając plan miejscowy, gmina jest obowiązana uwzględnić uwarunkowania wynikające m.in. z ładu przestrzennego. W planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego.

Władztwo gminy w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w kontekście zjawisk związanych z suburbanizacją i kontrurbanizacją może zostać urzeczywistnione także w określeniu w planie miejscowym granic obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej, granic obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji, granic terenów pod budowę obiektów handlowych, granic terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, granic terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych, granic terenów zamkniętych i granic stref ochronnych terenów zamkniętych, sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości. Zwłaszcza możliwość określenia w planie miejscowym sposobu usytuowania obiektów budowlanych możne znacząco wpłynąć na realizację celów związanych z procesami suburbanizacji i kontrurbanizacji.

Wpływ na te procesy ma również odpowiednie określenie w planie miejscowym zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokość zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.).

Skutecznym instrumentem może być tworzenie tzw. terenów otwartych, np. związanych z ochroną krajobrazu, ochroną przyrody jako składników planów miejscowych, które są szczególnie popularne w systemie planowania przestrzennego w Anglii i w Niemczech[27].

[27] B. Degórska, *Przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji. Możliwości rozwiązań krajowych w kontekście przyjętych praktyk europejskich*, [w:] P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, Warszawa 2005, s. 256–259.

Możliwe negatywne konsekwencje zjawisk suburbanizacji i kontrurbanizacji powinny być brane pod uwagę także podczas wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Stosownie do treści art. 4 ust. 2 u.p.z.p. w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym: 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Z uwagi na skomplikowaną, czasochłonną i kosztowną procedurę, a czasami także z innych przyczyn, wiele obszarów nie objęto planami miejscowymi, co powoduje, że lokalizacja inwestycji odbywa się głownie w oparciu o wspomniane wyżej indywidualne instrumenty planistyczne (decyzje lokalizacyjne i o warunkach zabudowy). Jak zasygnalizowano wcześniej, niewątpliwe jest to czynnik sprzyjający występowaniu zjawisk suburbanizacji i kontrurbanizacji wraz z ich negatywnymi konsekwencjami.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa m.in. warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, w szczególności w zakresie: warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (art. 54 pkt 2 lit. a u.p.z.p.). Podobnie rzecz się ma w przypadku decyzji o warunkach zabudowy (zob. art. 64 ust. 1 u.p.z.p.). Co warto zauważyć, wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku, gdy co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu (art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.). Wspomniana regulacja konsekwentnie stosowana może sprzyjać budownictwu skoordynowanemu.

Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określa w drodze rozporządzenia, sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego. W rozporządzeniu tym określa wymagania dotyczące ustalania: 1) linii zabudowy, 2) wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, 3) szerokości elewacji frontowej, 4) wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki, 5) geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połaci dachowych).

Ciekawym instrumentem, który może być wykorzystywany w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji i kontrurbanizacji, jest

wspomniany park kulturowy, który – dla przypomnienia – stanowi jedną z form ochrony zabytków, której celem jest ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowania wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej (art. 7; art. 16 u.o.z.o.z.). Park kulturowy może utworzyć rada gminy w drodze uchwały po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Parki wykraczające poza obszar jednej gminy, mogą być ustanawiane wspólnie przez gminy, bądź związek gmin. Dla obszarów, na których utworzono park kulturowy, sporządza się obowiązkowo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (art. 17 ust. 6 u.o.z.o.z.). Uchwała w sprawie utworzenia parku kulturowego określa nazwę parku, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia, które mogą wpływać na procesy inwestycyjne, prowadzenie działalności handlowej i usługowej oraz w ich efekcie na decyzje mieszkańców dotyczące miejsca stałego zamieszkania. Na przykład mogą to być regulacje określające zasady działania ogródków gastronomicznych, w tym ograniczenia godzin ich funkcjonowania, co może wpływać na jakość i komfort życia stałych mieszkańców.

Pisząc o suburbanizacji i kontrurbanizacji, nie można zapominać o szeregu instrumentów przewidzianych w ustawie o rewitalizacji[28]. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 u.r. rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Przygotowanie i realizacji procesu rewitalizacji stanowią zadania własne gminy (art. 3 ust. 1 u.r.). Wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, sporządzenie gminnego programu rewitalizacji, ustanowienie Specjalnej Strefy Rewitalizacji oraz uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji (o tym ostatnim dokumencie jest mowa w art. 37f u.p.z.p.) mogą stanowić instrumenty skutecznie przeciwdziałające negatywnym skutkom suburbanizacji oraz kontrurbanizacji. Co warto podkreślić, obszar zdegradowany może być wyznaczony w przypadku wystąpienia negatywnych zjawisk o charakterze społecznym oraz gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym, w szczególności niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej złego stanu technicznego, braku dostępu do podstawowych usług lub ich niskiej jakości, niedostosowania rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niedostosowania infrastruktury do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami.

Stosownie do treści art. 37f u.p.z.p. rada gminy może uchwalić dla obszaru rewitalizacji miejscowy plan rewitalizacji, jeżeli uchwalony został gminny

[28] Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 485), dalej jako u.r.

program rewitalizacji, o którym mowa w rozdziale 4 tej ustawy. Miejscowy plan rewitalizacji jest szczególną formą planu miejscowego, w którym, w zależności od potrzeb, można określić: 1) zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą; 2) ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków; 3) szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic; 4) zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej. Miejscowy plan rewitalizacji, czy szerzej cały proces rewitalizacji, mogą przyczynić się do ograniczenia migracji wewnętrznej oraz do racjonalnego profilowania funkcji poszczególnych przestrzeni miejskich.

Wspomniane instrumenty planistyczne mają na celu służyć przeciwdziałaniu negatywnym konsekwencjom suburbanizacji i kontrurbanizacji. Umiejętne ich wykorzystanie może nawet przyczynić się do osiągnięcia pewnych korzyści z suburbanizacji. Tworzenie planów miejscowych czy też racjonalne wykorzystywanie indywidualnych instrumentów planistycznych gwarantujących ład przestrzenny, ochronę środowiska naturalnego i krajobrazu, odpowiednią infrastrukturę techniczną i społeczną, odpowiednią komunikację dla peryferyjnych dzielnic czy też obszarów znajdujących się w sąsiedztwie dużych miast, może wręcz uczynić z suburbanizacji zjawisko korzystne, zapewniające zrównoważony rozwój i racjonalne rozmieszczenie ludności, a także poprawę jakości życia mieszkańców dzielnic centralnych.

Jak wskazuje Marek Karzyński, przyjęty w Polsce model samodzielności gmin w zakresie planowania przestrzennego stoi w sprzeczności z rozdrobnioną i zróżnicowaną strukturą administracyjną kraju, występuje brak instrumentów prawnych i finansowych skłaniających właścicieli terenów do wykorzystania ich zgodnie z przeznaczeniem w planach zagospodarowania przestrzennego lub do ich sprzedaży, koszt realizacji planu miejscowego obciąża gminę i brakuje podstaw prawnych dla zapewnienia realnego uczestnictwa zainteresowanych właścicieli w kosztach budowy infrastruktury technicznej[29]. Brakuje także regulacji prawnych nakładających obowiązek przestrzegania odpowiednich standardów projektowania urbanistycznego dotyczących m.in. wielkości i liczby obiektów oraz urządzeń infrastruktury społecznej i technicznej, a także zieleni i rekreacji publicznej w stosunku obszaru przeznaczonego pod zabudowę mieszkaniową[30]. Ponadto odczuwalny jest brak wyeksponowania krajobrazu i ładu przestrzennego jako dobra wspólnego[31].

---

[29] M. Karzyński, *Suburbanizacja i rozpraszanie zabudowy. Możliwości przeciwdziałania na przykładzie Gdyni*, [w:] P. Lorens (red.), op. cit., s. 243.

[30] K. Solarek, *Dezurbanizacja południowej strefy podmiejskiej Warszawy. Charakterystyka procesu, główne zagrożenia*, [w:] P. Lorens (red.), op. cit., s. 69.

[31] Ibidem, s. 68.

W powszechnym odczuciu istniejące instrumenty i procedury planistyczne są skomplikowane, kosztowne, czasochłonne czy też nie przystają do zmieniającego się otoczenia, postępu technologicznego itp., dlatego podjęte zostały prace, których celem ma być uproszczenie, ujednolicenie i przyspieszenie istniejących procedur, a także wypracowanie nowych narzędzi planistycznych, które pozwoliłyby gminom na skuteczniejsze zarządzanie przestrzenią.

Nowym narzędziem planistycznym ma być plan ogólny, uchwalany dla całej gminy i będący aktem prawa miejscowego, czyli źródłem powszechnie obowiązującego prawa, za pomocą którego będzie można ingerować w sferę wolności i praw jednostki, w tym w sferę uprawnień właścicielskich. Ustalenia zawarte w planie ogólnym mają być wiążące zarówno dla planów miejscowych, w tym nowych narzędzi urbanistyki operacyjnej w postaci zintegrowanych planów inwestycyjnych (ZPI), jak i dla decyzji o warunkach zabudowy. Wyłącznie dla obszarów wskazanych w planie ogólnym będą mogły być wydawane decyzje o warunkach zabudowy. Plan ten ma zastąpić studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy[32]. Plan ogólny ma być dokumentem syntetycznym, zwięzłym, pozwalającym na skuteczne kreowanie polityki przestrzennej gminy. Natomiast ogóle cele i kierunki polityki przestrzennej gminy mają być zapisane w strategii rozwoju gminy[33]. Według projektowanych zmian plan ogólny ma zawierać „ustalenia dotyczące funkcji terenów dopuszczalnych do wyznaczenia w dokumentach niższego szczebla, jak i ramowe ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, z którymi dokumenty te będą musiały zachowywać zgodność. Dodatkowo w planie ogólnym możliwe będzie wyznaczenie obszarów zabudowy śródmiejskiej, dla których będą mogły być formułowane szczególne zasady zagospodarowania dotyczące m.in. minimalnej powierzchni biologicznie czynnej czy odległości między budynkami określone w przepisach wydanych na podstawie ustawy prawo budowlane. Plan ogólny będzie także mógł zawierać regulacje dotyczące standardów dostępności infrastruktury społecznej”[34]. Ważną z punktu widzenia przeciwdziałania negatywnym konsekwencjom suburbanizacji jest projektowana regulacja zawarta w art. 61 ust. 1 pkt 1a, zgodnie z którą wydanie decyzji o warunkach zabudowy będzie dopuszczalne (z pewnymi wyjątkami) wyłącznie na obszarze uzupełniania zabudowy wyznaczonym w planie ogólnym.

Większe możliwości decydowania o lokalizowaniu inwestycji z uwzględnieniem partycypacji społecznej i zasad ładu przestrzennego mają przynieść

[32] Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 31 grudnia 2021 r., https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/prekonsultacje-zmiany-ustawy-o-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przestrzennym---reforma-systemu (data dostępu: 29.05.2022).

[33] https://www.gazetaprawna.pl/firma-i-prawo/artykuly/8388086,budownictwo-recepta-na-chaos-przestrzenny.html (data dostępu: 21.04.2022).

[34] Uzasadnienie do projektu...

zintegrowane plany inwestycyjne, które mają być uchwalane po podpisaniu umowy urbanistycznej określającej wzajemne zobowiązania inwestora oraz gminy. Na przykład inwestor może być zobowiązany do budowy drogi. Plany te mają obejmować dowolne inwestycje, nie tylko mieszkaniowe[35]. Zdaniem projektodawców „możliwość podpisania umowy urbanistycznej spowoduje, że i gmina i inwestor będą mieli możliwości kształtowania jasnych oczekiwań względem siebie w zakresie realizacji oraz finansowania inwestycji towarzyszących, a także infrastruktury technicznej, komunikacyjnej i usług społecznych”[36]. Rozwiązanie to ma ograniczyć problem dostępu do infrastruktury technicznej i społecznej również w przypadku zabudowy terenów podmiejskich.

Wnioski końcowe

Planowanie przestrzenne powinno zapewnić efektywne wykorzystanie przestrzeni w sposób zaspokajający potrzeby różnych grup jej użytkowników, w szczególności zagwarantować ład przestrzenny i umożliwić zrównoważony rozwój kraju i jego poszczególnych regionów.

W niniejszym opracowaniu próbowano odnieść się do coraz częściej nasilających się zjawisk suburbanizacji i kontrurbanizacji, które mogą pociągać za sobą duże koszty społeczne i finansowe, obciążające przede wszystkim podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, czyli gminy. Suburbanizacja jest procesem charakteryzującym się migracją mieszkańców do stref podmiejskich bądź zamiejskich i zabudową terenów często pozbawionych odpowiedniej infrastruktury technicznej i społecznej (zjawisko „rozlewania się miast”). Suburbanizacji często towarzyszy degradacja dzielnic śródmiejskich tudzież napływ do tychże dzielnic ludności o niższych dochodach. Z kolei kontrurbanizacja przejawia się w zmianie funkcji i charakteru centrum miasta na turystyczno-rozrywkowe względnie biznesowo-handlowo-administracyjne. Może także wiązać się ze zjawiskiem powrotu mieszkańców obszarów podmiejskich do dzielnic centralnych. W Polsce coraz częściej mieszkańcy rozczarowani brakiem dostępu do usług publicznych bądź dotknięci problemami komunikacyjnymi decydują się na powrót do dzielnic śródmiejskich, czemu towarzyszy zjawisko budowy nowoczesnych apartamentowców bądź rewitalizacja kamienic i innych budynków zdegradowanych.

Jak już wspomniano, zabudowa terenów pozbawionych infrastruktury technicznej i społecznej generuje wysokie koszty finansowe i społeczne. Rozprzestrzenianie się miasta na okoliczne tereny podmiejskie w sposób niekon-

[35] https://www.gazetaprawna.pl/firma-i-prawo/artykuly/8388086,budownictwo-recepta-na-chaos-przestrzenny.html (data dostępu: 21.04.2022).

[36] Uzasadnienie do projektu...

trolowany pociąga za sobą konieczność budowy i utrzymania dodatkowej infrastruktury na obszarach o niewielkim zaludnieniu, co jest nieefektywne ekonomicznie. Powoduje także zerwanie tradycyjnych relacji i więzi społecznych oraz wpływa negatywnie na środowisko przyrodnicze i walory krajobrazowe (ekspansja zabudowy na tereny cenne przyrodniczo, zaburzenie ekosystemu, negatywne zmiany w krajobrazie, negatywne oddziaływanie transportu na środowisko).

Z kolei wspomnianym zmianom funkcji centrum miasta towarzyszą takie negatywne zjawiska, jak: wzmożony ruch biznesowy i turystyczny, nadmierny hałas, dewastacje przestrzeni publicznej i prywatnej oraz inne zachowania o prawnokarnych znamionach, likwidacja terenów rekreacyjnych, terenów zielonych, miejsc parkingowych, ograniczanie usług publicznych adresowanych do stałych mieszkańców, ukierunkowanie usług na zaspokajanie potrzeb turystów posiadających zasobne portfele, co w konsekwencji znacznie utrudnia codzienne życie stałym mieszkańcom i przynajmniej pośrednio zmusza ich do przeprowadzki do peryferyjnych dzielnic czy nawet poza granice miasta.

Jak zasygnalizowano na początku do niniejszego artykułu, jest wiele przyczyn suburbanizacji i kontrurbanizacji, począwszy od ograniczenia dostępności w centralnych lokalizacjach terenów nadających się pod zabudowę, zwłaszcza mieszkaniową, a co za tym idzie – wysokie koszty budowy i zakupu nieruchomości na cele mieszkaniowe, zanieczyszczenie środowiska, zbyt intensywny ruch turystyczny, zagrożenie przestępczością, ograniczenie usług adresowanych do stałych mieszkańców, możliwość pracy zdalnej w wyniku rozwoju nowoczesnych technologii, po niewłaściwe i nieracjonalne wykorzystywanie dostępnych narzędzi planistycznych, a także często są to zamierzone działania, które ostatecznie prowadzą do różnych nieprawidłowości i błędów w zarządzaniu przestrzenią.

Negatywnym konsekwencjom suburbanizacji i kontrurbanizacji można zapobiegać poprzez właściwe wykorzystywanie dostępnych instrumentów i narzędzi planistycznych, zwłaszcza planów miejscowych, w których można zawrzeć odpowiednie regulacje pozwalające na racjonalizację zabudowy. Z uwagi jednak na skomplikowaną, czasochłonną i kosztowną procedurę uchwalania planów miejscowych, a czasami także z innych przyczyn, również nieformalnych, wiele obszarów nie jest objętych planami miejscowymi, co powoduje, że lokalizacja inwestycji odbywa się głównie w oparciu o indywidualne instrumenty planistyczne (wspomniane decyzje lokalizacyjne i o warunkach zabudowy). Niewątpliwe jest to czynnik sprzyjający występowaniu zjawisk suburbanizacji i kontrurbanizacji wraz z ich negatywnymi konsekwencjami.

Przydatne mogą okazać się narzędzia wykorzystywane w procesie rewitalizacji, różne formy ochrony przyrody, ochrony zabytków, a także uznanie krajobrazu (również krajobrazu kulturowego) za dobro publiczne, uwzględnienie czynnika kompozycji w planowaniu przestrzennym i podczas wydawania

indywidualnych decyzji lokalizacyjnych, powiązanie planów gospodarczych z narzędziami wykorzystywanymi w planowaniu przestrzennym.

Ciekawym i skutecznym instrumentem może być tworzenie tzw. terenów otwartych m.in. jako składników planów zagospodarowania przestrzennego, które są szczególnie popularne w systemie planowania przestrzennego w Anglii i w Niemczech[37].

W wielu opracowaniach wskazuje się na negatywne aspekty procesów suburbanizacji kontrurbanizacji. Należy jednak podkreślić, że zjawiska te nie mają charakteru wyłącznie negatywnego i odpowiednio (racjonalnie ukierunkowane, koordynowane) mogą przynosić korzyści (odciążenie centrum, poprawa stanu środowiska w dzielnicach centralnych, poprawa jakości życia stałych mieszkańców dzielnic centralnych, rewitalizacja itd.).

Szczególnie ciekawymi wydają się być coraz bardziej popularne trendy urbanistyczne „miast 15-minutowych", „miast ludzkiej skali" czy też „dzielnic kompletnych", „miast w mieście" w powiązaniu z koncepcjami mikromobilności. Co warto podkreślić, mogą one dotyczyć zarówno dzielnic śródmiejskich, jak i stref podmiejskich, a nawet zamiejskich. Chodzi o taki sposób organizacji miasta (dzielnic śródmiejskich, stref podmiejskich, zamiejskich), który pozwala na zaspokajanie wszystkich codziennych potrzeb w najbliższej okolicy. Tworzenie obszarów łączących w zrównoważony sposób funkcje mieszkalne, usługowe, handlowe, biznesowe i przemysłowe w połączeniu z wykorzystaniem idei mikromobilności może stanowić skuteczny instrument przeciwdziałania negatywnym skutkom suburbanizacji i kontrurbanizacji.

Od lat zapowiadane są reformy planowania przestrzennego w kierunku ograniczenia możliwości zabudowy na obszarach pozbawionych inwestycji związanych z komunikacją czy infrastrukturą społeczną i techniczną. Reformy zmierzają do uproszczenia procedur planistycznych, doprecyzowania kryteriów lokalizacji poprzez zapewnienie wydawania decyzji lokalizacyjnych w zgodzie z polityką przestrzenną gminy, wprowadzenia nowych instrumentów, jak np. plan ogólny, zintegrowany plan inwestycyjny z jednoczesnym ograniczeniem możliwości lokowania inwestycji w oparciu tylko o warunki zabudowy, czy też informatyzacji i ułatwienia dostępności społeczeństwa do danych dotyczących planowania przestrzennego.

Głównym celem zmian powinno być wyważenie różnych aspektów przestrzeni przyrodniczych, infrastrukturalnych, estetycznych, uczynienie z przestrzeni obszaru przyjaznego człowiekowi, przestrzeni umożliwiającej wygodną egzystencję i organizację życia; rzeczywistą realizację założeń ładu przestrzennego.

Wydaje się, że bez szerszego wykorzystania planów miejscowych nie jest możliwe urzeczywistnienie koncepcji ładu przestrzennego i usunięcie różnych dysfunkcji w obszarze urbanistyki. Dlatego postulowane kierunki zmian na-

[37] B. Degórska, op. cit., s. 256–259.

leży uznać zasadniczo za słuszne, zwłaszcza propozycja wprowadzenia planu ogólnego, ale zawsze przysłowiowy diabeł tkwi w szczegółach i w konkretnych rozwiązaniach ustawowych, które po przejściu całej ścieżki legislacyjnej, stają się obowiązującym prawem. Wiemy doskonale, że często dobry projekt na etapie prac legislacyjnych i pod wpływem różnych grup nacisku może być tak zmieniony, a osiągnięcie zamierzonych celów w praktyce okazuje się niemożliwe albo przynajmniej znacznie utrudnione.

Wykaz literatury

Bielecki L., *Publiczne prawa podmiotowe, interes publiczny, władztwo administracyjne, władza dyskrecjonalna i inne postacie luzu decyzyjnego*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak (red.), *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Böhm A., *Planowanie przestrzenne dla architektów krajobrazu. O czynniku kompozycji. Podręcznik dla studentów wyższych szkół technicznych*, Wyd. PK, Kraków 2006.

Borkowski J., *Pojęcie władztwa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1972, nr 167.

Chróścielewski W., *Imperium a gestia w działaniach administracji publicznej (w świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90)*, „Państwo i Prawo" 1995, z. 6

Degórska B., *Przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji. Możliwości rozwiązań krajowych w kontekście przyjętych praktyk europejskich*, [w:] P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, Urbanista, Warszawa 2005.

Iwanicki G., *Wpływ zjawiska suburbanizacji na kształtowanie przestrzeni na przykładzie obszaru podmiejskiego Lublina*, [w:] R. Krukowska (red.), *Turystyczne, rekreacyjne i geograficzne aspekty kształtowania przestrzeni*, Kartpol s.c., Lublin 2012.

Kajdanek K., *Suburbanizacja po polsku*, Zakład Wydawniczy Nomos, Kraków 2012.

Karzyński M., *Suburbanizacja i rozpraszanie zabudowy. Możliwości przeciwdziałania na przykładzie Gdyni*, [w:] P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, Urbanista, Warszawa 2005.

Korwel-Lejowska B., *Wpływ rozprzestrzeniania się miast na środowisko przyrodnicze w otoczeniu aglomeracji trójmiejskiej*, Wyd. UG, Gdańsk 2020.

Krebs W., *Baurecht*, [w:] E. Schmidt-Aßmann, F. Schoch (Hrsg.), *Besonderes Veraltungsrecht*, De Gruyter, Berlin 2008.

Latusek A. (red.), *Wielki słownik wyrazów obcych*, Krakowskie Wyd. Nauk., Kraków 2009.

Lienbacher G., *Raumordnungsrecht*, [w:] G. Lienbacher (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrech*, Springer Verlag, Wien–New York 2010.

Łobodzińska A., Antończak-Świder K., Nowak A., *Ruch migracyjny w Małopolsce – migracje wewnętrzne*, Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego, Departament Polityki Regionalnej, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2017.

Nelson A.C., *The planning of exurban America: Lessons from Frank Lloyd Wright's Broadacre City*, „Journal of Architectural and Planning Research" 1995, vol. 12, no. 4.

Pulka Z., *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, [w:] H. Rot (red.), *Państwo-Prawo-Społeczeństwo. Zbiór studiów*, „Acta Universitatis Wratislaviensis" 1992, Prawo CCVI, nr 1313.

Radziewicz P., *Administracyjnoprawne pojęcie władztwa publicznego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2005, nr 4.
Solarek K., *Dezurbanizacja południowej strefy podmiejskiej Warszawy. Charakterystyka procesu, główne zagrożenia*, [w:] P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, Urbanista, Warszawa 2005.
Stahl M., *Władztwo administracyjne (państwowe) i sankcja administracyjna*, [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
Sudra P., *Rozpraszanie i koncentracja zabudowy na przykładzie aglomeracji warszawskiej po 1989 r.*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2020.
Szewczyk M., *Podstawowe założenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. R–Z, PWN, Warszawa 2002.

Summary

Suburbanisation and counterurbanisation as challenges facing municipalities

Keywords: administrative law, spatial development planning suburbanisation, counterurbanisation, planning competencies of a municipality, tasks of a municipality, a municipality.

The aim of the study is to answer the question of whether the basic unit of local government (municipality) has any effective tools at its disposal to counteract the negative effects of suburbanisation and counterurbanisation.

Nowadays, suburbanisation is understood primarily as a process of spreading cities to the neighboring suburbs (so-called "urban sprawl"). The negative effects of suburbanisation, i.e., financial, social, environmental and other costs, are borne primarily by municipalities which have to build additional infrastructure and provide adequate public services.

Counterurbanisation consists in changing the purpose and function of parts of the city (especially their centers) which become sales, service, entertainment, and administrative centers, with the simultaneous outflow of permanent residents into the suburbs. It may also have negative consequences.

An argument can be put forward that the negative consequences of suburbanisation and counterurbanisation may be mitigated by the proper use of the existing planning and spatial development tools or new planning instruments. Such tools and instruments may even increase the effectiveness of municipalities in spatial development planning.

DOI: 10.31648/sp.8068

Tetiana Sukhorebra
Vinnytsia Institute of Trade and Economics
of State University of Trade and Economics in Kyiv, Ukraine
ORCID: 0000-0002-2918-4574
suhorebra.t.i@gmail.com

Features of legal regulation of environmental quality on the example of law and administration of Ukraine

Introduction

Environmental practice in the modern world occupies a dominant position. In social practice is a very vague awareness of the important topics, although it is about the future of the whole human race. The development of environmental status on the planet encourages people to find ways to overcome the environmental crisis.

To find the most acceptable forms of human coexistence and nature is not only taking into account anthropogenic factors but also comprehensive ecological substantiation of economic projects, organization of permanent environmental monitoring, the introduction of independent, mandatory competent service of environmental experts, protection of some important natural objects, control over the rational use of natural resources, development of environmental education, education of environmental awareness, solving the problem of complex legal regulation of environmental quality.

The concept of environmental security

In the current economic, political, and environmental situation Ukraine has become extremely important to enshrine in the Constitution of Ukraine (Article 16) the obligation of the state to ensure environmental security within its territory.

In addition, the Basic Law (Article 50) enshrines the right of citizens to safe life and a healthy quality environment, which, from a scientific point of

view approaches, is considered through the category of the right to environmental security[1].

Environmental security of the population is the most humane, noble and responsible task of environmental legislation, which, firstly, enshrines the environmental rights of Ukrainian citizens, and secondly, guarantees them implementation, thirdly, determines the legal, economic and social foundations of environmental protection.

In accordance with Art. 9 Law of Ukraine "On Environmental Protection" from 25.06.1991 every citizen of Ukraine has the right to: safe for him life and health environment; participate in the discussion draft legislation, materials on placement, construction and reconstruction of facilities that may adversely affect the condition environment, and making suggestions to state and economic bodies, institutions and organizations on these issues, participation in the development and implementation of measures to protect the environment natural environment, rational and integrated use natural resources; association in public environmental formations; obtaining in the prescribed manner complete and reliable information about the state of the environment and its impact on public health; participation in the event public ecological expertise, receiving ecological education; presentation to court lawsuits against government agencies, enterprises, institutions, organizations and citizens about compensation for damage caused to their health and property due to the negative impact on the environment[2].

Awareness of the nature of the scale of natural and man-made threats national security of Ukraine requires the application of adequate measures by the state and conducting a balanced state policy. An important factor in the successful implementation of environmental strategy is the comprehensive legal regulation of environmental quality in Ukraine, the development and creation of optimal legislation in the field of environmental safety to the settlement of public relations in this area.

Specific features of formation of environmental policy of Ukraine

The essence of state regulation of environmental protection environment is determined by the environmental policy of the state being directed to preserve the safe for the existence of living and inanimate environment, to protect the life and health of the population from the negative effects of pollution

[1] Constitution of Ukraine dated June 28, 1996. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254%.

[2] On Environmental Protection: Law of Ukraine from 25.06.1991. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text.

environment, to achieve a comprehensive legal regulation of environmental quality, protection, rational use and reproduction of natural resources.

The basis for the formation of Ukraine's environmental policy was laid the basic principle according to which the ecological security of the state has become an important element and component of national security. Developing provisions this principle was enshrined in the Constitution of Ukraine, and several other laws and bylaws that implement a comprehensive legal regulation of environmental quality[3].

One of the main regulatory acts relations in this area is the Law of Ukraine "On Environmental Protection" (1991). This law defines the principles and framework activities for the legal regulation of environmental quality, provides an implementation of state environmental programs, and asserts ownership of natural resources.

The law defines the following objectives: regulation of protection environment, use of natural resources and environmental protection security; prevention of possible damage to the environment from economic and other activities; conservation of natural resources, the genetic fund of living things nature, landscapes and other natural complexes, unique areas and natural sites that are part of the historical and cultural heritage of Ukraine[4].

Control over compliance with comprehensive legal regulation of environmental quality

Awareness of the nature of the scale of natural and man-made threats national security of Ukraine requires the application of adequate measures by the state and conducting a balanced state policy. An important factor in the successful implementation of the country's environmental development strategy creation of optimal legislation in the field of environmental protection security to regulate public relations in this area[5].

Control over compliance with comprehensive legal regulation of the quality of the environment is carried out by various state and public organizations. Including distinguishing between state bodies of general, special and sectoral competence. To the first group of bodies, environmental control is a part of their general, controlling powers exercised in various fields of life of society. These bodies include the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet Ministers

---

[3] Constitution of Ukraine dated June 28, 1996. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254%.

[4] On Environmental Protection: Law of Ukraine from 25.06.1991. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text.

[5] H. Balyuk, *Legal aspects of nuclear and radiation support (radioecological) security in Ukraine*, K. 1997.

of Ukraine, executive committees of local councils of people's deputies, and local administrations.

An important role in the comprehensive regulation of environmental quality belongs to law enforcement agencies. Prosecutors exercise supreme supervision and compliance with environmental legislation by all ministries and departments, enterprises, institutions and citizens. Court criminal and administrative cases related to, in particular, are considered a violation of the requirements of environmental legislation.

Problems of legal regulation of prevention and elimination of damage, caused to the environment by man-made and natural influences are characteristic not only of environmental legislation in Ukraine, which is developing but also of all national legislation and law enforcement practice[6].

Theoretical, legal and scientific-practical issues of research, values, forms, methods and ways to compensate for environmental damage natural environment from man-made and natural factors modern conditions should determine the place and system of state and legal, organizational, economic, social and other means of support prevention and elimination of such damage within the environmental system legislation as a complex legal community, set law enforcement norms aimed at effective, optimal settlement public relations in the field of rational use of natural resources, environmental protection and environmental security[7].

Environmental security is based on the concept of a comprehensive system of international (global) security, in which the former is considered an organic part and key component of this system[8]. Taking into account that environmental danger is manifested today at all levels of human activity – from global to local – in our opinion, environmental security in the system of national security of Ukraine should become the main direction of development. It is because environmental safety is the most important component national, woven into the personal security of man, his environmental security[9].

The national security system of Ukraine provides for the following types of security: political, economic, social, military, environmental, scientific, technical, and information. They are integrated into a common system based on the concept of national security in Ukraine.

---

[6] M. Krasnova, *Compensation for environmental damage legislation of Ukraine (theoretical and legal aspects)*, Monograph, VOC Kyiv University, 2008.

[7] O. Kolbasov, *Environmental safety concept (legal aspect)*, "Sov. state and law" 1988, No. 12, p. 47.

[8] V. Kartashkin, *The humanitarian component is comprehensive systems of international security*, "Soviet Yearbook of International Law: Sat. M." 1988, p. 20.

[9] O. Zarzhytsky, *Current issues of legal support of environmental policy Of Ukraine (theoretical aspects)*, Monograph D., National Mining University, 2012, p. 200.

Conclusions

Thus, environmental safety as a phenomenon is one of the components of the overall security, forming the system of national security in Ukraine. Concept (Fundamentals of State Policy) of National Security of Ukraine among priority national interests include, in particular, ensuring environmentally and technologically safe living conditions of society, strengthening the gene pool of the Ukrainian people, its physical and moral health and intellectual potential, etc. State national security policy is determined based on priorities of national interests and threats to national security in Ukraine and is carried out through the implementation of relevant doctrines, strategies, concepts and programs in various areas of national security by current legislation.

The main directions of state policy of Ukraine in environmental areas are defined:

– implementation and control over observance of scientifically substantiated standards of nature management and environmental protection;

– control over the state of the environment, detection and elimination of threats to public health, timely warning of citizens of Ukraine in case of danger;

– reduction of anthropogenic loads, elimination of consequences harmful effects of human activities on the environment;

– introduction of environmentally friendly technologies into production;

– implementation of measures to reduce the impact of the Chornobyl impact disasters;

– prevention of uncontrolled import into Ukraine environmentally hazardous technologies, substances and materials.

Despite the troubles and economic difficulties, in recent years Ukraine laid the foundations (scientific and methodological, legal, economic) of state environmental policy inherent in the market countries economy. Today, polluting the environment and over-consume natural resources become economically unprofitable. In addition, this is the main result of comprehensive legal regulation of environmental quality.

References

Bayuk H., *Legal aspects of nuclear and radiation support (radioecological) security in Ukraine*, K. 1997 [in Ukrainian].

Kartashkin V., *The humanitarian component is comprehensive systems of international security*, "Soviet Yearbook of International Law: Sat. M." 1988 [in Ukrainian].

Krasnova M., *Compensation for environmental damage legislation of Ukraine (theoretical and legal aspects)*, Monograph, VOC Kyiv University, 2008 [in Ukrainian].

Kolbasov O., *Environmental safety concept (legal aspect)*, "Sov. state and law" 1988, No. 12 [in Ukrainian].

Zarzhytsky O., *Current issues of legal support of environmental policy Of Ukraine (theoretical aspects)*, Monograph D., National Mining University, 2012 [in Ukrainian].

Summary

Features of legal regulation of environmental quality on the example of law and administration of Ukraine

Keywords: environment, policy, legislation, legal regulation, environmental security.

The understanding of the concept of the environmental security is considered in the article. It is characterized that the environmental safety of the population is the most humane, noble and responsible task of environmental legislation, which, firstly, enshrines the environmental rights of citizens of Ukraine, secondly, guarantees their implementation, thirdly, determines the legal, economic and social foundations of environmental protection. natural environment. The essence of state regulation of environmental protection is determined.

The normative legal acts regulating relations in the field of environmental quality are analyzed. It is described which organizations control the observance of complex legal regulations of environmental quality. The essence of Ukraine's environmental policy is determined. The main directions of the state policy of Ukraine in the ecological sphere are singled out. It is highlighted how today the ecological danger is manifested in human activities.

Streszczenie

Cechy prawnej regulacji jakości środowiska na przykładzie prawa i administracji Ukrainy

Słowa kluczowe: środowisko, polityka, prawodawstwo, regulacja prawna, bezpieczeństwo środowiskowe.

Artykuł dotyczy rozumienia pojęcia bezpieczeństwa środowiskowego. Bezpieczeństwo ekologiczne ludności jest najbardziej humanitarnym, szlachetnym i odpowiedzialnym zadaniem ustawodawstwa środowiskowego, które, po pierwsze, gwarantuje prawa ekologiczne obywateli Ukrainy, po drugie, gwarantuje ich realizację, po trzecie, określa prawne, ekonomiczne i społeczne podstawy ochrony środowiska środowisko naturalne. Określono istotę państwowych regulacji ochrony środowiska.

Analizie poddane zostały normatywne akty prawne regulujące stosunki w zakresie jakości środowiska. Opisano, które organizacje kontrolują przestrzeganie złożonych regulacji prawnych dotyczących jakości środowiska. Określono istotę polityki ekologicznej Ukrainy. Wyróżniono główne kierunki polityki państwowej Ukrainy w sferze ekologicznej. Podkreślono, jak dziś w działalności człowieka przejawia się zagrożenie ekologiczne.

DOI: 10.31648/sp.7781

Weronika Szafrańska
Uniwersytet Śląski w Katowicach
ORCID: 0000-0002-6903-8758
weronika.szafranska@us.edu.pl

O wnoszeniu podań na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej (o problemie „zwykłego" e-maila)

Wstęp

Wprowadzanie nowych rozwiązań na rzecz szybszej cyfryzacji administracji publicznej determinuje zmiany w już istniejących przepisach. Czasem nowelizacje są wynikiem wprowadzenia w życie praktyki organów czy poglądów przyjmowanych przez orzecznictwo, czasem wręcz odwrotnie – prawodawca neguje wypracowane schematy, opowiadając się za rzadziej przyjmowanym stanowiskiem.

Taka sytuacja miała miejsce przy okazji nowelizacji art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego[1]. Oprócz zmiany treści podyktowanej wprowadzeniem ustawy o doręczeniach elektronicznych[2], zdecydowano się także na doprecyzowanie kwestii wnoszenia podań na adres poczty elektronicznej organu, tj. w formie „zwykłej" wiadomości e-mail[3], przesłanej z prywatnego adresu poczty elektronicznej na adres poczty elektronicznej organu niebędący specjalnym adresem do doręczeń elektronicznych (elektroniczną skrzynką podawczą organu[4]). Do 5 października 2021 r. kwestia ta nie była jednoznacznie

[1] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm.), dalej jako k.p.a.

[2] Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 569 ze zm.), dalej jako ustawa o e-doręczeniach.

[3] W niniejszej publikacji będą używane określenia: prywatna poczta elektroniczna, prywatna skrzynka pocztowa, „zwykły" adres e-mail, „zwykły" e-mail – jakkolwiek nie są to pojęcia prawne, to są one powszechnie rozumiane i mogą jednocześnie służyć jako synonimy dla pojęcia wnoszenia podań na elektroniczną skrzynkę podawczą czy za pomocą adresu do doręczeń elektronicznych.

[4] Dalej jako ESP.

uregulowana w kodeksie, co prowadziło do rozdźwięku zarówno jeśli chodzi o poglądy prezentowane w doktrynie, jak i działania poszczególnych organów administracji, do których takie wiadomości e-mail, traktowane przez wnoszących jako podania w rozumieniu art. 63 k.p.a., były wnoszone. Po wskazanej dacie zaczął obowiązywać nowy tekst § 1 art. 63 k.p.a., zgodnie z którym podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) wnosi się na piśmie za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu. Podania utrwalone w postaci elektronicznej wnosi się na adres do doręczeń elektronicznych. Jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania.

Celem niniejszej publikacji jest analiza zmian zachodzących na przestrzeni ostatnich ponad 20 lat względem możliwości wnoszenia podań drogą elektroniczną z perspektywy korzystania z prywatnej skrzynki pocztowej, tj. niewnoszenia pisma za pomocą ESP czy, jak uregulował to obecnie ustawodawca, za pomocą specjalnego adresu do doręczeń. Na szczególną uwagę zasługuje wskazana wyżej zmiana, która od października 2021 r. praktycznie zrewolucjonizowała wnoszenie podań w opisywanym aspekcie.

Co ciekawe, samo uzasadnienie projektu ustawy o e-doręczeniach[5] nie traktuje szerzej o zastosowaniu instytucji pozostawienia bez rozpoznania dla pism wniesionych na adres poczty elektronicznej organu z prywatnej skrzynki pocztowej – ograniczono się jedynie do stwierdzenia, że „w związku z wprowadzeniem ogólnej zasady, że każda sprawa może być załatwiona z wykorzystaniem pism w postaci elektronicznej, oraz wymagań dotyczących podpisywania i doręczania takich pism, uproszczone i odpowiednio doprecyzowane mogły zostać niektóre przepisy zawarte w tym (…) art. 63 (…), zawierające szczególne uwarunkowania dla załatwiania spraw drogą elektroniczną w przypadku określonych rodzajów pism". Zmiana ta ma jednak niebagatelne znaczenie w praktyce.

Dla zrozumienia dlaczego ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie konkretnego rozwiązania w omawianym zakresie, a także dlaczego, w ocenie autorki, nie jest ono rozwiązaniem w pełni akceptowalnym, w świetle obowiązujących zasad ogólnych k.p.a., konieczne jest odniesienie się do poglądów doktryny i orzecznictwa przed datą wejścia w życie ustawy o e-doręczeniach, a także skonfrontowanie ich z praktyką stosowaną w poszczególnych organach.

[5] Tekst uzasadnienia: https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=239 (data dostępu: 15.03.2022).

Podejście ustawodawcy doktryny i orzecznictwa do wnoszenia podań przy użyciu prywatnej skrzynki pocztowej do 4 października 2021 r.

W niniejszym artykule pominięto kwestie odnoszące się do pojęcia podania czy też ogólnie kwestii technicznych wnoszenia podań drogą elektroniczną, odsyłając w tym zakresie do bogatej literatury[6].

Skupiając się na samym aspekcie wnoszenia podania „zwykłym" e-mailem należy zauważyć, że możliwość wnoszenia podań za pomocą poczty elektronicznej została usankcjonowana przez ustawodawcę już w 1999 r.[7], kiedy to do art. 63 § 1 k.p.a. wprowadzono możliwość wnoszenia podań telefaksem oraz pocztą elektroniczną. Przez pierwsze lata organy niechętnie dopuszczały jednak taki sposób wnoszenia podań, tłumacząc to brakiem rozwiązań prawnych dookreślających zasady przyjmowania podań w takiej formie[8]. Warto zauważyć, że w świetle tak sformułowanego przepisu, zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, nie istniała konieczność opatrywania podań wnoszonych z prywatnego adresu elektronicznego ani podpisem elektronicznym ani nawet podpisem zwykłym (odręcznym), co tłumaczono interpretacją art. 63 § 3 k.p.a., który w ówczesnym brzmieniu przewidywał, że podpisem musi zostać opatrzone jedynie podanie wnoszone pisemnie bądź ustnie do protokołu oraz zasadą ograniczonego formalizmu postępowania administracyjnego[9]. W związku z powyższym wywodzono, że podanie wniesione drogą elektroniczną, nie będąc *de facto* pismem w znaczeniu treści na kartce, nie wymaga żadnego podpisu, choć pojawiały się poglądy dopuszczające wnoszenie podań opatrzonych zwykłym podpisem na dokumencie elektronicznym w formie skanu przesłanym przy użyciu prywatnej skrzynki pocztowej. Na korzyść ustawodawcy, w tej niepewnej prawnie sytuacji, działał dopiero co funkcjonujący w państwie Internet – organy nie były zasypywane podaniami wnoszonymi tą drogą. Od 2001 r. zaczął przeważać pogląd, zgodnie z którym od wejścia w życie ustawy o podpisie elektronicznym[10] każde podanie wnoszo-

---

[6] Zob. Z.R. Kmiecik, *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 97 i nast.; A. Skóra, P. Kardasz, *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Część I*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" 2020, z. 1(22), s. 197– 201; P. Gacek, *Istota podpisu na podaniu – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2019, nr 6, s. 49 i nast.

[7] Zob. art. 2 pkt 18 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126).

[8] Zob. R. Biskup, M. Ganczar, *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2008, z. 1, s. 61; M. Kotulska, *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012, nr 9, s. 24.

[9] R. Podpłoński, *Podpis elektroniczny w prawie cywilnym i administracyjnym*, „Prawo Bankowe" 2003, nr 1, s. 32–33.

[10] Ustawa z dnia 18 września 2001 r. (tekst pierw. Dz.U. Nr 130, poz. 1450).

ne za pomocą poczty elektronicznej musiało być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym[11].

Ustawodawca naprawił powyższą nieścisłość z dniem 21 listopada 2005 r., kiedy wszedł w życie przepis ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[12], którym to dodano § 3a do art. 63 k.p.a. Zgodnie z jego brzmieniem podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno: 1) być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, przy zachowaniu zasad przewidzianych w przepisach o podpisie elektronicznym, oraz 2) zawierać dane w ustalonym formacie, zawarte we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru.

Na przestrzeni kolejnych lat art. 63 k.p.a. był modyfikowany pięciokrotnie z uwagi na nowelizacje ww. ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, w tym wprowadzenie systemu ePUAP czy wejście w życie ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej i wprowadzania nowych sposobów uwierzytelniania użytkownika systemu teleinformatycznego[13].

Dopiero jednak wraz z nowelizacją art. 63 k.p.a. w oparciu o przepisy ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, obowiązującą od 5 października 2021 r., ustawodawca zdecydował się na usankcjonowanie od strony negatywnej sposobu wnoszenia podań na adres poczty elektronicznej organu administracji, przesądzając, że tak wniesione podanie zostanie pozostawione bez rozpoznania[14]. Oczywiście powyższy przepis należy zestawić ze znowelizowanym jednocześnie art. 14 k.p.a. Zgodnie z jego § 1a pisma utrwalone w postaci elektronicznej opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym lub kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną organu administracji publicznej ze wskazaniem w treści pisma osoby opatrującej pismo pieczęcią.

---

[11] Zob. B. Waldemar, I. Stembalski, *Zastosowanie środków elektronicznych w postępowaniu administracyjnym – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2004, t. LXI, s. 87–88; G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 488.

[12] Art. 36 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst pierw. Dz.U. Nr 64, poz. 565).

[13] Zob. kolejno art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 40, poz. 230); art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 183); art. 50 pkt 4 ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. poz. 1579); art. 2 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1544).

[14] Zob. art. 61 pkt 17 lit. a ustawy o e-doręczeniach.

Na marginesie należy zauważyć, że ustawodawca, zmieniając treść art. 14 i 63 k.p.a., chciał uporządkować kwestie terminologiczne w zakresie pewnej legislacyjnej niekonsekwencji ustawodawcy względem wnoszenia podań, na którą zwracano uwagę w doktrynie[15]. Od października 2021 r. w powyższym przepisie mowa już nie o wnoszeniu podania „pisemnie", a „na piśmie" (zarówno w § 1, jak i 3). Zmiana ta nastąpiła wraz ze zmianą art. 14 k.p.a., w którym określenie, że „sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego", zastąpiono określeniem „sprawy należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej". Powyższa zmiana terminologii była ze wszech miar konieczna, ukróciła bowiem dotychczasowe spory o to, czy zasada pisemności obejmuje także dokumenty elektroniczne. W związku ze zmianą w art. 14 k.p.a. należy zatem uznać, że przez określenia zawarte w art. 63 § 1 i 3 k.p.a.: „podania (…) wnosi się na piśmie" oraz „podanie wniesione na piśmie" należy rozumieć zarówno podania w tradycyjnej formie pisemnej, z tekstem napisanym ręcznie, za pomocą komputera, bądź za pomocą innej techniki na kartce (kartkach) opatrzone własnoręcznym podpisem[16], jak i podania skonwertowane do postaci elektronicznej opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym.

Tym samym można ocenić, że rozróżnianie podań na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego na wnoszone w formie ustnej, pisemnej oraz dokumentu elektronicznego[17] należy zrewidować do formy ustnej i pisemnej, w ramach której rozróżniamy dwie postaci utrwalenia.

Brak jasnego stanowiska ustawodawcy względem wnoszenia podań w formie „zwykłego" e-maila (tj. niepozwalającego na jednoznaczną identyfikację osoby wnoszącej) w latach 2005–2021 spowodował, że w doktrynie i orzecznictwie zaczęły ścierać się ze sobą dwa stanowiska odnośnie do traktowania jako podania pism wnoszony za pomocą elektronicznych „prywatnych" skrzynek pocztowych.

Zgodnie z pierwszym poglądem uważano, że za podanie można uznać jedynie pismo wnoszone w sposób wskazany w art. 63 k.p.a. Tym samym za podanie w formie elektronicznej można było uznawać jedynie pismo skonwertowane do dokumentu elektronicznego, wnoszone za pomocą środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, utworzoną na podstawie ustawy z 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Pismo niewniesione

---

[15] Zob. szerzej G. Sibiga, *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 55–58.

[16] A. Skóra, P. Kardasz, *Art. 63*, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Olsztyn 2020, s. 67.

[17] M. Jachowicz, M. Kotulski, *Forma dokumentu elektronicznego w działalności administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 121.

poprzez ESP organu, tj. wniesione na inny adres aniżeli adres tejże skrzynki, należało uznawać za podanie niewniesione w ogóle. W związku z powyższym należało uznać, że organ nie miał możliwości wzywania na podstawie art. 64 k.p.a. o uzupełnienie braku formalnego podania, jakim był brak podpisu. Wezwanie o uzupełnienie podpisu mogło zatem następować, zgodnie z tymi poglądami, jedynie w sytuacji, gdy podanie w formie elektronicznej zostało wniesione za pośrednictwem ESP organu, jednak osoba wnosząca zapomniała je podpisać. Przesłanie podania do organu drogą elektroniczną za pośrednictwem zwykłej skrzynki pocztowej nie mogło zatem zostać uznane za tożsame ze złożeniem dokumentu na ESP organu administracji publicznej i nie wywoływało tym samym skutków prawnych[18].

Jednocześnie wskazywano, że obowiązek wniesienia podania w formie dokumentu elektronicznego na adres ESP organu nie stanowił elementu formalnego podania jako czynności prawnej, a co za tym idzie – pismo wniesione nawet w formie dokumentu elektronicznego, ale na inny adres, także nie mogło zostać uznane za brak formalny[19].

W orzecznictwie składy orzekające podzielające powyższy pogląd[20], jako argument za jego przyjęciem, wskazywały także, że w ramach nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, dokonanej na podstawie ustawy z 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, wprowadzono w art. 57 § 5 pkt 1 k.p.a. zasadę, zgodnie z którą termin uważało się za zachowany, gdy nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru (tzw. UPO). Tym samym, skoro tylko wniesienie pisma za pośrednictwem ESP gwarantowało stronie otrzymanie takiego poświadczenia (art. 63 § 4 i 5 k.p.a.), pismo wniesione na inny adres elektroniczny organu czy któregoś z jego pracowników należało uznać za podanie w ogóle niewniesione. Podnoszono także, że „podpis osobisty" oznacza własnoręcznie złożony przez stronę podpis, co może mieć miejsce tylko w wyniku usunięcia braku formalnego prawidłowo wniesionego podania[21].

W myśl powyższych rozważań pismo wnoszone za pośrednictwem „zwykłej" poczty elektronicznej, tj. bez zachowania procedury określonej w art. 63 § 1 k.p.a., nawet jeśli w ocenie wnoszącego było podaniem, nie powinno było

---

[18] Zob. także postanowienie WSA w Warszawie z 6 września 2019 r., sygn. akt VI SAB/Wa 45/19, Lex nr 2724448.

[19] M. Jachowicz, M. Kotulski, op. cit., s. 121.

[20] Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 10 września 2020 r., sygn. akt VIII SA/Wa 436/20, Lex nr 3100483; postanowienie WSA w Warszawie z 6 września 2019 r., sygn. akt VI SAB/Wa 45/19, Lex nr 2724448; postanowienie NSA z 17 stycznia 2020 r., sygn. akt II GSK 1502/19, Lex nr 2767324; wyrok WSA w Warszawie z 1 grudnia 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 402/17, Lex nr 2437937.

[21] Por. wyrok WSA w Warszawie z 30 czerwca 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 709/20, Lex nr 3042601.

wywoływać żadnego skutku prawnego, a co za tym idzie – nie mogło zostać także uzupełnione o podpis. Dopiero wniesienie podania w sposób określony w art. 63 § 1 k.p.a. wywoływałoby po stronie organu obowiązek ewentualnego wezwania nadawcy do usunięcia braków formalnych podania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., w tym opatrzenia dokumentu kwalifikowanym podpisem elektronicznym[22].

W orzecznictwie sądów administracyjnych zaczął jednak bezsprzecznie przeważać pogląd przeciwny[23]. Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał w swoich orzeczeniach, że jakkolwiek wiadomość e-mail nie może zostać uwierzytelniona przy użyciu mechanizmów określonych w art. 20a ust. 1 albo 2 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, to nie wyklucza to jednak uznania, że taka forma komunikowania się podmiotu z organem administracji publicznej, na gruncie art. 63 § 1 k.p.a., może być dopuszczalna, gdyż procedura administracyjna przewiduje możliwość posługiwania się analogią. Dla potwierdzenia powyższego podpierano się w uzasadnieniach wyroków uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 maja 2014 r., sygn. akt I OPS 10/13[24], w której potwierdzono faktyczną dopuszczalność wnoszenia pism do sądu administracyjnego drogą elektroniczną, uznając tym samym, że pismo procesowe przesłane do sądu za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej pozostaje nadal „pismem w postępowaniu sądowym", o którym mowa w art. 45 i nast. ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Pogląd ten uznawano za uzasadniony, posiłkując się odwołaniem do telefaksu jako powszechnego środka komunikowania się między stroną a sądem, co tym samym wskazywało na brak podstaw do negowania podobnego wykorzystania poczty elektronicznej i innych analogicznych narzędzi techniki informatycznej. Sąd zgodził się z poglądem, według którego nie istnieje prawnie relewantna różnica między wniesieniem pisma procesowego faksem a wniesieniem go w formie elektronicznej. W jednym i drugim przypadku środki techniczne, służące transmisji treści dokumentu, są – przynajmniej z czysto prawnego punktu widzenia – podobne[25]. Należy tu jednak podkreślić, że taki pogląd stoi w sprzeczności z wykładnią literalną art. 63 § 1 k.p.a., w którym telefaks został wymieniony, zaś zwykła elektro-

[22] Wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2018 r., sygn. akt VII SA/Wa 1046/17, Lex nr 2465739.

[23] Zob. wyroki: NSA z 14 lipca 2021 r., sygn. akt III OSK 3660/21, Lex nr 3226905; NSA z 23 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1901/17, Lex nr 2450427; NSA z 6 października 2020 r., sygn. akt II GSK 696/20, Lex nr 3110293; WSA w Lublinie z 9 listopada 2021 r., sygn. akt III SA/Lu 180/21, Lex nr 3279068; WSA w Warszawie z 11 czerwca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 147/21, Lex nr 3193756; WSA w Gdańsku z 10 września 2020 r., sygn. akt III SA/Gd 518/20, Lex nr 3054798; WSA w Gdańsku z 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Gd 933/20, Lex nr 3163653; WSA w Rzeszowie z 14 października 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 1086/21, Lex nr 3246194;

[24] Uchwała NSA z 12 maja 2014 r., sygn. akt I OPS 10/13, Lex nr 1459207.

[25] M. Pilich, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 września 2008 r., sygn. akt I OZ 673/08*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa" 2009, nr 4, s. 51.

niczna skrzynka pocztowa nie. Sądy stanęły jednak na stanowisku, że pismo przesłane przy użyciu prywatnej poczty elektronicznej na adres e-mail organu wywołuje skutki zarówno co do treści w nim zawartej, jak i daty doręczenia, jeżeli wynika to z potwierdzenia transmisji danych (oczywiście przy założeniu późniejszego uzupełnienia podpisu). Skutek prawny wniesienia podania następowałby zatem w dniu, w którym wiadomość elektroniczna została wprowadzona do systemu teleinformatycznego organu, co na gruncie k.p.a. znajdowało w ocenie sądów uzasadnienie w art. 61 § 3a k.p.a.[26] W niektórych orzeczeniach akcentowano wprost, że podanie wniesione na zwykłą skrzynkę powinno zostać potraktowane jako złożone w „zwykłej" (czyli pisemnej) formie, bowiem elektroniczna skrzynka winna być traktowana jak odpowiedniki biura podawczego, a tym samym uniemożliwienie uzupełnienia braku formalnego podania przez jego podpisanie nie może być akceptowane[27].

O ile zrozumiałe jest, że sądy administracyjne, opowiadając się za uznaniem za podanie obarczone jedynie brakiem formalnym pisma wniesionego przy użyciu prywatnej skrzynki pocztowej z pominięciem ESP organu, miały na uwadze hołdowanie zasadzie budzenia zaufania do administracji publicznej oraz fakt, że komunikacja elektroniczna ma niewątpliwie uprościć kontakty obywateli z podmiotami publicznymi[28], o tyle należy zwrócić uwagę, iż przyjęcie takiego poglądu generowało także problemy.

Co bowiem w sytuacji, w której strona wnosząca pismo za pośrednictwem swojej prywatnej skrzynki e-mailowej nie podała adresu zamieszkania, pod który można było wysłać wezwanie o uzupełnienie podpisu, a organ nie był w stanie takowego ustalić? Jeśli organ na zasadzie wyrażonej w art. 64 § 1 k.p.a. pozostawiłby pismo od razu bez rozpoznania, to czy powinien stosowną informację przesłać na adres, z którego podanie zostało wysłane? Gdyby zdecydował się zaś na wezwanie o podpis (i adres zamieszkania) poprzez przesłanie wiadomości zwrotnej na adres e-mail, z którego pismo zostało wysłane, należy pamiętać, że poprzez użycie „zwykłego" adresu skrzynki pocztowej organ nie jest w stanie wygenerować urzędowego poświadczenia doręczenia. Dowodem, że organ w istocie taką wiadomość zwrotną o potrzebie uzupełnienia podpisu wysłał, mógł być zatem jedynie zwykły wydruk z systemu danej skrzynki pocztowej, zawierający datę wysłania wiadomości. Co jednak w sytuacji, w której osoba wnosząca takie pismo upierałaby się, że informacji o potrzebie jego podpisania nigdy nie otrzymała? Ponadto czy strona mogłaby dowodzić, że wysłała podanie, co prawda obarczone brakiem formalnym, ale licząc, iż organ wezwie ją o podpis w trybie art. 64 § 2 k.p.a., w sytuacji gdy

[26] Wyrok NSA z 6 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 203/17, Lex nr 2338643; wyrok WSA w Szczecinie z 7 października 2021 r., sygn. akt II SA/Sz 737/21, Lex nr 3289418.

[27] Zob. wyrok WSA w Rzeszowie z 12 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Rz 1121/12, Lex nr 1303577; wyrok NSA z 4 maja 2021 r., sygn. akt II OSK 2158/18, Lex nr 3265671.

[28] Por. wyrok WSA w Gdańsku z 7 października 2020 r., sygn. akt II SAB/Gd 40/20.

pismo trafiło do tzw. spamu, czyli folderu w skrzynce pocztowej, do którego automatycznie trafiają wiadomości uznane za pomocą odpowiednich algorytmów za niechciane lub niepotrzebne i tym samym pismo to nie zostało nigdy odczytane przez pracownika organu?

Po drugie, same sądy nie przyjęły jednolitego stanowiska odnośnie do daty, którą należałoby uznać za dzień wniesienia podania. Oprócz przeważającego stanowiska, że dniem tym jest dzień, w którym pismo trafiło do systemu teleinformatycznego organu, w orzecznictwie pojawiły się także poglądy uznające za dzień wniesienia podania dzień odczytania wiadomości przez pracownika organu[29] czy też dzień, w którym istniała najwcześniejsza, teoretyczna możliwość jego wydrukowania, a nawet dzień, w którym pracownik organu pismo fizycznie wydrukował[30]. I choć należało oczywiście założyć, że problemy techniczne po stronie organu obarczały wnoszącego takowe pismo, trzeba zauważyć, że osoba wnosząca pismo ze swojej prywatnej skrzynki pocztowej na adres np. pracownika organu w ostatnim dniu przysługującego jej terminu, znająca powyższy, przeważający w orzecznictwie pogląd o konieczności wezwania do uzupełnienia podpisu, mogła liczyć na takie właśnie działanie organu, nie zdając sobie przykładowo sprawy, że w systemie technicznym organu działają właśnie prace konserwatorskie czy też wystąpiła awaria techniczna, w związku z czym jej pismo trafiało do systemu teleinformatycznego organu dopiero w następnym dniu, tj. dzień po upływie przewidzianego prawem terminu na dokonanie przez nią czynności procesowej.

Sytuacja prawna po 5 października 2021 r.

Ustawodawca, dostrzegając „mankamenty" przyjętego przez orzecznictwo poglądu względem wnoszenia pism za pośrednictwem prywatnej skrzynki pocztowej, a także chcąc uregulować jednoznacznie kwestię wnoszenia podań drogą elektroniczną przy powstającej na podstawie ustawy z 2021 r. bazy adresów elektronicznych, zdecydował się na dość „drastyczny" dla obywatela krok. Od 5 października 2021 r. podania wnoszone na adres „zwykłej" skrzynki pocztowej są pozostawiane bez rozpoznania (art. 63 § 1 zd. 2 k.p.a.)[31].

Tym samym ustawodawca przeciął spekulacje co do tego, czy wnoszący winien zostać wezwany o uzupełnienie podpisu pod tak wniesionym pismem.

---

[29] Zob. wyrok WSA w Białymstoku z 22 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Bk 3/22, Lex nr 3315231.

[30] Por. postanowienie NSA z 15 lutego 2017 r., sygn. akt I OZ 389/17, Lex nr 2254453; postanowienie NSA z 2 października 2015 r., sygn. akt II OZ 920/15, Lex nr 1987422.

[31] O sposobie pozostawienia podania bez rozpoznania po nowelizacji zob. D.R. Kijowski, *Podanie wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej*, [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, Warszawa 2022, s. 250.

O ile sam fakt próby jednoznacznego prawnego uregulowania tej kwestii należy uznać za krok pozytywny, o tyle warto zwrócić uwagę na minusy takiego posunięcia. Zwracając bowiem uwagę, że w ślad za orzecznictwem organy wzywały do uzupełnienia podpisu, można pokusić się o stwierdzenie, iż w przeważającej liczbie spraw osoby wnoszące środki zaskarżenia za pomocą „zwykłej" poczty elektronicznej dzięki takiemu właśnie podejściu, po uzupełnieniu podpisu na wezwanie organu, dochowywały ustawowego terminu na złożenie odwołania czy zażalenia. W obecnej sytuacji osoba nieświadoma tego, że pismo wniesione pod postacią „zwykłego" e-maila jest nieskuteczne i nie może zostać w żaden sposób „poprawione" poprzez uzupełnienie braków formalnych, może otrzymać zawiadomienie o pozostawieniu go bez rozpoznania dawno po upływie terminu na złożenie danego środka zaskarżenia czy też upływie terminu prawa materialnego. Zanim bowiem organ I instancji sporządzi i prześle stosowne zawiadomienie bądź też, w przypadku uznania pisma za środek zaskarżenia rozpoznawany przez organ wyższej instancji, takową wiadomość wydrukuje i prześle wraz z aktami sprawy organowi II instancji, aby ten zawiadomił stronę o pozostawieniu jej podania bez rozpoznania, szanse na ponowne prawidłowe złożenie podania, od którego zależy dochowanie terminu procesowego czy materialnego, mogą być zerowe[32].

W ocenie autorki niniejszego artykułu opisywane rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę można uznać za naruszające szeroko rozumianą zasadę budzenia zaufania obywateli do organów. Należy bowiem podkreślić, że obok zasady kodeksowej, stosowanej w postępowaniu administracyjnym, zasada ta wywodzona z art. 2 Konstytucji RP odnosi się nie tylko do stosowania prawa, lecz także do stanowienia prawa przez organy państwowe[33]. I jakkolwiek trudno zarzucić tu ustawodawcy, że stworzony przez niego przepis jest niejasny czy nieprecyzyjny, na który to przejaw powyższej zasady wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny[34], można zastanowić się, czy nie stanowi on jednak pewnego rodzaju „pułapki", szczególnie w sytuacji, w której nie został uzupełniony o jasno wyrażoną przez prawodawcę powinność poinformowania wnoszącego pismo przez organy o prawnych konsekwencjach takiego sposobu wnoszenia pism do organów. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojęcie pułapki w stanowieniu prawa odnosi się co prawda do kwestii tworzenia prawa, które nie będzie zaskakiwało obywateli podejmujących pewne de-

[32] Należy spodziewać się, że organy I instancji – w ślad za ugruntowanym poglądem orzecznictwa i praktyką – będą wysyłać pisma uznawane przez wnoszących za odwołania prosto do organu II instancji, aby te wysyłały zawiadomienia o pozostawieniu bez rozpoznania.

[33] A. Wróbel, *Art. 8*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 140.

[34] Zob. wyrok TK: z 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 50/07, Lex nr 489375; z 20 października 2010 r., sygn. akt P 37/09, Lex nr 607429; z 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02, Lex nr 76811; z 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02, Lex nr 54067; z 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00, Lex nr 49538.

cyzje w zaufaniu, że nie narażą się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie ich podejmowania[35]. Należy jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z linią orzeczniczą sądów administracyjnych, opracowaną w poprzednim stanie prawnym, wzywanie o podpis podania wniesionego na adres skrzynki pocztowej „zwykłym" e-mailem stało się powszechną praktyką ze strony organów. Tym samym dopuszczalne jest uznanie, że wyżej opisywana zmiana może być postrzegana jako „zaskakująca" dla części społeczeństwa.

O ile zatem w poprzednim stanie prawym to stanowisko sądów administracyjnych umożliwiało organom wzywanie o uzupełnienie braków formalnych przy pismach wnoszonych za pośrednictwem prywatnej poczty elektronicznej, a zatem niekonieczne w praktyce było nawet jednoczesne informowanie wnoszącego, że nie dochował przewidzianego w art. 63 § 1 k.p.a. sposobu wnoszenia podania, o tyle obecnie niezwłoczne przesłanie takiej informacji może przesądzić o dochowaniu terminu materialnego czy terminu procesowego na wniesienie środka zaskarżenia.

I tu należy zadać pytanie: czy przesłanie stosownej informacji do osoby korzystającej z prywatnej skrzynki pocztowej o nieskuteczności takiego działania wymaga w istocie zmiany przepisów, czy też obowiązek taki może (powinien?) zostać wywiedziony z zasad ogólnych postępowania? I dalej: czy nawet przy założeniu, że organy powinny informować o skutecznym sposobie wnoszenia podania, czy, jeśli tego nie zrobią, zasadne będzie przywracanie terminu na wniesienia danego podania?

Problematyczne może być wywodzenie ww. obowiązku informowania jeszcze przed wszczęciem postępowania administracyjnego z samego art. 9 k.p.a. statuującego zasadę informowania. Zdaniem części przedstawicieli doktryny i sędziów literalna wykładnia tegoż przepisu pozwala na stosowanie tej zasady jedynie w trakcie trwającego już postępowania[36]. Nawet jednak gdyby obowiązku takiego nie wywodzić z rzeczonej normy, w literaturze wskazuje się, że wynika on z zasady budzenia zaufania obywateli do organów władzy publicznej ujętej w art. 8 § 1 k.p.a.[37]

W związku z powyższym należy założyć, że organ I instancji winien informować o sposobach wnoszenia podania w samym piśmie o pozostawieniu podania bez rozpoznania.

---

[35] Zob. wyrok TK z 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04, Lex nr 146780.

[36] A. Wróbel, *Art. 9*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), op. cit., s. 150–151; J. Wyporska-Frankiewicz, *Zasada informowania stron*, [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red.), *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, t. II, cz. 2, seria: System Prawa Administracyjnego Procesowego, Warszawa 2018, s. 368.

[37] W doktrynie wskazuje się, że to właśnie z tego przepisu wynika obowiązek udzielenia osobie, która zamierza wnieść żądanie do organu administracji publicznej, informacji o formie i trybie wnoszenia podań, ich materialnoprawnej podstawie i właściwości organu – zob. A. Wróbel, *Art. 9...*, s. 150–151.

Założywszy, że zgodnie z art. 8 § 1 k.p.a. organ, w przypadku wniesienia podania w formie „zwykłego" e-maila, powinien niezwłocznie poinformować stronę o nieskuteczności wniesienia podania w tej formie zanim jeszcze przygotuje stosowne zawiadomienie o pozostawieniu podania bez rozpatrzenia, należałoby przyjąć, że informacja taka winna zostać wysłana przez pracownika organu na adres elektroniczny, z którego podanie wniesiono, a także na adres zamieszkania, jeśli takowy został podany przez wnioskodawcę. Nawet jeśli strona w opisywanej nieprawidłowej formie wniosła np. środek zaskarżenia za pośrednictwem organu I instancji, należałoby uznać, z uwagi na ekonomikę i prostotę działań organów, że to właśnie ten organ powinien poinformować stronę o nieskuteczności jej działania. Gdyby odwołanie zostało wniesione od razu na adres poczty elektronicznej organu II instancji, obowiązek wysłania stosownej informacji obciążyłby tenże organ.

Wywodząc obowiązek informowania o sposobie wnoszenia podania (tym samym o nieskuteczności wnoszenia podania w formie „zwykłego" e-maila), czy też ogólniej – o sposobach komunikacji z organem w trakcie trwającego postępowania – z samego art. 9 k.p.a., należałoby także uznać, że organ I instancji jest zobligowany do poinformowania strony o ww. kwestiach każdorazowo w pierwszym skierowanym do strony piśmie, którym będzie, np. zawiadomienie o wszczęciu postępowania, pismo informujące o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a. czy też wydany w danym postępowaniu akt administracyjny (decyzja, postanowienie), jeśli to on jest pierwszym pismem w sprawie wysłanym przez organ do strony. Warto zwrócić w tym miejscu uwagę, że obowiązek informowania stron przez organy o treści art. 41 k.p.a., dotyczącego zmiany adresu, został wypracowany przez orzecznictwo – jeśli organy nie poinformowały o konieczności niezwłocznego powiadomienia o zmianie adresu i dane pismo zostało doręczone na zły adres, sądy uznawały je za niedoręczone, traktując brak stosownej informacji za zaniechanie po stronie organu[38]. Nie czekając aż orzecznictwo zareaguje na nową treść art. 63 § 1 k.p.a., należy już teraz „uczulać" organy na wymogi stawiane im w oparciu o zasadę informowania.

Celem doprecyzowania zasady informowania można także zastanowić się nad drobną zmianą treści art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a., ponieważ – jak już wcześniej wskazano – pozostawienie podania bez rozpatrzenia będzie rodziło najwięcej konsekwencji przy podaniach, których wniesienie zostało obwarowane terminem ustawowym, czyli najczęściej środkach zaskarżenia. Zgodnie z ww. przepisem decyzja zawiera pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. W literaturze i orzecznictwie podnosi się, że przy tak sformułowanych elementach pouczenia organ administracji publicznej nie jest zobowiązany do okre-

[38] Zob. wyrok NSA z 23 września 2005 r., sygn. akt I OSK 43/05, Lex nr 194724; wyrok WSA w Warszawie z 10 października 2007 r., sygn. akt VIII SA/Wa 428/07, Lex nr 420131.

ślenia w pouczeniu warunków formalnych środka prawnego jako pisma procesowego czy innych szczegółów proceduralnych[39]. Przy przyjęciu takiego poglądu może warto rozważyć nowelizację powyższego przepisu. Gdyby bowiem tenże przepis brzmiał: „Decyzja zawiera pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, *o sposobie jego wniesienia* oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania", organy I instancji byłyby bezwzględnie zobligowane do pouczenia strony o treści art. 63 § 1 k.p.a. Tym samym brak takowej informacji w pouczeniu decyzji czy postanowienia przy wniesieniu środka zaskarżenia na adres skrzynki pocztowej organu stanowiłby podstawę (argument) do ewentualnego późniejszego przywrócenia terminu do wniesienia danego środka odwoławczego. Jeśli zaś organ zawarłby taką informację w pouczeniu, a strona mimo to wniosłaby środek zaskarżenia za pośrednictwem „zwykłego" e-maila, zawiadomienie o pozostawieniu bez rozpoznania byłoby czynnością końcową organu – przywrócenie terminu przy powołaniu się tylko na nieznajomość prawa w kwestii sposobu wnoszenia podania byłoby niemożliwe.

W związku z powyższymi rozważaniami problemem, z którym będą musiały zmierzyć się organy II instancji, a także w przyszłości i sądy administracyjne, będzie kwestia przywracania terminu w sytuacjach, gdy strona w terminie, choć nieskutecznie, wniesie podanie „zwykłym" e-mailem, zaś później, już po terminie, wniesie podanie w sposób przewidziany w art. 63 § 1 k.p.a. wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu. Jeśli bowiem uznać, że na organie I instancji ciążył obowiązek poinformowania strony o skutecznych sposobach wnoszenia podań (środków zaskarżenia) wywodzony z zasady informowania i budzenia zaufania do organów administracji, zaś organ z takiego obowiązku się nie wywiązał, to wydaje się, że możliwe byłoby w tej sytuacji przywrócenie terminu. Niewiedza strony co do sposobu wniesienia skutecznego podania przy jednoczesnym braku stosownej informacji ze strony organu mogłaby bowiem stanowić podstawę dla uznania, że nieprawidłowe wniesienie podania i tym samym uchybienie terminowi nastąpiły bez winy strony. Problematyczną kwestią byłoby oczywiście ustalenie daty, od której liczyć siedmiodniowy termin na złożenie wniosku o przywrócenie. Jeśli w przesłanej wiadomości zostałby podany adres zamieszkania, można by uznać, że siedmiodniowy termin od ustania przeszkody, o której mowa w art. 58 § 1 k.p.a., byłby wtedy liczony od dnia otrzymania zawiadomienia o pozostawieniu podania bez rozpoznania, w którym organ wskazałby prawidłowy sposób wnoszenia podań oraz jednocześnie mógłby zawrzeć pouczenie o możliwości przywrócenia terminu. W przypadku niepodania adresu termin ten musiałby być liczony od dnia przesłania przez organ informacji o pozostawieniu podania bez rozpoznania na adres prywatny, z którego pismo wniesiono. Dowodem na okoliczność potwierdzania daty wy-

[39] A. Wróbel, *Art. 107*, [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), op. cit., s. 602.

słania wiadomości mógłby być zatem jedynie wydruk z systemu informatycznego potwierdzający nadanie wiadomości przez pracownika organu.

Przyjęcie możliwości przywracania terminu w wyżej opisanych sytuacjach wymagałoby oczywiście uznania, że przeszkodą, o której mowa w art. 58 § 1 k.p.a., była po prostu niewiedza wnoszącego odnośnie do prawidłowego sposobu wnoszenia podań. Tym samym, jeśli w tymże terminie strona wniosłaby prawidłowo sporządzony środek zaskarżenia wraz z wnioskiem o przywrócenie terminu, to nawet w sytuacji, gdy jej jedynym argumentem na uprawdopodobnienie braku winy byłoby stwierdzenie, że nie miała świadomości o obowiązującej treści art. 63 § 1 k.p.a., przywrócenie terminu byłoby możliwe.

Argumentem za takim rozwiązaniem byłoby także przyjmowane w doktrynie założenie, że w trakcie postępowania administracyjnego, szczególnie w świetle zasady wyrażonej w art. 9 k.p.a., zasada *ignorantia iuris nocet* nie zawsze obowiązuje[40].

Na marginesie należy jeszcze wskazać, że o ile w okresie obowiązywania art. 15zzzzzn[2] ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[41] organ miał obowiązek poinformowania strony o uchybieniu terminu i wyznaczenia jej 30 dni na złożenie wniosku o jego przywrócenie, o tyle po uchyleniu powyższego przepisu należałoby uznać, że organ winien informować o możliwości przywrócenia terminu w zawiadomieniu o pozostawieniu podania bez rozpoznania. Autorka zdaje sobie jednak sprawę, że jest to pogląd daleko idący.

Wnioski

Przedstawione rozważania są pokłosiem doświadczeń zdobytych podczas codziennej pracy w organie administracji publicznej. Wnoszenie pism za pomocą prywatnej skrzynki pocztowej jest zjawiskiem coraz częstszym. I jakkolwiek pozornie mogłoby się wydawać, że nowe brzmienie art. 63 § 1 k.p.a. nie budzi wątpliwości, to w świetle zasad ogólnych postępowania administracyjnego powyższy przepis będzie przysparzać coraz to nowych problemów w przeróżnych stanach faktycznych.

Należy podkreślić, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie spowoduje niechybnie, że wiele środków zaskarżenia zostanie wniesionych po terminie, zaś jedynym wytłumaczeniem stron postępowania będzie w tym przypadku

[40] Zob. T. Woś, *Ignorantia iuris a stosowanie prawa administracyjnego*, [w:] P. Jabłoński, J. Kaczor, M. Pichlak (red.), *Prawo i polityka w sferze publicznej: perspektywa wewnętrzna*, Wrocław 2017, s. 125 i nast.; por. także P. Przybysz, *Art. 9*, [w:] idem, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 92.

[41] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2095.

powoływanie się na nieznajomość nowej treści ww. przepisu i utrwaloną już wcześniej (na podstawie orzecznictwa sądów administracyjnych) praktykę organów, polegającą na wzywaniu o uzupełnienie podpisu w przypadku nadania pisma z prywatnej skrzynki pocztowej.

Organy II instancji, a później także sądy administracyjne staną w tym wypadku przed dylematem, czy przy tak, a nie inaczej sformułowanej obecnie treści art. 63 § 1 k.p.a. opierać się tylko na literze prawa i – hołdując zasadzie *dura lex sed lex* – odmawiać przywrócenia terminu, czy też przyznać pierwszeństwo zasadzie budzenia zaufania obywateli do organów administracji publicznej i zasadzie informowania. W tym drugim przypadku, jeśli z akt postępowania nie wynikałoby, że organy poinformowały wcześniej stronę o właściwych sposobach wnoszenia podania, termin musiałby zostać przywrócony.

Wykaz literatury

Biskup R., Ganczar M., *Komunikacja elektroniczna w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2008, z. 1.

Gacek P., *Istota podpisu na podaniu – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2019, nr 6.

Jachowicz M., Kotulski M., *Forma dokumentu elektronicznego w działalności administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2012.

Kijowski D.R., *Podanie wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej*, [w:] A. Matan (red.), *Administracja w demokratycznym państwie prawa. Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza*, UŚ i Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

Kmiecik Z.R., *Wszczęcie ogólnego postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Kotulska M., *Wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2012, nr 9.

Łaszczyca G., [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan (red.), *Postępowanie administracyjne ogólne*, C.H. Beck, Warszawa 2003.

Pilich M., *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 września 2008 r., sygn. akt I OZ 673/08*, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa" 2009, nr 4.

Podpłoński R., *Podpis elektroniczny w prawie cywilnym i administracyjnym*, „Prawo Bankowe" 2003, nr 1.

Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

Sibiga G., *Komunikacja elektroniczna w Kodeksie postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

Skóra A., Kardasz P., *Art. 63*, [w:] M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, WPiA UWM, Olsztyn 2020.

Skóra A., Kardasz P., *Ochrona danych osobowych przy wnoszeniu podań do organów administracji publicznej w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Część I*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe" 2020, z. 1(22).

Waldemar B., Stembalski I., *Zastosowanie środków elektronicznych w postępowaniu administracyjnym – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2004, t. LXI.

Woś T., *Ignorantia iuris a stosowanie prawa administracyjnego*, [w:] P. Jabłoński, J. Kaczor, M. Pichlak (red.), *Prawo i polityka w sferze publicznej: perspektywa wewnętrzna*, seria: e-Monografie Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 107, Wrocław 2017.

Wróbel A., [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Wyporska-Frankiewicz J., *Zasada informowania stron*, [w:] J.P. Tarno, W. Piątek (red.), *Zasady ogólne postępowania administracyjnego*, t. II, cz. 2, seria: System Prawa Administracyjnego Procesowego, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Summary

On submitting applications to the e-mail address of the public administration authority (about the problem of "an ordinary" e-mail)

Keywords: administrative proceeding, application, private e-mail address, public administration authority.

As a result of the changes introduced by the legislator in the Code of Administrative Procedure, since 5 October 2021 the authorities are obliged to leave unexamined the letters submitted to an e-mail address of the public administration authority, i.e., sent from a private mailbox. To this point, the practice of the authorities, led by the case law developed in administrative courts, consisted in calling for the signature to be supplemented, either in the form of an electronic signature or in the form of a handwritten signature under a printed letter. However, this view was not adhered to uniformly. As it turned out, the above-described amendment to the content of Article 63 § 1 of the Code of Administrative Procedure causes many problems in practice.

The purpose of this paper was to analyze the changes that have taken place in recent years in relation to the possibility of submitting applications electronically from the perspective of using a private mailbox, as well as to answer the question of whether the described change of regulations can be considered desirable and optimal.

In the course of her deliberations, the author came to the conclusion that this was a step unfavourable for citizens, often resulting in a failure to meet the deadline for lodging an appeal, which could, however, be restored when it was assumed that failure to inform the party by the authority, during the pending procedure, about the proper way of submitting applications, would be treated as a violation of the principles of deepening citizens' trust in the official authority and the information principle.

DOI: 10.31648/sp.7926

Jarosław Szczechowicz
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-4546-3178
jaroslaw.szczechowicz@gmail.com

Odrzucenie zażalenia w świetle ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw – wybrane zagadnienia

Uwagi wprowadzające

Praktyka sądowa dostrzega obowiązującą od dnia 7 listopada 2019 r. istotną zmianę dotyczącą sposobu zaskarżania postanowień wydanych przez sąd I instancji na posiedzeniu niejawnym oraz wyroków, wprowadzoną ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw[1]. Celem środków zaskarżenia jest wyeliminowanie z obrotu prawnego wadliwych zarówno merytorycznie, jak i procesowo orzeczeń sądowych wskutek żądania uprawnianego podmiotu[2]. Wprowadzono zmianę w toku postępowania odwoławczego, modyfikując przebieg dotychczasowego postępowania apelacyjnego i zażaleniowego W poprzednio obowiązującym stanie prawnym, stosownie do art. 357 § 2 k.p.c., postanowienia wydane na posiedzeniu niejawnym sąd doręczał z urzędu obu stronom, chyba że przepis szczególny stanowił inaczej. W sytuacji, w której stronie przysługiwał środek zaskarżenia, doręczeniu podlegało postanowienie z uzasadnieniem sporządzonym przez sąd z urzędu. Doręczając postanowienie, sąd pouczał stronę występującą w sprawie bez adwokata, radcy prawnego, rzecznika patentowego lub radcy Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej o dopuszczalności, terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia. Zasada ta korelowała z treścią art. 394 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego (dalej jako k.p.c.),

[1] Dz.U. z 2019 r, poz. 1469, dalej jako ustawa nowelizująca.
[2] K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *Zażalenie w postepowaniu cywilnym. Komentarz praktyczny z orzecznictwem. Wzory pism procesowych*, Warszawa 2020, s. 9.

przewidującym że termin do wniesienia zażalenia jest tygodniowy i liczy się od doręczenia postanowienia, a gdy strona nie zażądała w terminie przepisanym doręczenia postanowienia zapadłego na rozprawie – od ogłoszenia postanowienia. Podobnie co do zasady kwestia ta była unormowana w przypadku apelacji – w stanie prawnym poprzedzającym wejście w życie ustawy nowelizującej Kodeks postępowania cywilnego nie uzależniał dopuszczalności zażalenia czy apelacji od uprzedniego wystąpienia z wnioskiem o uzasadnienie skarżonego orzeczenia. Zgodnie z art. 369 § 1 i 2 k.p.c. w dawnym brzmieniu strona mogła wnieść apelację w terminie dwutygodniowym od doręczenia jej wyroku z uzasadnieniem, a jeżeli strona nie zgłosiła wniosku o doręczenie wyroku z uzasadnieniem w terminie tygodniowym od dnia ogłoszenia, termin do wniesienia apelacji biegł od dnia, w którym upłynął termin do zgłoszenia wniosku. Z kolei skargę na orzeczenie referendarza sądowego, stosownie do art. 39822 § 4 k.p.c. w dawnym brzmieniu, należało wnieść w terminie tygodniowym od dnia doręczenia stronie postanowienia, chyba że przepis szczególny stanowił inaczej. Jeżeli postanowienie referendarza sądowego wydane na posiedzeniu niejawnym było zaskarżalne, doręczenie następowało z uzasadnieniem sporządzanym z urzędu (art. 357 § 2 k.p.c. w dawnym brzmieniu w związku z art. 3621 k.p.c.).

Odmienne rozwiązanie dotyczyło jedynie skargi kasacyjnej, której skuteczne złożenie było jeszcze przed wejściem w życie ustawy nowelizacyjnej, uprzednio uwarunkowane wystąpieniem z wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia i doręczenie orzeczenia z uzasadnieniem. Powyższe stanowisko znajduje uzasadnienie w treści przepisu art. 3985 § 1 k.p.c., który wiąże otwarcie terminu do wniesienia skargi kasacyjnej z doręczeniem orzeczenia z uzasadnieniem stronie skarżącej[3].

Można więc przyjąć, że poprzednio obowiązujące przepisy (art. 369 § 2 k.p.c.) dopuszczały wniesienie zarówno apelacji, jak i zażalenia od postanowienia ogłoszonego na posiedzeniu jawnym (art. 357 § 1 k.p.c.) z pominięciem uprzedniego wniosku strony skarżącej o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i jego doręczenie z uzasadnieniem. Wskazane unormowania były jednoznaczne, a ich stosowanie w praktyce nie nastręczało jakichkolwiek wątpliwości.

W tym aspekcie pojawiają się specyficzne dla prawa procesowego zagadnienia związane przesłanką dopuszczalności środka zaskarżenia w odniesieniu uprzedniego obowiązku wystąpienia przez stronę z wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia. Zwrócić jednak trzeba już w tym miejscu uwagę, że ustawa nowelizująca znacząco zmieniła reguły uzasadniania, doręczania oraz zaskarżania orzeczeń sądowych wydanych zarówno na posiedzeniu jawnym, jak i niejawnym. Tym samym w istotny sposób zmodyfikowano kształt

[3] Por. przykładowo postanowienie SN z 9 września 2020 r., sygn. akt II CZ 34/20, Legalis nr 2486268.

dotychczasowego modelu postępowania apelacyjnego i postępowania zażaleniowego[4].

W niniejszym opracowaniu uwaga skoncentrowana zostanie na dwóch podstawowych zagadnieniach: po pierwsze, czy złożenie przez stronę wniosku o sporządzenie uzasadnienia postanowienia wydanego na posiedzeniu niejawnym i jego doręczenie stanowi procesową przesłankę dopuszczalności zażalenia; po drugie, jakie konsekwencje prawne wywołuje niezgodne z art. 357 § 2 i 2^1 k.p.c. doręczenie stronie przez sąd z urzędu odpisu postanowienia z uzasadnieniem sporządzonym bez wniosku strony w aspekcie dopuszczalności zaskarżenia tego postanowienia. W opracowaniu podjęta będzie próba udzielenia odpowiedzi na te pytania, uwzględniając przede wszystkim aktualny dorobek judykatury. Omówienie zagadnień związanych z problematyką objętą tytułem artykułu daje się usprawiedliwić nie tylko jej dyskusyjnym i rodzącym wątpliwości charakterem.

Złożenie przez stronę wniosku o sporządzenie uzasadnienia postanowienia wydanego na posiedzeniu niejawnym jako przesłanka dopuszczalności zażalenia

Przed omówieniem pierwszego zagadnienia należy poczynić pewne uwagi wstępne i przypomnieć, że stosownie do aktualnie obowiązującego art. 357 § 2 k.p.c. postanowienie wydane na posiedzeniu niejawnym sąd doręcza z urzędu stronom, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Doręczając postanowienie stronie niezastępowanej przez adwokata, radcę prawnego, rzecznika patentowego lub Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, należy ją pouczyć o dopuszczalności, warunkach, terminie i sposobie złożenia wniosku o doręczenie uzasadnienia tego postanowienia i wniesienia środka zaskarżenia albo o tym, że postanowienie nie podlega uzasadnieniu lub zaskarżeniu. Zgodnie z art. 357 § 21 k.p.c., dodanym przez ustawę z dnia 4 lipca 2019 r., która weszła w życie dnia 7 listopada 2019 r., postanowienie wydane na posiedzeniu niejawnym sąd uzasadnia tylko wtedy, gdy podlega ono zaskarżeniu, i tylko na żądanie strony zgłoszone w terminie tygodnia od dnia doręczenia postanowienia[5]. Postanowienie z uzasadnieniem doręcza się tylko

[4] M. Dziembowska, *Przyśpieszenie postępowania jako cel zmiany postępowania zażaleniowego po nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z dnia 4 lipca 2019 r.*, „Studia Prawnoustrojowe" 2021, nr 53, s. 87.

[5] Do przepisu art. 357 k.p.c. również dodano § 5, którego istotą jest wprowadzenie możliwości uzasadnienia orzeczenia, jeśli sąd uzna to za niezbędne. Wydając postanowienie, nawet niepodlegające zaskarżeniu, sąd może bez wniosku strony sporządzić skrócone uzasadnienie, jeżeli, mając na względzie okoliczności sprawy, uzna, że pozwoli to na usprawnienie postępowania, a nawet uzasadnienie na zasadach ogólnych. Celem tego rozwiązania jest wprowadzenie możliwości przedstawienia stronie jej rzeczywistej sytuacji procesowej, w sytuacji gdy sąd uzna, że strona nie ma

tej stronie, która zażądała sporządzenia uzasadnienia i doręczenia postanowienia z uzasadnieniem (357 § 1 k.p.c.).

W związku z tą regulacją została również zmieniona treść przepisu art. 394 § 2 k.p.c. przewidująca, że termin do wniesienia zażalenia wynosi tydzień od dnia doręczenia postanowienia z uzasadnieniem. Jeżeli przy wydaniu postanowienia sąd odstąpił od jego uzasadnienia, termin liczy się od dnia ogłoszenia postanowienia, a jeżeli podlegało ono doręczeniu – od dnia jego doręczenia (por. art. 357 § 6 k.p.c.). Omawiana regulacja wpisuje się w szerszą grupę wprowadzonych przez ustawę nowelizującą zmian, których celem było wyłączenie możliwości wnoszenia środków odwoławczych wprost, tj. bez uprzedniego wniosku o uzasadnienie. W związku z tym ustawodawca dodanym ustawą nowelizacyjną art. 25b ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych[6] wprowadził dodatkowy obowiązek uiszczenia opłaty sądowej od wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i jego doręczenie z uzasadnieniem. Przepis ten przewiduje opłatę stałą w kwocie 100 zł, którą pobiera się od wniosku o doręczenie orzeczenia albo zarządzenia z uzasadnieniem zgłoszonego w terminie tygodnia od dnia ogłoszenia, albo doręczenia tego orzeczenia, albo zarządzenia. Stosownie zaś do art. 25b ust. 2 u.k.s.c. w przypadku wniesienia środka zaskarżenia opłatę uiszczoną od wniosku o doręczenie orzeczenia albo zarządzenia z uzasadnieniem zalicza się na poczet opłaty od środka zaskarżenia. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, „konsekwencją przywrócenia opłaty sądowej od wniosku o uzasadnienie orzeczenia jest wprowadzenie zasady, że złożenie tego wniosku jest konieczną przesłanką wniesienia środka zaskarżenia”[7].

W konsekwencji, jak zwrócił uwagę Sąd Najwyższy, w stanie prawnym obowiązującym od dnia 7 listopada 2019 r. – o ile nie ma zastosowania art. 394 § 2 zdanie drugie k.p.c. – zażalenie niepoprzedzone złożonym skutecznie wnioskiem o sporządzenie uzasadnienia postanowienia podlega odrzuceniu jako niedopuszczalne „z innych przyczyn” (art. 394^1 § 3 i 398^{21}

wystarczającej orientacji w przebiegu postępowania. Rozwiązanie to należy stosować w wyważony sposób, aby nie przerodziło się w obowiązek. Z kolei w § 6 art. 357 k.p.c. wprowadzono konstrukcję odwrotną, pozwalającą na odstąpienie od uzasadnienia, mimo że postanowienie podlega zaskarżeniu. Przy wydaniu postanowienia podlegającego zaskarżeniu sąd może, według swej oceny opartej na rozważeniu wszystkich okoliczności sprawy, postanowić o odstąpieniu od jego uzasadnienia, jeżeli w całości uwzględnia zawarty w piśmie procesowym wniosek strony i podziela argumenty strony przytoczone na jego poparcie. W postanowieniu należy powołać to pismo. Tym samym odstąpienie takie, skoro wpływa na tok postępowania, powinno nastąpić w drodze odrębnego rozstrzygnięcia mającego postać niezaskarżalnego postanowienia, wydawanego wraz z wydaniem właściwego postanowienia, w którym należy oznaczyć pismo, w którym uwzględniona argumentacja została przedstawiona. Jeżeli pismo to zostanie doręczone stronie później niż postanowienie, termin do złożenia zażalenia biegnie od dnia doręczenia tego pisma – za: A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, 2022, Legalis.

[6] Zob. ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2257), dalej jako u.k.s.c.

[7] Druk Sejmu VIII kadencji nr 3137, s. 72.

w zw. z art. 373 k.p.c.[8]). W judykaturze Sądu Najwyższego podnoszono także, że przyjęte przez ustawodawcę nowe rozwiązania prawne, polegające w szczególności na eliminacji możliwości wniesienia apelacji i zażalenia, bezpośrednio nawiązują do zasad obowiązujących przy wnoszeniu skargi kasacyjnej. Wyjaśniono, że strona mająca zamiar zaskarżenia prawomocnego orzeczenia sądu II instancji skargą kasacyjną zobowiązana była i nadal jest do uprzedniego złożenia wniosku o doręczenie tego orzeczenia z uzasadnieniem na podstawie art. 387 § 3 k.p.c., gdyż wskazany w art. 398^5 § 1 k.p.c. termin rozpoczyna swój bieg dopiero od dnia prawidłowego doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem stronie, która tego zażądała[9]. Co więcej, wskazywano, że jeżeli strona nie wystąpiła z takim żądaniem, przewidziany w art. 398^5 § 1 k.p.c. dwumiesięczny termin nie rozpoczyna biegu, a tym samym nie jest możliwe skuteczne wniesienie przez ten podmiot skargi kasacyjnej, w takiej sytuacji skarga kasacyjna podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna[10]. W związku z tym przeniesienie tych zasad na grunt zwykłych środków zaskarżenia (zażalenia) oznacza, że *de lege lata* złożenie przez stronę wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i doręczenie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem stanowi bezwzględną przesłankę skuteczności wniesienia zażalenia, albowiem dopiero doręczenie (na wniosek strony) odpisu orzeczenia z uzasadnieniem powoduje otwarcie przewidzianego w art. 394 § 2 k.p.c. tygodniowego terminu do złożenia zażalenia (z wyjątkiem wskazanym w art. 394 § 2 zd. 2 w zw. z art. 357 § 6 k.p.c.). Pogląd ten słusznie jest także aprobowany w aktualnym orzecznictwie Sądu Najwyższego[11].

Poczynione uwagi skłaniają także do refleksji nad apelacją w kontekście możliwości jej wniesienia wprost. Zgodnie z art. 369 § 1 k.p.c. apelację wnosi się do sądu, który wydał zaskarżony wyrok, w terminie dwutygodniowym od doręczenia stronie skarżącej wyroku z uzasadnieniem. Wskutek istniejącej regulacji w omawianym przepisie ustawodawca zrezygnował z możliwości wniesienia apelacji wprost, czyli bez uprzedniego żądania przez stronę sporządzenie pisemnego uzasadnienia wyroku. Jak wskazuje się w piśmiennictwie w aktualnym stanie prawnym możliwe jest wniesienie apelacji jedynie po uprzednim zażądaniu przez stronę doręczenia jej wyroku z uzasadnieniem

---

[8] Por. postanowienie SN z 17 grudnia 2020 r., sygn. akt II CZ 53/20, Legalis nr 2521445, uchwała SN z 28 maja 2021 r., sygn. akt III CZP 26/20, Biuletyn Izby Cywilnej SN, nr 6, s. 6.

[9] Por. postanowienia SN: z 11 grudnia 1996 r., sygn. akt I PKN 45/96, OSNP 1997, Nr 14, poz. 254; z 14 września 2006 r., sygn. akt III CZ 54/06, Legalis nr 173368; z 28 marca 2007 r., sygn. akt III CSK 66/07, Legalis nr 158064; z 26 sierpnia 2008 r., sygn. akt I CSK 342/08, Legalis 150541; z 14 września 2004 r., sygn. akt III CZ 74/04, Legalis nr 71853; z 8 listopada 2013 r., sygn. akt II UZ 58/13, Legalis nr 741899.

[10] Por. postanowienie SN z 8 grudnia 1999 r., sygn. akt II CKU 162/97, „Prokuratura i Prawo" 2000, Nr 6, poz. 30; z 29 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV CZ 8/15, Legalis nr 1260060 oraz z 20 grudnia 2013 r., sygn. akt III CSK 322/13, Legalis nr 819291.

[11] Por. przykładowo uchwałę SN z 2 lipca 2021 r., sygn. akt III CZP 38/20, Legalis nr 2590935.

(art. 328 § 1 k.p.c.). W przypadkach gdy wyrok doręcza się z urzędu, termin do złożenia wniosku o doręczenie wyroku z uzasadnieniem liczy się od dnia doręczenia wyroku (art. 328 § 2 k.p.c.). Wobec tego zgłoszenie przez stronę wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku, o którym stanowi art. 328 k.p.c., jest warunkiem *sine qua non* dopuszczalności wniesienia apelacji. Strona, chcąc zaskarżyć wyrok, musi złożyć wniosek o doręczenie jej orzeczenia wraz z pisemnym uzasadnieniem. Brak wyczerpania tego trybu powoduje, że apelacja jest niedopuszczalna i podlegałaby odrzuceniu (art. 373 § 1 k.p.c.)[12].

Konsekwencje prawne wywołane niezgodne z art. 357 § 2 i 21 k.p.c. doręczeniem stronie przez sąd z urzędu odpisu postanowienia z uzasadnieniem sporządzonym bez wniosku strony w aspekcie możliwości oraz dopuszczalności zaskarżenia tego postanowienia

Kolejne wątpliwości mogą się pojawiać w związku z wadliwym, podyktowanym błędem sądu doręczeniem stronie z urzędu odpisu postanowienia z uzasadnieniem. Jak podkreśla się, taka wadliwość sądu, który wbrew treści art. 357 § 2^1 k.p.c. z urzędu doręczy uzasadnienie postanowienia, nie sanuje braku obligatoryjnego wniosku strony o sporządzenie uzasadnienia i doręczenie odpisu postanowienia z uzasadnieniem, a ty samym nie otwiera stronie tygodniowego terminu do złożenia zażalenia. Ponieważ art. 394 § 2 k.p.c. jest ściśle powiązany z art. 357 k.p.c., nie można uznać, że mieści się w nim przypadek błędnego uzasadnienia postanowienia z urzędu. Wprowadzenie strony w błąd doręczeniem z urzędu orzeczenia z uzasadnieniem nie może sprzecznie z prawem powodować rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia zażalenia. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma przypisanie przez ustawodawcę konstytutywnego skutku samemu wnioskowi o sporządzenie i doręczenie uzasadnienia. Wniosek o doręczenie postanowienia z uzasadnieniem jest obecnie czynnością procesową strony, wywołującą konkretne skutki procesowe[13]. Jest to konsekwencja omówionego wyżej, wprowadzonego ustawą nowelizacyjną, nowego modelu uzasadniania, doręczania oraz zaskarżania postanowień wydanych na posiedzeniu niejawnym. W obowiązującym stanie prawnym złożenie przez stronę wniosku o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i jego doręczenie

[12] Tak: Radkiewicz, [w:] K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Postępowanie w sprawach gospodarczych. Komentarz do wybranych przepisów Kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 2021, s. 150.

[13] Pogląd ten znajduje potwierdzenie w uchwale SN z 20 sierpnia 2021 r., sygn. akt III CZP 59/20, Legalis nr 25214445, w której stwierdzono, że zażalenie wniesione w terminie tygodniowym od dnia doręczenia odpisu postanowienia z uzasadnieniem, mimo niezgłoszenia wniosku, o którym mowa w art. 357 § 21 k.p.c., podlega odrzuceniu jako niedopuszczalne.

z uzasadnieniem stanowi zatem czynność procesową strony, uruchamiającą postępowanie odwoławcze, która nie może być zastąpiona działaniem sądu.

Podsumowanie

Uwagi zawarte w opracowaniu nie wyczerpują rzecz jasna całości zagadnień związanych z problematyką dotyczącą wniesienia środków zaskarżenia wprost, tj. z pominięciem uprzedniego złożenia wniosku o uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia. Nie było to zresztą jego celem. Chodziło bowiem bardziej o spojrzenie na omawiane kwestie w świetle aktualnego stanu orzecznictwa Sądu Najwyższego. Niezależnie jakie wątpliwości wywołuje ocena takiej sytuacji, to w aktualnej linii orzecznictwa Sądu Najwyższego pojawiła, jak się zdaje, ugruntowania tendencja do uznania, że zarówno co do apelacji, jak i zażalenia przyjęto, że termin do wniesienia tych środków odwoławczych otwiera się od doręczenia wyroku lub postanowienia z uzasadnieniem, chyba że w przypadku zażalenia, wydając postanowienie, sąd odstąpił od jego uzasadnienia (art. 369 § 1 i art. 394 § 2 k.p.c.). W rezultacie model postępowania odwoławczego w aktualnym stanie prawnym uległ istotnej zmianie i za zasadę uznano niedopuszczalność bezpośredniego wnoszenia środków odwoławczych z pominięciem uprzedniego złożenia wniosku o sporządzenie uzasadnienia i doręczenie orzeczenia z uzasadnieniem. Równocześnie ustawą nowelizującą zmodyfikowano reguły sporządzania uzasadnienia wyroku i postanowienia, uzależniając w obu przypadkach sporządzenie i doręczenie uzasadnienia od żądania strony (art. 328 § 1 i art. 357 § 21 k.p.c.).

Na zakończenie niepodobna nie zauważyć, że wadliwe doręczenie stronie przez sąd z urzędu odpisu postanowienia z uzasadnieniem nie sanuje braku obligatoryjnego wniosku strony o sporządzenie uzasadnienia i nie otwiera stronie tygodniowego terminu do złożenia zażalenia.

Wykaz literatury

Dziembowska M., *Przyśpieszenie postępowania jako cel zmiany postępowania zażaleniowego po nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z dnia 4 lipca 2019 r.*, „Studia Prawnoustrojowe" 2021, nr 53.

Flaga-Gieruszyńska K., Zieliński A., *Zażalenie w postepowaniu cywilnym. Komentarz praktyczny z orzecznictwem. Wzory pism procesowych*, C.H. Beck, Warszawa 2020.

Radkiewicz T., [w:] K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Postępowanie w sprawach gospodarczych. Komentarz do wybranych przepisów Kodeksu postepowania cywilnego*, C.H. Beck, Warszawa 2021.

Zieliński A., Flaga-Gieruszyńska K., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, 2022, Legalis.

Summary

Rejection of the complaint in the light of the Act of 4 July 2019 amending the Code of Civil Procedure and certain other acts – selected issues

Keywords: appeal procedure, application for a statement of reasons for a decision, complaint, appeal, cassation appeal.

The Act of 4 July 2019 amending the Code of Civil Procedure and some other acts introduced several changes to the civil law procedure, including the method of justifying, delivering and appealing against court judgments issued both in open and closed court sessions. The publication aims to indicate the effects of these changes in the scope of the rules of submitting appeals in the light of the judicature of the Supreme Court. The author's analysis of the jurisprudence shows that in the case of both – the appeal and the complaint – it has been assumed that the deadline for submitting these appeals opens from the date of delivery of the judgment or the court order with the justification, unless – in the case of a complaint – when issuing a decision, the court waived the justification (Article 369 Clause 1 and Article 394 Clause 2 of the Code of Civil Procedure). At the same time, the rules for preparing the rationale for the judgment and the decision were modified, making the preparation and delivery of the justification dependent in both cases on the party's request (Article 328 Clause 1 and Article 357 Clause 21 of the Code of Civil Procedure). As a result, the direct submitting of appeals was deemed to be inadmissible, i.e. without the prior submission of an application for the preparation of a justification and delivery of the judgment with justification.

DOI: 10.31648/sp.7832

Adrianna Szczechowicz-Raś
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0001-6598-2103
adrianna.szczechowicz@uwm.edu.pl

Procesowe skutki nieopłacenia apelacji wniesionej przez zawodowego pełnomocnika w razie odmowy zwolnienia od kosztów sądowych

Wstęp

Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw[1] wprowadziła największą zmianę postępowania cywilnego w ostatnich latach[2]. Mając na względzie zagadnienie omawiane w niniejszym artykule, istotną kwestią jest uchylenie art. 370 Kodeksu postępowania cywilnego (dalej jako k.p.c.), który regulował odrzucenie przez sąd I instancji apelacji wniesionej po upływie przepisanego terminu, nieopłaconej, z innych przyczyn niedopuszczalnej, jak również apelacji, której braków strona nie uzupełniła w wyznaczonym terminie. W rezultacie sądowi I instancji odebrano kompetencje wstępnego badania apelacji tj. stwierdzenia spełnienia przesłanek dopuszczalności apelacji i ewentualnego jej odrzucenia, a powierzono ich wykonanie sądowi II instancji (art. 373 k.p.c.)[3].

W uzasadnieniu ustawy nowelizującej wskazano, że za wskazanym rozwiązaniem przemawia dysproporcja między obciążeniem sądów I i II instancji. Celem wprowadzonej zmiany miało być odciążenie sądów I instancji oraz przyspieszenie przez to rozpoznania przez nie spraw oraz skrócenie czasu trwania postępowania międzyinstancyjnego. Podkreślono, że przekazanie tych kom-

[1] Dz.U. z 2019 r., poz. 1469, dalej jako ustawa nowelizująca.

[2] Zob. szerzej M. Rzewuski, *Nowelizacja procedury cywilnej z dnia 4 lipca 2019 r. – problemy praktyczne*, „Studia Prawnoustrojowe" 2022, nr 55, s. 281–295.

[3] M. Wójcik, *Komentarz do art. 373*, [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do wybranych przepisów nowelizacji 2019*, 2019, Lex; A. Partyk, *Komenatrz do art. 373*, [w:] O. Piaskowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz aktualizowany*, 2022, Lex; postanowienie SN z 25 lutego 2021 r., sygn. akt III CZP 18/20, Lex nr 3123887.

petencji sądowi II instancji ma doprowadzić do ujednolicenia orzecznictwa i praktyki związanej z kontrolą formalną apelacji[4].

Zatem to sąd II instancji rozpoznaje wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych złożony wraz z apelacją oraz sprawdzenie, czy opłata od apelacji została wniesiona. W przypadku wydania orzeczenia odmawiającego zwolnienia od kosztów sądowych stronie reprezentowanej przez zawodowego pełnomocnika to jego doręczenie pełnomocnikowi aktualizuje obowiązek samodzielnego obliczenia i uiszczenia należnej opłaty w terminie wynikającym z art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych[5] (dalej jako u.k.s.c.). Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie stanowiskiem art. 112 ust. 3 u.k.s.c. zawiera regulację szczególną, wyłączającą możliwość wdrożenia postępowania naprawczego określonego w art. 130 § 1 k.p.c. Konsekwencją niedopełnienia tego obowiązku w terminie jest odrzucenie przez sąd II instancji wniesionego środka zaskarżenia[6].

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie regulacji prawnych oraz praktyki sądowej dotyczącej skutków nieopłacenia apelacji wniesionej przez zawodowego pełnomocnika w przypadku oddalenia w całości lub części wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych w świetle ustawy nowelizującej z 2019 r. Należy przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie, czy przepisy przewidują zastosowanie tożsamych sankcji procesowych w odniesieniu do środków zaskarżenia wnoszonych przez zawodowego pełnomocnika oraz tych złożonych osobiście przez stronę, która jest reprezentowana w sprawie przez profesjonalnego pełnomocnika. Za główny cel artykułu przyjęto również rozważenie wpływu na postępowanie odwoławcze zmiany na postawie ustawy nowelizującej kompetencji sądu II instancji w zakresie wstępnego badania apelacji, w tym co do wniesionej opłaty od apelacji.

Udział zawodowego pełnomocnika przy uiszczaniu opłat sądowych

Zgodnie z art. 112 ust. 2 u.k.s.c. jeżeli wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych zgłoszony przed upływem terminu do opłacenia pisma został prawomocnie oddalony, przewodniczący wzywa stronę do opłacenia złożonego pisma, na podstawie art. 130 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks po-

[4] Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3137, Sejm RP VIII kadencji, s. 80.

[5] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2257 z późn. zm.

[6] Uchwała SN z 16 listopada 2012 r., sygn. akt III CZP 56/12, OSNC 2013, nr 6, poz. 70; postanowienia SN: z 22 września 2011 r., sygn. akt V CZ 67/11, Lex nr 964495; z 1 czerwca 2011 r., sygn. akt II CZ 19/11, Lex nr 1274962; z 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt V CZ 21/14; z 4 lipca 2014 r., sygn. akt II CZ 24/14, Lex nr 1483577; z 28 stycznia 2016 r., sygn. akt I CZ 108/15, Lex nr 1994367.

stępowania cywilnego. Stosownie jednakże do treści art. 112 ust. 3 u.k.s.c. przepisu ust. 2 nie stosuje się, jeżeli pismo podlegające opłacie w wysokości stałej lub stosunkowej obliczonej od wskazanej przez stronę wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia zostało wniesione przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego. W takim przypadku jeżeli wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych złożony przed upływem terminu do opłacenia pisma został oddalony, tygodniowy termin do opłacenia pisma biegnie od dnia doręczenia stronie postanowienia, a gdy postanowienie zostało wydane na posiedzeniu jawnym – od dnia jego ogłoszenia. Jeżeli jednak o zwolnieniu od kosztów sądowych orzekał sąd I instancji, a strona wniosła zażalenie w przepisanym terminie, termin do opłacenia pisma biegnie od dnia doręczenia stronie postanowienia oddalającego zażalenie, a jeżeli postanowienie sądu II instancji zostało wydane na posiedzeniu jawnym – od dnia jego ogłoszenia.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego za ukształtowany należy uznać pogląd, że art. 112 ust. 3 u.k.s.c. ma zastosowanie jedynie w przypadku, gdy pismo zostało wniesione przez profesjonalnego pełnomocnika. Regulacja ta ma wyjątkowy charakter, a zatem powinna być ściśle wykładana. Zatem wskazana regulacja nie będzie obowiązywała, gdy pismo zostało podpisane oraz wniesione przez stronę osobiście, mimo że jest ona reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika[7]. Za przyjęciem tego poglądu przemawia przede wszystkim jednoznaczny wynik wykładni językowej. W ustawie zostało użyte określenie „pismo wniesione przez adwokata". Pod pojęciem „wnieść" rozumie się „przedstawić, przedłożyć komuś coś do rozpatrzenia, załatwienia (zwykle na piśmie)"[8]. Jak podkreślił Sąd Najwyższy, wniesienie pisma do sądu jest czynnością procesową, a dokonuje tego ten podmiot, który podpisuje pismo, bez względu na to, przez kogo zostało sporządzone. Uzależnienie zastosowania art. 112 ust. 3 u.k.s.c. od wniesienia pisma przez wyraźnie oznaczone podmioty prowadzi do jednoznacznego wniosku, że wyłączenie zastosowania art. 112 ust. 2 u.k.s.c. odnosi się tylko do tych podlegających opłacie pism, które wniósł którykolwiek z wymienionych w ustawie kwalifikowanych pełnomocników. Za trafnością poglądu Sądu Najwyższego przemawia fakt, że wniesienie osobiście przez stronę środka odwoławczego jest wyrazem realizacji przysługujących stronie uprawnień procesowych, których nie ogranicza ustanowienie pełnomocnika. Poza wypadkami, w których ustawa przewiduje obowiązkowe zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych (art. 87^1 § 1 k.p.c.), pełnomocnik procesowy nie musi dokonywać wszystkich czynności procesowych. Ograniczenie dotkliwych dla strony skutków zaniechania opłacenia pisma (a zwłaszcza środka odwoławczego) tylko do czynności dokonanych przez pełnomocników odpowiada przyjętym rozwiązaniom pozwalającym także stronom

[7] Postanowienie SN z 9 października 2015 r., sygn. akt IV CZ 36/15, Lex nr 1932244.
[8] M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. III, Warszawa 1989, s. 738.

osobiście dokonywać wszelkich czynności procesowych, niezależnie od czynności podejmowanych przez ustanowionych pełnomocników procesowych (art. 86 k.p.c.), przy czym strona, jako mocodawca, może mieć wpływ na czynności pełnomocnika m.in. przez prostowanie lub odwoływanie oświadczeń pełnomocnika (art. 93 k.p.c.). Skoro w ustawie jednoznacznie przewiduje się surową sankcję tylko w odniesieniu do pism wnoszonych przez pełnomocnika, nie ma podstaw do uznania, że tą samą sankcją objęte są pisma wniesione osobiście przez stronę, nawet jeśli strona ta jest reprezentowana w sprawie przez profesjonalnego pełnomocnika. Ponadto Sąd Najwyższy, uzasadniając swoje stanowisko, wskazał, że według zamierzeń ustawodawcy wyrażonych w projekcie ustawy zmieniającej art. 112 u.k.s.c. ma harmonizować z zawartymi w art. 130^2 k.p.c. konsekwencjami wniesienia przez profesjonalnych pełnomocników pism podlegających opłacie stałej lub stosunkowej obliczonej od wartości przedmiotu sporu lub wartości przedmiotu zaskarżenia. Chociaż wymienione przepisy znajdują lub znajdowały się w różnych aktach, ze względu na to, że regulują zbliżoną materię procesową i pełnią zbliżoną funkcję procesową, użyte w nich te same określenia powinny być co do zasady jednakowo interpretowane. Sąd Najwyższy zwrócił również uwagę na odmienność regulacji zawartej w art. 102 ust. 4 u.k.s.c. Zwrócenie wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych strony reprezentowanej przez adwokata lub radcę prawnego nastąpi bez względu na to, czy wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych wniosła sama strona, czy też reprezentujący ją adwokat lub radca prawny. Jak słusznie podkreśla Sąd Najwyższy, nie można zatem uznać, że wniesienie pisma przez adwokata lub radcę prawnego oznacza to samo co wniesienie pisma przez stronę przez nich reprezentowaną w sprawie[9].

Należy podzielić wątpliwości Marcina Bika, że może dochodzić w praktyce do niepożądanych zachowań pełnomocników, którzy, chcąc wydłużyć termin do złożenia opłaty od pisma, przygotują jego treść, a strona je jedynie podpisze. Natomiast nie jest to na tyle przekonujący argument, aby formułować wniosek *de lege ferenda* rozszerzenia regulacji także na sytuacje, w których pismo podlegające opłacie pochodzi od samej strony, gdy jest ona w sprawie reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika[10]. Należy bowiem mieć na względzie konieczność zapewnienia realizacji uprawnień procesowych stron. Omawiana regulacja zawiera jedną z surowszych sankcją w postaci odrzucenia środka odwoławczego lub innego środka zaskarżenia, a zatem dalsze jej rozszerzenie byłoby zbyt rygorystyczne.

---

[9] Postanowienie SN z 3 lutego 2012 r., sygn. akt I CZ 172/11, Lex nr 1133795; wyrok SA w Katowicach z 2 lipca 2018 r., sygn. akt V ACa 176/16, Lex nr 2535352; uchwała SN z 9 lutego 2012 r., sygn. akt III CZP 92/11, Lex nr 1212748.

[10] M. Bik, *Termin do opłacenia pisma w razie odmowy zwolnienia od kosztów sądowych strony reprezentowanej przez zawodowego pełnomocnika (wybrane zagadnienia na tle orzecznictwa)*, „Polski Proces Cywilny" 2016, nr 1, s. 101–122.

Oddalenie wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych w części

W orzecznictwie oraz w literaturze występowała rozbieżność co do tego, czy dopuszczalne jest zastosowanie art. 112 ust. 3 u.k.s.c. w razie częściowego uwzględnienia wniosku o zwolnienie z kosztów sądowych. Według pierwszego poglądu dyspozycja art. 112 ust. 3 u.k.s.c. obejmuje wyłącznie sytuacje, w których doszło do prawomocnego oddalenia wniosku strony o zwolnienie od kosztów sądowych w całości. Zastosowanie się profesjonalnego pełnomocnika do dyspozycji art. 112 ust. 3 u.k.s.c. nie będzie zatem możliwe w razie częściowego zwolnienia od kosztów sądowych z uwagi na fakt, że wysokość opłaty będzie wynikać z orzeczenia sądu, a nie z ustawy o kosztach. Tak określonej przez sąd opłaty nie można bowiem uznać za opłatę stosunkową w rozumieniu definicji legalnej pojęcia opłaty stosunkowej[11].

Aktualnie jednak w orzecznictwie Sądu Najwyższego za ukształtowany należy uznać pogląd, że prawomocne oddalenie wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych, zarówno w całości, jak i w części, powinno stanowić dla takiego pełnomocnika informację o obowiązku uiszczenia opłaty w terminie tygodniowym od daty doręczenia postanowienia. Utrwalone stanowisko Sądu Najwyższego odpowiada wykładni celowościowej. Celem regulacji zawartej w art. 112 ust. 3 u.k.s.c. było bowiem dążenie do przyspieszenia przebiegu postępowań sądowych oraz odciążenia sądów od dokonywania czynności związanych z wzywaniem stron reprezentowanych przez profesjonalnych pełnomocników o uiszczenie opłat sądowych w sytuacji, gdy konieczność uiszczenia opłaty i jej wysokość wynika jednoznacznie z przepisów u.k.s.c. oraz orzeczeń sądów w przedmiocie złożonego przez stronę wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych[12]. Sąd Najwyższy krytycznie odniósł się do wyżej wskazanego stanowiska, stwierdzając, że nie ma podstaw do przyjęcia, iż wskutek częściowego zwolnienia od kosztów opłata stała traci swój charakter. Ustawa o kosztach sądowych przewiduje jedynie trzy rodzaje opłat: stosunkową, stałą i podsta-

[11] K. Gonera, *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, 2011, Lex; R. Flejszar, M. Malczyk-Herdżina, *Konsekwencje oddalenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych w świetle art. 112 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, „Radca Prawny" 2010, nr 6, s. 21–30; postanowienie SA w Katowicach z 9 lipca 2012 r., sygn. akt III APz 12/12, Legalis nr 1067527.

[12] Postanowienia SN: z 3 lutego 2012 r., sygn. akt I CZ 172/11, Lex nr 1133795; z 23 maja 2014 r., sygn. akt III CZ 14/14, Lex nr 1274946; z 4 lipca 2014 r., sygn. akt II CZ 25/14, Lex nr 1489235; z 9 października 2014 r., sygn. akt IV CZ 57/14, Lex nr 1521323; z 20 listopada 2014 r., sygn. akt V CZ 80/14, Lex nr 1551484; z 25 lutego 2015 r., sygn. akt IV CZ 104/14, Lex nr 1652726; z 21 stycznia 2016 r., sygn. akt III CZ 57/15, Lex nr 1977925; z 27 stycznia 2016 r., sygn. akt II CZ 92/15, Lex nr 2016025; z 17 lutego 2016 r., sygn. akt III CZ 1/16, Lex nr 2021930; z 21 lipca 2016 r., sygn. akt II CZ 80/16, Lex nr 2082060; z 28 sierpnia 2014 r., sygn. akt II PZ 8/14, Lex nr 1508981; z 25 lutego 2015 r., sygn. akt II UZ 77/14, Lex nr 1656503; z 15 grudnia 2015 r., sygn. akt III PZ 9/15, Lex nr 2004202 oraz z 11 lutego 2016 r., sygn. akt II PZ 19/15, Lex nr 2019539.

wową. Opłata stała jest opłatą, która ma niezmienną wysokość i jest pobierana w sprawach wymienionych w art. 12 u.k.s.c. Zwolnienie od obowiązku poniesienia części opłaty powoduje jedynie ten skutek, że strona jest zobowiązana do uiszczenia opłaty stałej w wysokości niższej, natomiast nie zmienia się charakter tej części opłaty i nie przekształca się ona w żadną z pozostałych postaci opłat. Sąd Najwyższy słusznie przyjął, że częściowe oddalenie wniosku o zwolnienie strony od kosztów sądowych nie zmienia charakteru tej opłaty, wynikającego z przepisów u.k.s.c., określających jakiej opłacie podlega dane pismo procesowe. Wysokość opłaty, którą wówczas obowiązana jest uiścić strona, jest określona wprost w postanowieniu sądu o częściowym zwolnieniu od kosztów sądowych albo stanowi określony w tym postanowieniu ułamek lub procent opłaty należnej od danego pisma procesowego (według przepisów u.k.s.c.). W takim przypadku obliczenie wysokości tej opłaty wymaga dokonania prostej operacji matematycznej z uwzględnieniem dwóch czynników: należnej opłaty od pisma procesowego podlegającego opłacie o charakterze stałym lub stosunkowym oraz określonego w postanowieniu o częściowym zwolnieniu od kosztów sądowych ułamka (procentu), w jakim strona została zwolniona z należnej opłaty[13]. W orzecznictwie podkreśla się również, że mając na względzie konieczność wykonania jedynie obliczeń matematycznych, przyjęcie odmiennego stanowiska wyrażałoby nieufność do kompetencji profesjonalistów[14]. Stanowisko wyrażone w powołanym orzecznictwie znalazło uznanie w piśmiennictwie[15]. Jak słusznie wskazują Andrzej Zieliński oraz Kinga Flaga-Gieruszyńska, „artykuł 112 § 3 KSCU wprowadził obowiązek opłacenia pisma w terminie 7 dni od otrzymania postanowienia oddalającego wniosek o zwolnienie od tego obowiązku. Nie dotyczy to tylko sytuacji, gdy wniosek o zwolnienie od kosztów został w całości oddalony. W każdym przypadku, a więc i częściowego uwzględnienia wniosku, oddalenie w pozostałym zakresie wiąże się z uiszczeniem opłaty bez wezwania profesjonalnego pełnomocnika. Nie do zaakceptowania są poglądy nakazujące uiszczenie opłaty apelacyjnej bez wzywania jedynie w razie całkowitej odmowy zwolnienia od kosztów, a wymagające, w razie zwolnienia od opłaty w zakresie przekraczającym kwotę X, wystosowanie osobnego wezwania do uiszczenia tejże opłaty X przez profesjonalnego pełnomocnika w kolejnym terminie”[16].

---

[13] Postanowienia SN: z 2 czerwca 2011 r., sygn. akt I CZ 51/11, Lex nr 1274946; z 6 lipca 2011 r., sygn. akt I CZ 72/11, Lex nr 1274948; z 26 października 2011 r., sygn. akt I CZ 91/11, Lex nr 1308030; z 24 maja 2012 r., sygn. akt V CZ 12/12, Lex nr 1243103.

[14] Postanowienie SN z 23 marca 2011 r., sygn. akt V CZ 116/10, Lex nr 1108525.

[15] P. Feliga, *Komentarz do art. 112*, [w:] P. Feliga (red.), *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, 2022, Lex; P. Rylski, *Udział fachowego pełnomocnika przy uiszczaniu opłat sądowych*, [w:] M. Wild (red.), *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Analiza funkcjonowania – wnioski de lege ferenda*, 2015, Lex.

[16] K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *Komentarz do art. 112*, [w:] K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Art. 98–124 KPC. Komentarz*, 2019, Legalis.

Odrzucenie apelacji przez sąd II instancji

Przed wejściem w życie ustawy nowelizującej sąd I instancji był zobowiązany do przeprowadzenia wstępnej kontroli formalnej apelacji. Kontrola ta dotyczyła m.in. prawidłowego opłacenia apelacji, a w sytuacji, w której żądanie zwolnienia od kosztów sądowych było składane wraz z apelacji, to właściwym do złożenia i rozpoznania wniosku był sąd I instancji. W razie oddalenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych i nieopłacenia apelacji podlegała ona odrzuceniu przez sąd I instancji na posiedzeniu niejawnym[17]. Następnie sąd II instancji również dokonywał kontroli przedłożonej przez sąd I instancji wraz z aktami sprawy apelacji pod kątem możliwości jej merytorycznego rozpoznania. W ustawie nowelizującej odstąpiono od dotychczasowego modelu podwójnej kontroli dopuszczalności apelacji. Ustawodawca, realizując koncepcję przyspieszenia rozpoznawania spraw w instancji odwoławczej[18], uchylił art. 370 i 372 k.p.c. i nadał nowe brzmienie art. 371 i 373 k.p.c. oraz wprowadził art. 373^1 k.p.c. W konsekwencji rola sądu I instancji została ograniczona do zarejestrowania wpływu apelacji i czynności technicznej, polegającej na przekazaniu akt sprawy sądowi II instancji. Natomiast wszelkie czynności kontrolne badania dopuszczalności apelacji zostały skoncentrowane w sądzie II instancji. Sąd II instancji władny jest do rozpoznania ewentualnego wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych złożonego wraz z apelacją oraz sprawdzenia, czy strona uiściła opłatę od apelacji. Jak stwierdził Sąd Najwyższy, „regułę wyrażoną w art. 105 ust. 1 u.k.s.c. należy zatem *de lege lata* rozumieć w ten sposób, że strona może wprawdzie zgłosić wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych z apelacją w sądzie pierwszej instancji, jednak wniosek taki podlega przekazaniu, wraz z apelacją, sądowi drugiej instancji właściwemu do kontroli dopuszczalności i merytorycznego rozpoznania apelacji”[19].

W poprzednim stanie prawnym postanowienie sądu II instancji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych było niezaskarżalne. Jedynie na podstawie art. 380 k.p.c. możliwa była jego kontrola, jeżeli odmowa zwolnienia od kosztów sądowych zamykała drogę do wniesienia środka zaskarżenia. Sąd Najwyższy, rozpatrując zażalenie na postanowienie odrzucające skargę kasacyjną, rozstrzygał w oparciu o wskazany wyżej przepis o zasadności odmowy przyznania zwolnienia od opłaty od skargi kasacyjnej[20].

---

[17] T. Ereciński, *Apelacja w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, s. 94; T. Wiśniewski, *Postępowanie sprawdzające. Odpowiedź na apelację*, [w:] J. Gudowski (red.), *Środki zaskarżenia*, t. III, cz. 1, seria: System Prawa Procesowego Cywilnego, Warszawa 2013, s. 233; postanowienie SN z 15 lutego 2019 r., sygn. akt II CZ 69/18, Lex nr 2621047.

[18] Zob. szerzej M. Dziembowska, *Przyśpieszenie postępowania jako cel zmiany postępowania zażaleniowego w nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z dnia 4 lipca 2019 r.*, „Studia Prawnoustrojowe” 2021, nr 53, s. 87–102.

[19] Uchwała SN z 18 lutego 2021 r., sygn. akt III CZP 14/20, Lex nr 3126223.

[20] Postanowienia SN: z 15 czerwca 2011 r., sygn. akt V CZ 25/11, Lex nr 1314563; z 17 września 2020 r., sygn. akt I CZ 7/20, Lex nr 3066661.

Zastrzeżenie to jest aktualne także na gruncie ustawy nowelizującej, bowiem nie ma możliwości odrębnego zaskarżenia postanowienia sądu II instancji o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych. Orzeczenie takie nadal może być jednak poddane kontroli na podstawie art. 380 k.p.c., również na etapie składania apelacji, jeżeli odmowa zwolnienia od kosztów sądowych zamyka drogę do jej skutecznego wniesienia. Skarżący, wnosząc zażalenie na postanowienie o odrzuceniu apelacji, może kwestionować odmowę zwolnienia od kosztów sądowych uniemożliwiającą skuteczne złożenie apelacji[21]. Zażalenie to rozpoznawane jest przez inny skład sądu II instancji i nie jest ograniczone do spraw kasacyjnych. Sąd Najwyższy podkreśla, że rozpoznanie zażalenia na postanowienie sądu II instancji o odrzuceniu skargi kasacyjnej z powodu nieuiszczenia opłaty sądowej obejmuje także (na wniosek strony) kontrolę postanowienia tego sądu o oddaleniu wniosku o zwolnienie strony od kosztów sądowych, w szczególności opłaty[22].

W piśmiennictwie można jednak spotkać zapatrywanie, według którego powierzenie sądowi II instancji wyłącznej kompetencji do wstępnego badania apelacji może przyczynić się do przyspieszenia postępowania międzyinstancyjnego, gdyż skrócony powinien być w praktyce czas przekazania apelacji przez sąd I instancji do sądu odwoławczego. Podkreśla się przy tym jednocześnie, że nie oznacza to automatycznego przyspieszenia rozpoznawania spraw, bowiem przy założeniu, iż nie zmieni się liczba wnoszonych apelacji, nie zmieni się również czas oczekiwania na wyznaczenie rozprawy apelacyjnej, chyba że strony nie złożą wniosku o przeprowadzenie rozprawy, a sąd II instancji, korzystając z możliwości wprowadzonej w znowelizowanym art. 374 k.p.c., rozpozna sprawę na posiedzeniu niejawnym[23].

Bardziej przekonujący wydaje się jednak ten nurt piśmiennictwa, w którym zaaprobowano wprowadzone zmiany. Jak słusznie stwierdził Tadeusz Wiśniewski, „bez wątpienia ten nowy stan rzeczy jest odpowiedni, gdyż zmniejsza uciążliwość postępowania wstępnego (sprawdzającego), skoro w miejsce dwóch prowadzi się tylko jedno takie postępowanie, co sprzyja też sprawności całego postępowania apelacyjnego”[24]. Autor zwrócił również uwagę, że sprzyjać temu będzie dokonana modyfikacja zasad zaskarżania postanowień wydawanych w związku z postępowaniem kontrolnym.

---

[21] Uchwała SN z 18 lutego 2021 r., sygn. akt III CZP 14/20, Lex nr 3126223.

[22] Postanowienie SN z 10 maja 2018 r., sygn. akt I PZ 4/18, Lex nr 2486865.

[23] K. Drozdowicz, *Czy uchylenie art. 370 KPC przyspieszy rozpoznawanie spraw przed sądami II instancji?*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 4, s. 218; A. Kościółek, *Regulacja prawna apelacji w świetle nowelizacji KPC*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 21, s. 1159.

[24] T. Wiśniewski, *Komentarz do art. 373*, [w:] T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II: *Artykuły 367–505(39)*, 2021, Lex.

Podsumowanie

Złożenie wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych wraz z apelacją powoduje, że termin obowiązku uiszczenia opłaty zostaje przesunięty i rozpoczyna swój bieg od dnia doręczenia orzeczenia sądu II instancji. Po upływie tygodniowego terminu od doręczenia zawodowemu pełnomocnikowi postanowienia oddalającego wniosek, w przypadku braku dokonania opłaty, apelacja zostanie odrzucona. Regulacja ta, ze względu na surową sankcję, powinna być ściśle wykładana. Skoro wskazane zostało, że dotyczy ona pisma, które „zostało wniesione przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego", to oznacza, że przepis ten nie mógł znaleźć zastosowania, gdy pismo podlegające opłacie wniosła strona osobiście nawet jeśli była reprezentowana przez jednego z tych pełnomocników.

Nie powinien też budzić wątpliwości fakt, że art. 112 ust. 3 u.k.s.c. znajduje również zastosowanie w razie częściowego uwzględnienia wniosku o zwolnienie z kosztów sądowych. Częściowe zwolnienie od kosztów nie powoduje, że opłata stała traci swój charakter, a wywołuje jedynie ten skutek, iż profesjonalny pełnomocnik jest zobowiązany wykonać proste obliczenie matematyczne opłaty od apelacji, którą strona winna uiścić.

Ustawodawca w art. 394^2 § 1^1 k.p.c. przewidział katalog zamknięty postanowień wydanych przez sądy odwoławcze, na które przysługuje zażalenie poziome do innego składu sądu II instancji tego sądu. Zatem procedura postępowania cywilnego nie przewiduje możliwości zaskarżenia w drodze zażalenia postanowień sądu II instancji w przedmiocie oddalenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych. Rozwiązanie to było już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, że „przepis art. 394 (1) § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim wyklucza zaskarżenie postanowienia o odmowie zwolnienia od kosztów sądowych, wydanego po raz pierwszy przez sąd II instancji, został uznany za zgodny z Konstytucją"[25].

Ustawą nowelizującą wprowadzono zmianę, przekazując jedynie sądowi II instancji kompetencje do rozpoznania wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych złożonego wraz z apelacją oraz sprawdzenia, czy strona uiściła opłatę od apelacji. W przypadku oddalenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych złożonego przez zawodowego pełnomocnika, to ciąży na nim jako profesjonalnym uczestniku obrotu prawnego obowiązek samodzielnego uiszczenia opłaty bez konieczności wzywania strony do uiszczenia opłaty. Doręczenie pełnomocnikowi postanowienia o oddaleniu wniosku bądź o częściowym tylko uwzględnieniu zwolnienia od opłaty powoduje rozpoczęcie biegu siedmiodniowego terminu do zapłaty całej albo pozostałej części opłaty od apelacji. Wniesienie wniosku o sporządzenie uzasadnienia postanowienia bądź złożenie

[25] Wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08, Lex nr 487553.

niedopuszczalnego zażalenia na postanowienie wydane przez sąd II instancji, oddalające wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych, nie przerywa biegu terminu tygodniowego, przewidzianego w art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. W doktrynie w odniesieniu do wprowadzonych ustawą nowelizującą zmian wskazuje się, że należy rozważyć, czy przekazanie kontroli wstępnej apelacji wyłącznie sądowi odwoławczemu nie spowoduje z kolei przedłużenia postępowań na skutek nadmiernego obciążenia sądów II instancji. Jednakże zdaniem autorki, mimo podnoszonych wątpliwości, rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie.

Wykaz literatury

Bik M., *Termin do opłacenia pisma w razie odmowy zwolnienia od kosztów sądowych strony reprezentowanej przez zawodowego pełnomocnika (wybrane zagadnienia na tle orzecznictwa)*, „Polski Proces Cywilny" 2016, nr 1.

Drozdowicz K., *Czy uchylenie art. 370 KPC przyspieszy rozpoznawanie spraw przed sądami II instancji?*, „Monitor Prawniczy" 2019, nr 4.

Dziembowska M., *Przyśpieszenie postępowania jako cel zmiany postępowania zażaleniowego w nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z dnia 4 lipca 2019 r.*, „Studia Prawnoustrojowe" 2021, nr 53.

Ereciński T., *Apelacja w postępowaniu cywilnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Feliga P., *Komentarz do art. 112*, [w:] P. Feliga (red.), *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, 2022, Lex.

Flaga-Gieruszyńska K., Zieliński A., *Komentarz do art. 112*, [w:] K. Flaga-Gieruszyńska, A. Zieliński, *Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Art. 98–124 KPC. Komentarz*, 2019, Legalis.

Flejszar R., Malczyk-Herdżina M., *Konsekwencje oddalenia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych w świetle art. 112 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, „Radca Prawny" 2010, nr 6.

Gonera K., *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Komentarz*, 2011, Lex.

Kościółek A., *Regulacja prawna apelacji w świetle nowelizacji KPC*, „Monitor Prawniczy" 2019, nr 21.

Partyk A., *Komentarz do art. 373*, [w:] O. Piaskowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe. Komentarz aktualizowany*, 2022, Lex.

Rylski P., *Udział fachowego pełnomocnika przy uiszczaniu opłat sądowych*, [w:] M. Wild (red.), *Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Analiza funkcjonowania – wnioski de lege ferenda*, 2015, Lex.

Rzewuski M., *Nowelizacja procedury cywilnej z dnia 4 lipca 2019 r. – problemy praktyczne*, „Studia Prawnoustrojowe" 2022, nr 55.

Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. III, PWN, Warszawa 1989.

Wiśniewski T., *Komentarz do art. 373*, [w:] T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. II: *Artykuły 367–505(39)*, 2021, Lex.

Wiśniewski T., *Postępowanie sprawdzające. Odpowiedź na apelację*, [w:] J. Gudowski (red.), *Środki zaskarżenia*, t. III, cz. 1, seria: System Prawa Procesowego Cywilnego, C.H. Beck, Warszawa 2013.

Wójcik M., *Komentarz do art. 373*, [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do wybranych przepisów nowelizacji 2019*, 2019, Lex.

Summary

Consequences of non-payment of an appeal brought by a professional attorney in the event of a refusal to exempt from court fees

Keywords: civil proceedings, court costs, appeal, second-tier tribunal.

The Act of 4 July 2019 amending the Code of Civil Procedure and certain other acts introduced the largest change to civil procedure in recent years. There are many interesting legal threads emerging in this respect, which would certainly require separate, detailed studies. The purpose of this article is to present the legal regulations and court practice regarding the effects of dismissing an application for exemption from court fees when the appeal was brought by a lawyer, attorney-at-law or patent attorney in the light of the 2019 amendment. The author discussed the changes introduced by the last amendment and presented their assessment presented in the judicature and literature. The court of the second instance will decide on the application for exemption from court costs submitted together with the appeal, and the court's decision is not subject to appeal. If such an application, which was submitted by a professional attorney is rejected, it, as a professional participant in legal transactions, is obliged to pay the fee on its own, without requiring the party to pay the fee. Failure to do so will result in the dismissal of the appeal.

DOI: 10.31648/sp.7972

Dominika Tykwińska-Rutkowska
Uniwersytet Gdański
ORCID: 0000-0002-2275-4394
dominika.tykwinska@ug.edu.pl

Wykonywanie zadań publicznych na rzecz ochrony i promocji zdrowia rozrodczego – uwagi wybrane

Wprowadzenie

Problematyka ochrony zdrowia, z którą łączy się promocja zdrowia – można bowiem założyć, że termin „promocja zdrowia" mieści się w szerszym pojęciu, jakim jest ochrona zdrowia[1], regulowana jest na różnych poziomach: międzynarodowym oraz regionalnym, a także krajowym. Przy czym akty prawa międzynarodowego, w tym unijnego, bez wątpienia wpływają na kształt krajowych rozwiązań prawnych w sprawach dotyczących ochrony zdrowia, pośród których oczywiście fundamentalne znaczenie ma Konstytucja RP, nakładająca na władze publiczne – państwo i samorząd – obowiązek stworzenia warunków pozwalających na zapewnienie każdemu prawa do ochrony zdrowia, a obywatelom prawa do równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych na zasadach określonych w ustawodawstwie zwykłym, a w przypadkach niektórych kategorii podmiotów zapewnienia szczególnej opieki, a także eliminowania zagrożeń dla zdrowia oraz propagowania rozwoju kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży. W świetle tych konstytucyjnych postanowień ochrona zdrowia, postrzegana jako dobro o szczególnym znaczeniu[2], obejmuje więc różnorodne zadania władz publicznych, związane z zapewnieniem opieki zdrowotnej (medycyną leczniczą), promocję zdrowia i eliminowanie zagrożeń dla zdrowia. Oczywiście szczegółowe zadania w tym zakresie wynikają z licznych aktów zaliczanych do prawa ustrojowego

[1] K. Wojtczak, *Kompetencje i zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa zdrowia ludności*, „Studia Prawa Publicznego" 2018, nr 3(23), s. 11.

[2] D. Tykwińska-Rutkowska, *Ochrona życia i zdrowia człowieka w prawie administracyjnym (Przyczynek do dyskusji)*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Łódź 2014, s. 78.

oraz regulacji materialnoprawnych, normujących zasady i sposób ich wykonywania przez organy administracji publicznej, jak np. ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, ustawa o działalności leczniczej, ustawa o zdrowiu publicznym, ustawa o zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii czy ustawa o ochronie zdrowia psychicznego oraz ustawa o leczeniu niepłodności.

Zadania te realizuje ogół podmiotów i instytucji powołanych do organizowania, finansowania oraz udzielania świadczeń opieki zdrowotnej, tworzących system ochrony zdrowia[3]. Są to organy administracji rządowej, samorządowej, ale również organizacje i instytucje pozarządowe czy jeszcze inne podmioty działające w sferze opieki zdrowotnej[4]. Wymienione podmioty w zakresie ochrony zdrowia podejmują działalność dwutorowo: pod postacią wzajemnie się dopełniających działań na rzecz zdrowia indywidualnego oraz zdrowia publicznego[5]. Działania wskazanych podmiotów, mające zapewnić bezpieczeństwo zdrowotne, prowadzą więc do realizacji ciążącego na nich obowiązku ochrony zdrowia ludzkiego, w tym zdrowia rozrodczego, rozumianego jako stan organizmu ludzkiego w zakresie jego zdolności rozmnażania. W tym miejscu warto zaznaczyć, że optymalna realizacja przez te podmioty zadań z zakresu ochrony zdrowia jawi się jako złożony, prawnie regulowany proces, który zależy nie tylko od przyjętych rozwiązań organizacyjnych i zasad finansowania, ale też obranych środków i metod realizacji[6].

Co do wspomnianych działań na rzecz ochrony i promocji zdrowia rozrodczego, ich źródłem jest ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności[7], w której w art. 11 ust. 1 i 2 stanowi się, że organy administracji rządowej w zakresie swoich kompetencji określonych w przepisach dotyczących tych organów są obowiązane do ich podejmowania, a organy jednostek samorządu w zakresie ich kompetencji określonych w przepisach dotyczących tych jednostek mogą je podejmować[8]. Dalsza interpretacja powołanych przepisów, mają-

[3] A. Rabiega, *Ochrona życia i zdrowia ludzkiego w działaniach podmiotów administrujących w sferze opieki zdrowotnej*, Warszawa 2009, s. 44. Zob. również uwagi S. Sikorskiego o systemie ochrony zdrowia: S. Sikorski, *Współczesna administracja publiczna w systemie ochrony zdrowia w Polsce*, [w:] idem, *Administracja ochrony zdrowia w Polsce – między świadczeniem a reglamentacją*, 2021, Lex.

[4] A. Rabiega, op. cit., s. 44.

[5] Por. uwagi o zdrowiu indywidualnym oraz publicznym: C. Włodarczyk, [w:] C. Włodarczyk, M. Marek, T. Wyka, *Biała Księga. Polska – Unia Europejska. Ochrona życia i zdrowia obywateli*, „Opracowania i Analizy. Seria: Prawo" 1996, nr 22, s. 7–10 oraz 10–11; V. Korporowicz, *Zdrowie i jego społeczne odniesienie*, [w:] V. Korporowicz (red.), *Zdrowie i jego ochrona. Między teorią a praktyką*, Warszawa 2006, s. 20; C. Włodarczyk, S. Poździoch, *Pojęcie i zakres zdrowia publicznego*, [w:] A. Czupryna (red.), *Zdrowie publiczne*, t. 1, Warszawa 2000, s. 23; S. Poździoch, *System zdrowotny*, [w:] A. Czupryna (red.), op. cit., s. 127–128.

[6] S. Poździoch, *Ustawa o wyrobach medycznych*, 2012, Lex.

[7] T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 442, dalej jako u.l.n.

[8] Zastosowane w ustawie sformułowanie „działania" – na co wskazuje się w uzasadnieniu do ustawy – należy rozumieć jako zadania organów administracji rządowej oraz jednostek samorządu

ca na celu prezentację uwag o wykonywaniu zadań na rzecz ochrony i promocji zdrowia rozrodczego, wymaga ustalenia znaczenia zastosowanego przez ustawodawcę zwrotu „w zakresie swoich kompetencji określonych w przepisach dotyczących tych organów obowiązane są do podejmowania działań", a w przypadku organów jednostek samorządu terytorialnego – „w zakresie kompetencji określonych w przepisach dotyczących tych jednostek mogą podejmować działania na rzecz ochrony i promocji zdrowia rozrodczego" i odniesienia się do przykładowego katalogu działań tych organów wprowadzonego w art. 11 ust. 3 ustawy o leczeniu niepłodności, co z kolei przybliży do zidentyfikowania problemów w zakresie ich wykonywania.

Kompetencje oraz zadania publiczne na rzecz ochrony i promocji zdrowia rozrodczego, wykonywane przez organy administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego

Odnośnie pierwszego zagadnienia, należy rozpocząć od objaśnienia pojęcia kompetencji, dla których to rozważań w nauce prawa administracyjnego punktem wyjścia z reguły są zadania składające się na zakres działania organów administracji publicznej, rozumiane jako czynności do wykonania ze względu na istniejący obowiązek, prowadzące do osiągnięcia określonego celu[9]. Równocześnie wymaga podkreślenia, że choć organom na różnych szczeblach przysługują te same zadania nałożone normami zadaniowymi, np. zaspokajanie potrzeb zdrowotnych, to w ich zakresie, stosownie do obowiązujących przepisów prawa materialnego, organy mogą korzystać z różnych kompetencji określających przedmiot i formy działania, które są właściwe danemu organowi[10]. Należy bowiem mieć na uwadze, że normy zadaniowe nakładają tylko zadania, a nie określają – jak zauważa Józef Filipek – żadnych dróg czy metod działania[11] czy – jak wskazuje Zbigniew Cieślak – nie dookreślają uprawnień i form działania najodpowiedniejszych z punktu widzenia realizacji założonych wartości[12].

Biorąc za punkt wyjścia ustalenia w zakresie rozumienia pojęcia „kompetencja organu administracji państwowej", dokonane przez Wacława Dawidowicza, należy wskazać, że w pojęciu tym „zawarty jest *implicite* element

terytorialnego. Zob. uzasadnienie do ustawy o leczeniu niepłodności, druk sejmowy nr 3245 z dnia 13 marca 2015 r., Sejm VII Kadencji, s. 9–10.

[9] M. Maciejewski, *Normy celowe i zadaniowe w prawie administracyjnym. Dobra chronione jako ustawowe cele organów administracji*, [w:] Z. Duniewska (red.), op. cit., s. 52.

[10] W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 57.

[11] J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego – Prace Prawnicze" 1982, R. DCXXVII, s. 67.

[12] Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 75.

obowiązku jej realizowania”[13]. Zatem obowiązek realizacji kompetencji przez organ wywodzony jest z samej konstrukcji kompetencji, choć – jak zauważa Eugeniusz Bojanowski – realizując kompetencję, organ realizuje powinności, które wynikają z dwóch rodzajów norm[14]; kompetencja jest bowiem, co podkreśla się w teorii prawa, zjawiskiem złożonym[15]. Według E. Bojanowskiego są to bowiem obowiązki, które wynikają z norm prawnoorganizacyjnych, a ponadto obowiązki określone w normach prawnomaterialnych. Przy czym, na co wskazuje autor, z pierwszego rodzaju norm dla organów wynika prawnoorganizacyjny obowiązek czuwania nad stanem warunków uzasadniających podjęcie działań zmierzających do urzeczywistnienia normy materialnoprawnej, zaś z normy materialnoprawnej wynika obowiązek merytorycznej realizacji tej normy prawnomaterialnej[16]. Zdaniem autora można więc przyjąć, że obowiązek prawnoorganizacyjny jest stałym elementem pojęcia kompetencji, ponieważ zawsze wynika z tych samych norm organizacyjnych, natomiast obowiązek prawnomaterialny jest elementem zmiennym, gdyż każdorazowo wynika z innej normy materialnoprawnej[17]. Ze względu na normy prawnoorganizacyjne organy są obowiązane w sposób stały, aktywny czuwać nad stanem warunków uzasadniających podjęcie działań zmierzających do realizacji celów wyrażonych w normach prawnomaterialnych. Z chwilą ich stwierdzenia aktualizuje się bowiem obowiązek tych organów merytorycznej realizacji norm prawnomaterialnych, co w zależności od celu wyznaczonego daną normą prawnomaterialną będzie wymagało podjęcia działań przyjmujących postać procesów stanowienia, stosowania czy przestrzegania prawa[18].

Odnosząc powyższe uwagi do postanowień art. 11 ust. 1 i 2 u.l.n., skoro kompetencja jest złożoną konstrukcją prawną, można przyjąć, że zwrot „w zakresie swoich kompetencji określonych w przepisach dotyczących tych organów/jednostek, są obowiązane do podejmowania działań/mogą podejmować działania” należy rozumieć w kontekście ciążących na organach administracji publicznej obowiązków prawnoorganizacyjnych i prawnomaterialnych jako czuwanie nad stanem warunków i urzeczywistniania norm prawnomaterialnych, gdy warunki te zaistnieją[19], stosownie do przyjętych regulacji szczegól-

[13] Zob. W. Dawidowicz, op. cit., s. 57.

[14] E. Bojanowski, *Konstrukcja kompetencji organu administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego – Prawo” 1981, nr 9, s. 85. Stosownie do § 23 ust. 2 ZPT, jak zauważa G. Wierczyński, „może być (...) tak, że w przepisach ustrojowych znajdzie się jakiś przepis będący częścią wspólną dla szczegółowych przepisów kompetencyjnych”. Zob. G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, [w:] idem, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. drugie, 2016, załącznik § 26.

[15] Z. Ziembiński, *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1969, z. 4, s. 32.

[16] E. Bojanowski, op. cit., s. 88.

[17] Ibidem.

[18] Ibidem, s. 87.

[19] Ibidem, s. 86.

nych. Realizacja kompetencji organów państwa nie jest bowiem pozostawiona ich swobodnemu wyborowi, a jej niezrealizowanie jest równoznaczne z bezczynnością organu[20].

W tym miejscu należy zauważyć, że zarówno organy administracji rządowej, jak i organy jednostek samorządu terytorialnego są współodpowiedzialne za realizację bieżącej polityki zdrowotnej państwa[21], wykonują liczne zadania z zakresu ochrony i promocji zdrowia w ogólności, a w jego ramach zdrowia rozrodczego, korzystając z przyznanych im w tym zakresie kompetencji.

Odnośnie organów administracji rzędowej, ustawodawca nie doprecyzował, o które konkretnie chodzi, należy więc podkreślić, że w sferze ochrony zdrowia aktywne są organy administracji rządowej dwóch szczebli – na szczeblu centralnym oraz na szczeblu terenowym (województwa). Przy tym do kompetencji administracji na szczeblu centralnym należy zasadniczo nadawanie generalnych kierunków w zakresie kształtowania polityki zdrowotnej państwa, jak i stabilizacji systemu opieki zdrowotnej.

Na szczeblu centralnym problematyka ochrony, a w jej ramach promocji zdrowia, włączona jest do działu administracji rządowej „zdrowie", którym kieruje minister właściwy do spraw zdrowia. Organ ten, posiadający najszersze kompetencje w dziedzinie ochrony zdrowia, realizuje przypisane zadania wraz z podporządkowanymi organami i jednostkami w ustawowo określonym obszarze działania stanowiąc, stosując oraz kontrolując przestrzeganie prawa. Niemniej jednak to wydawanie aktów normatywnych jest podstawowym typem czynności podejmowanych przez ministra w zakresie działań planistycznych, koordynacyjnych, nadzorczo-kontrolnych, jak też organizacyjnych[22]. Mimo że działania podejmowane przez ministra właściwego do spraw zdrowia nie chronią i nie promują bezpośrednio zdrowia rozrodczego, to znacząco wpływają na tworzenie skutecznego systemu ochrony zdrowia, kształtując funkcjonowanie podmiotów bezpośrednio wykonujących zadania ze sfery ochrony zdrowia.

Na marginesie należy wskazać, że w pewnym zakresie sprawami ochrony zdrowia na szczeblu centralnym zajmują się także inni ministrowie, np. Minister Obrony Narodowej, Minister Sprawiedliwości oraz ministrowie właściwi do spraw wewnętrznych, rolnictwa, środowiska oraz pracy, lecz ich zakres kompetencji jest zdecydowanie węższy niż w przypadku Ministra Zdrowia[23]. Ponadto nie można wykluczyć, że pewne aktywności w sferze ochrony i promocji zdrowia będą podejmowane przez Radę Ministrów, do której należą sprawy prowadzenia polskiej polityki wewnętrznej i zagranicznej, które nie zostały zastrzeżone dla inny organów czy to państwowych, czy to samorządowych. Na rzecz tego organu działają szerokie kompetencje, np. normotwórcze – wy-

[20] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. siódme, Warszawa 2016, s. 180.
[21] A. Rabiega, op. cit., s. 111.
[22] Ibidem, s. 109.
[23] Ibidem. Por. również: K. Wojtczak, op. cit., s. 10.

daje rozporządzenia czy kompetencje do stosowania prawa, np. przyjmuje akty programowe, czy kompetencje do koordynacji i kontroli pracy organów administracji rządowej. Również nie można odmówić wpływu Prezesa Rady Ministrów na kształtowanie polityki zdrowotnej państwa. Jak zauważa Maciej Dercz, bez jego akceptacji politycznej nie będzie możliwe m.in. reformowanie ochrony zdrowia[24].

Gdy chodzi o zadania centralnych organów administracji rządowej podległych ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, jak Główny Inspektor Sanitarny i Główny Inspektor Farmaceutyczny, którzy stoją na czele podległych im państwowych inspekcji, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że wypełniają oni funkcje kontrolne, choć nie tylko, ponieważ także wydają decyzje administracyjne. Wymaga podkreślenia również, że inspekcje te mają swoje organy terenowe – w przypadku inspekcji sanitarnej działają państwowy wojewódzki inspektor sanitarny oraz państwowy powiatowy inspektor sanitarny jako organy rządowej administracji zespolonej w województwie[25], a także państwowy graniczny inspektor sanitarny, który jest jedynym organem administracji rządowej niezespolonej właściwym w sprawach objętych zakresem działu administracji rządowej „zdrowie"; zaś w przypadku inspekcji farmaceutycznej działa wojewódzki inspektor farmaceutyczny, wchodzący w skład zespolonej administracji wojewódzkiej.

Państwowa Inspekcja Sanitarna ma na celu ochronę zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobieganie powstawaniu chorób, w tym zakaźnych i zawodowych. Realizuje zadania z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności polegające na sprawowaniu nadzoru m.in. nad higieną środowiska, pracy w zakładach pracy, radiacyjną, procesów nauczania i wypoczynku. Sprawowany nadzór ma charakter zapobiegawczy i bieżący. Ponadto realizacja zadań we wskazanym zakresie polega na prowadzeniu działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej w zakresie chorób zakaźnych i innych chorób powodowanych warunkami środowiska czy prowadzeniu działalności oświatowo-zdrowotnej.

W kontekście rozważanej problematyki istotne są zadania inspekcji w zakresie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, polegające na inicjowaniu przedsięwzięć oraz prac badawczych w dziedzinie zapobiegania negatywnym wpływom czynników i zjawisk fizycznych, chemicznych i biologicznych na zdrowie ludzi. Nie bez znaczenia są również zadania w dziedzinie sprawowania bieżącego nadzoru sanitarnego polegające na kontroli przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne, w szczególności dotyczące

[24] M. Dercz, *Podstawowe zagadnienia dotyczące podziału zadań w sferze ochrony zdrowia*, [w:] M. Dercz (red.), *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, Warszawa 2013, s. 68.

[25] Na mocy nowelizacji ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. poz. 322) oraz niektórych innych ustaw państwowy powiatowy inspektor sanitarny wchodzi w skład wojewódzkiej zespolonej administracji rządowej.

higieny środowiska; utrzymania należytego stanu higienicznego nieruchomości; warunków żywienia zbiorowego oraz nadzoru nad jakością zdrowotną żywności; warunków zdrowotnych środowiska pracy, a zwłaszcza zapobiegania powstawaniu chorób zawodowych i innych chorób związanych z warunkami pracy. Inne, mające znaczenie z perspektywy analizowanej problematyki zadań z zakresu ochrony i promocji zdrowia rozrodczego, to zadania w dziedzinie zapobiegania i zwalczania chorób polegające na dokonywaniu analiz i ocen epidemiologicznych, koniecznych przy opracowywaniu programów polityki zdrowotnej.

Państwowa Inspekcja Sanitarna również inicjuje, prowadzi, koordynuje i nadzoruje działalność oświatowo-zdrowotną w celu ukształtowania odpowiednich postaw i zachowań zdrowotnych. W szczególności inicjuje i wytycza kierunki przedsięwzięć zmierzających do zaznajamiania społeczeństwa z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia, popularyzowania zasad higieny i racjonalnego żywienia, metod zapobiegania chorobom oraz umiejętności udzielania pierwszej pomocy. Ponadto pobudza aktywność społeczną do działań na rzecz własnego zdrowia, udziela porad i informacji w zakresie zapobiegania i eliminowania negatywnego wpływu czynników i zjawisk fizycznych, chemicznych i biologicznych na zdrowie ludzi. Do niej należy też ocena działalności oświatowo-zdrowotnej prowadzonej przez szkoły i inne placówki oświatowo-wychowawcze, szkoły wyższe oraz środki masowego przekazywania, podmioty lecznicze i inne, instytucje i organizacje, a także udziela im pomocy w prowadzeniu tej działalności. Ostatnia grupa zadań bez wątpienia łączy się z problematyką promocji zdrowia rozrodczego.

Jak zauważa Stefan Poździoch eliminacja niepożądanych czynników i zjawisk zagrażających bezpieczeństwu sanitarnemu i zdrowotności publicznej ma miejsce dzięki licznym władczym uprawnieniom, za pomocą których organy inspekcji wkraczają w sferę praw i wolności obywatelskich i ograniczają swobodę działania i postępowania określonych osób, jak wydawanie zarządzeń, decyzji administracyjnych czy zezwoleń konkretnych rodzajów działań[26].

W tym miejscu warto jeszcze zwrócić uwagę na drugi z centralnych organów – Głównego Inspektora Farmaceutycznego, który stoi na czele Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej działającej w celu zabezpieczenia interesu społecznego w zakresie bezpieczeństwa zdrowia przy stosowaniu produktów leczniczych i wyrobów medycznych dostępnych w hurtowniach farmaceutycznych, aptekach, działach farmacji szpitalnej, punktach aptecznych i placówkach obrotu poza aptecznego. Do inspekcji należy m.in. sprawowanie nadzoru nad warunkami wytwarzania i importu produktów leczniczych, a także jakością i obrotem produktami leczniczymi oraz wyrobami medycznymi. Działania podejmowane w ramach inspekcji przez jej organy, jak np. wydawanie decyzji w zakresie

[26] S. Poździoch, *Prawo zdrowia publicznego. Zarys problematyki*, Kraków 2004, s. 519–520.

wstrzymania lub wycofania z obrotu lub stosowania produktów leczniczych w przypadku podejrzenia lub stwierdzenia, że dany produkt nie jest dopuszczony do obrotu w RP czy podejrzenia lub stwierdzenia, że dany produkt nie odpowiada ustalonym dla niego wymaganiom jakościowym, pośrednio wpływają na ochronę zdrowia, w tym zdrowia rozrodczego.

Ponieważ minister właściwy do spraw zdrowia nie ma własnych agend terenowych, zadania organów administracji rządowej z zakresu ochrony zdrowia w terenie (na szczeblu wojewódzkim) wykonuje wojewoda, dla którego ich realizacja (jako zadań administracji rządowej) jest głównym celem jego aktywności bieżącej[27]. Ponadto zadania te wykonują również organy administracji rządowej zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, m.in. inspektorzy sanitarni oraz farmaceutyczni, a także organy niezespolonej administracji rządowej. Oczywiście szczególną rolę w procesie realizacji tych zadań należy przypisać wojewodzie, którego zakres działania reguluje ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[28]. Jak bowiem wynika z art. 3 ust. 1 pkt 5 u.w., wojewoda jest tym organem, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie niezastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji. Akt ten nie wyczerpuje jednak wszelkich obszarów działania tego organu, te – podobnie jak i kompetencje wojewody – regulowane są w wielu ustawach szczegółowych[29].

Niemniej zgodnie z przywołaną ustawą wojewoda, realizując podstawową funkcję przedstawiciela Rady Ministrów w województwie, odpowiada za wykonywanie polityki rady w obszarze województwa, a w szczególności zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu dla zdrowia (art. 22 pkt 2 u.w.). Podejmowane przez niego działania w sprawach z zakresu ochrony zdrowia, łączące się z problematyką promocji zdrowia, można próbować ująć analogicznie do sfer działania ministra właściwego do spraw zdrowia, czyli wyróżnić działania planistyczne, organizatorskie, koordynacyjne oraz kontrolno-nadzorcze[30]. Działania te szczegółowo normowane przepisami materialnoprawnymi dotyczącymi problematyki organizacji i funkcjonowania sytemu ochrony zdrowia, np. ustawą o Państwowym Ratownictwie Medycznym, ustawą o działalności leczniczej, ustawą o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi czy

[27] Por. M. Dercz, *Administracja rządowa w sferze ochrony zdrowia,* [w:] M. Dercz (red.), op. cit., s. 128.

[28] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 135, dalej jako u.w.

[29] B. Banaszak, *Art. 152*, [w:] idem, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 808.

[30] A. Rabiega, op. cit., s. 103.

ustawą o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, są konsekwencją przyznanej wojewodzie roli do planowania, kierowania, koordynowania i kontrolowania realizacji zadań z zakresu administracji rządowej.

Ponadto wojewoda wykonuje inne funkcje wskazane w art. 3 u.w., jak zwierzchnika i organu rządowej administracji zespolonej w województwie, organu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowania administracyjnym czy reprezentanta Skarbu Państwa, doznające konkretyzacji w szczegółowych postanowieniach ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie lub przepisach odrębnych. Jak zauważa M. Dercz, w ramach wszystkich tych funkcji należy dopuścić aktywność wojewody w zakresie spraw dotyczących ochrony zdrowia[31] w różnych formach działania, takich jak rozporządzenia, akty nadzoru, decyzje administracyjne, czynności materialno-techniczne.

Zadania w zakresie ochrony zdrowia realizują także wspomniani wojewódzki oraz powiatowy inspektor sanitarny oraz wojewódzki inspektor farmaceutyczny (jako organy działające pod zwierzchnictwem wojewody[32]), a także powiatowy graniczny inspektor sanitarny (jako organ administracji rządowej niezespolonej). Organy te korzystają z szeregu władczych kompetencji, dzięki którym mogą ingerować w sferę praw i wolności jednostek, ograniczać swobodę działania i postępowania określonych osób[33]. W tym miejscu należy zauważyć, że w przypadku organów działających pod zwierzchnictwem wojewody, to wojewoda jest organem administracji rządowej zespolonej i to jego ustawowo określone zadania i kompetencje są wykonywane przez kierowników zespolonych inspekcji z ustawowego upoważnienia. Powyższe nie oznacza jednak, że nie działają oni w ogóle we własnym imieniu – istotne w tym zakresie są postanowienia obowiązujących regulacji ustawowych. Przy czym podkreślenia wymaga, że organy te stanowiące cześć rządowej administracji zespolonej w województwie, wykonując przypisane im prawem zadania i kompetencje, korzystają z pomocy wojewódzkich inspektoratów, a nie urzędu wojewódzkiego – zespolenie organizacyjne w województwie nie jest bowiem pełnym zespoleniem[34].

Współodpowiedzialne za realizację bieżącej polityki zdrowotnej państwa są także organy jednostek samorządu terytorialnego trzech szczebli – gminy,

---

[31] M. Dercz, *Administracja rządowa*..., s. 128.

[32] Warto także zwrócić uwagę, że wojewodzie pomocą przy wykonywaniu zadań służy także urząd wojewódzki, w którego strukturze działają wydziały zdrowia realizujące merytoryczne zadania z zakresu ochrony zdrowia.

[33] S. Poździoch, *Prawo zdrowia publicznego*..., s. 519–520.

[34] Por. P. Chmielnicki, K. Bandarzewski, M. Chlipała, D. Dąbek, W. Kisiel, M.I. Mączyński, S. Płażek, *Art. 23*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o administracji rządowej w województwie. Komentarz*, 2007, Legalis.

powiatu i województwa[35]. W świetle postanowień Konstytucji RP samorząd terytorialny jest umocowany do sprawowania władzy publicznej i wykonuje zadania publiczne, których na mocy Konstytucji RP i innych ustaw nie zastrzeżono dla organów innych władz publicznych (art. 16 ust. 2 i art. 163 w zw. z art. 164 Konstytucji RP). Zadania te zostały podzielone między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego z uwzględnieniem zasady pomocniczości. Zgodnie z nią wyższe szczeble samorządu wykonują zadania o charakterze lokalnym, jeśli gmina sama nie jest w stanie ich wykonać, jako że stosownie do art. 164 Konstytucji RP domniemanie właściwości działa na rzecz gminy. Rozwiązanie to budzi jednak wątpliwości z uwagi na ograniczone możliwości finansowe i organizacyjne gmin[36].

Z postanowień trzech ustaw ustrojowych o samorządzie gminy, powiatu oraz województwa wynika, że gmina realizuje zadania z zakresu ochrony zdrowia, a powiat i województwo zadania z zakresu promocji i ochrony zdrowia. Należy jednak zauważyć, że choć ustawodawca wyłączył z katalogu zadań gminy zadania z zakresu promocji zdrowia, to – mając na uwadze relacje zakresowe obu tych pojęć – nie ma przeszkód, by „rady gminne, w drodze uchwały zadecydowały o podjęciu działań w tym zakresie jako dobrowolnego zadania własnego"[37]. W obowiązujących przepisach zadania powiatu określa się jako ponadgminne, a wojewódzkie jako zadania publiczne o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżone na rzecz organów administracji rządowej. Należy jeszcze zauważyć, że w przypadku gminy i powiatu zadania wykazują charakter zadań lokalnych, czyli ich bezpośrednim adresatem jest mieszkaniec wspólnoty samorządowej[38], a w przypadku województwa zadania te mają charakter wojewódzkich, lecz ich głównym adresatem są jednostki organizacyjne, a w ograniczonym zakresie niektóre kategorie mieszkańców województwa[39].

W tym miejscu należy podkreślić, że we wszystkich ustawach samorządowych, poza wymienieniem zadań z zakresu ochrony zdrowia, ochrony i pro-

---

[35] Na marginesie należy zauważyć, że stosowne działania w zakresie ochrony zdrowia podejmują także samorządy zawodów medycznych, których organy, poza tym że wykonują część władztwa publicznego, to również reprezentują interes danego zawodu. Por. J. Boć, *Komentarz do art. 17*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 47; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 178–180.

[36] Domniemanie to przy dodatkowo niedookreślonych kompetencjach jednostek samorządu terytorialnego w sferze opieki zdrowotnej prowadzi do samodzielnego podejmowania decyzji w zakresie potencjalnych aktywności przy wykorzystaniu ogólnych dyspozycji wyrażonych w samorządowych ustawach ustrojowych. Zob. M. Dercz, *Jednostki samorządu terytorialnego w ochronie zdrowia*, [w:] M. Dercz (red.), op. cit., s. 137.

[37] K. Wojtczak, op. cit., s. 13–14.

[38] L. Kieres, *Ustrój i zadania celowych związków gmin*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 4, s. 9–10.

[39] M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski – kryteria i ich normatywna realizacja*, [w:] idem, *Nowy podział kompetencji i zadań w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym*, „Reforma Administracji Publicznej" 1998, z. 3, s. 54.

mocji zdrowia, wskazuje się jeszcze na zadania, które mogą mieć potencjalny związek z tą sferą, jak np. stosownie do ustawy o samorządzie gminy oraz ustawy o samorządzie powiatu zadania z zakresu ochrony środowiska, przyrody, gospodarki wodnej, kultury fizycznej, a w przypadku samorządu województwa zadania z zakresu podnoszenia standardu życia mieszkańców w ramach realizacji strategii rozwoju regionu.

We wspomnianych ustawach samorządowych zadania z zakresu ochrony oraz ochrony i promocji zdrowia zostały zaliczone do kategorii własnych[40]. O tym, które z nich mają charakter obligatoryjny, a które fakultatywny, każdorazowo stanowią ustawy szczegółowe, odnoszące się do problematyki ochrony zdrowia, a nadto ustawa o podziale kompetencji pomiędzy organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej[41]. Zaliczenie zadań gminy z zakresu ochrony zdrowia czy ochrony i promocji zdrowia w przypadku powiatu i województw do zadań fakultatywnych tych jednostek wywiera zasadniczy skutek w zakresie ich realizacji. Jako zadania dobrowolne, stosownie do zasady pomocniczości, powinny być wykonywane przez daną jednostkę, gdy zajdzie taka potrzeba[42]. Jeśli jednak ze szczególnej regulacji materialnoprawnej wynika, że pewne zadania własne jednostek samorządu terytorialnego z zakresu ochrony zdrowia czy ochrony i promocji zdrowia mają charakter obligatoryjny, to jest to równoznaczne z powinnością ich realizacji przez wskazane jednostki[43]. Podkreślenia przy tym wymaga, że nałożenie na jednostki nowych zadań własnych skutkuje koniecznością przekazania jednostkom niezbędnych środków finansowych na ich realizację, czy to pod postacią zwiększenia dochodów własnych, czy subwencji[44].

Jako przykład zadań obligatoryjnych z zakresu ochrony zdrowia można wskazać zadania dotyczące zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, regulowane w art. 7 ust. 1, art. 8 ust. 1 art. 9 ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych[45]. Powyższe nie oznacza jednak, że jednostki samorządu terytorialnego w sferze ochrony zdrowia nie mogą również

---

[40] Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. szóste, Warszawa 2016, s. 356–357, 361; R. Cybulska, *Art. 14*, [w:] B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, 2012, Lex; eadem, *Art. 4*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatu. Komentarz*, wyd. drugie, 2007, Lex; A. Augustyniak, T. Moll, *Art. 7*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. drugie, 2018, Lex.

[41] Zob. ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198 ze zm.).

[42] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 104.

[43] Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Warszawa 1990, s. 12–13.

[44] M. Augustyniak, T. Moll, op. cit.

[45] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1285 ze zm., dalej jako u.ś.o.z.

wykonywać zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Na mocy odrębnych ustaw, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, stosownie do art. 166 ust. 2 Konstytucji RP, zadania z zakresu administracji rządowej, w tym ze sfery ochrony zdrowia, wykonują jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, a także starosta (zob. art. 2 pkt 4 i 5 u.w.). Przykładem takiego zadania zleconego gminom jest wydawanie świadczeniobiorcom innym niż ubezpieczeni decyzji w sprawach ustalenia prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (art. 7 ust. 2 u.ś.o.z.). Należy jeszcze zauważyć, że w niektórych sprawach, w tym ze sfery ochrony zdrowia, powiat może podejmować działania jako zadania z zakresu administracji rządowej, ale nie może naruszać zakresu działania gminy (art. 4 ust. 3 w zw. z ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym)[46]. Oprócz tego warto również wspomnieć o zadaniach kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Co więcej, w przypadku jednostek samorządu terytorialnego i ich związków – wydaje się z wyjątkiem województwa z uwagi na treść art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[47] – wykonywanie zadań administracji rządowej może wynikać z zawartych porozumień[48]. O ile zlecenie zadań z zakresu administracji rządowej (w tym w sferze ochrony zdrowia) w drodze ustawy jest równoznaczne z obowiązkiem ich realizacji, to w przypadku zawierania porozumień przejęcie zadań jest dobrowolne[49]. Niemniej w obu przypadkach przejęciu musi towarzyszyć przekazanie środków finansowych na realizację zadań.

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują przypisane im zadania z zakresu ochrony, ewentualnie ochrony i promocji zdrowia, działając poprzez swoje organy uchwałodawcze i kontrolne oraz wykonawcze. W przypadku gminy organem właściwym do zajmowania się sprawami z zakresu jej działania, a więc i ochrony zdrowia, które nie zostały zastrzeżone wyraźnie dla innych organów, jest rada gminy. Na poziomie powiatu, z uwagi na brak domniemania właściwości rady powiatu, należy przyjąć, że zadania z zakresu ochrony zdrowia będą wykonywały te z organów powiatu, którym zostały wyraźnie przypisane. Natomiast na poziomie województwa samorządowego zadania, w związku z ustanowionym domniemaniem kompetencji zarządu województwa, będzie wykonywał zarząd.

---

[46] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526, dalej jako u.s.p.

[47] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 547 ze zm., dalej jako u.s.w.

[48] W przeciwieństwie do art. 20 u.w., z art. 14 ust. 2 u.s.w. wynika jednoznacznie, że tylko ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez zarząd województwa. W świetle tej regulacji nie jest więc możliwe ani nie powinno też być prawnie dopuszczalne zawieranie porozumieć administracyjnych w sprawie zlecania zadań między wojewodą a samorządem województwa. Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 365.

[49] Por. ibidem, s. 357.

Ponieważ analizowane przepisy mają charakter ogólny (wynika z nich jedynie możliwość realizacji zadań z zakresu ochrony i promocji zdrowia), ich uszczegółowienie, tak jak i dookreślenie kompetencji, następuje w ustawach z zakresu prawa administracyjnego materialnego, będących formalnoprawną podstawą aktywności jednostek samorządu terytorialnego[50]. W wyniku ich wykładni można wskazać na katalog najistotniejszych zadań wspólnych jednostek samorządu terytorialnego w sferze ochrony zdrowia i ujmować go w dwóch podstawowych grupach – zadań związanych z organizowaniem opieki zdrowotnej oraz zadań płatnika.

Jednostkom, jako organizatorom opieki zdrowotnej, przysługują, po pierwsze, uprawnienia organizacyjno-personalne, np. w drodze uchwały tworzenia, przekształcania, likwidowania podmiotów leczniczych prowadzonych w formie jednostki budżetowej; po drugie, korzystają z uprawnień majątkowo-finansowych, np. do określania zasad zbycia, wydzierżawienia, wynajęcia majątku trwałego samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej; po trzecie, wykonują uprawnienia kontrolno-nadzorcze, np. kontrolują realizację zadań statutowych podmiotu leczniczego nie będącego przedsiębiorcą, wstrzymują wykonanie sprzecznych z prawem decyzji kierownika podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą.

Gdy chodzi o uprawnienia, z których korzystają jednostki samorządu terytorialnego, wykonując w ograniczonym zakresie zadania płatnika, to m.in. polegają one na finansowaniu świadczeń zdrowotnych, np. w ramach przyjmowanych programów polityki zdrowotnej, na podstawie zawartej umowy na realizację programu polityki zdrowotnej (art. 48b ust. 1–4 u.ś.o.z.) czy finansowaniu świadczeń gwarantowanych dla mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego na podstawie stosownej umowy zwartej ze świadczeniodawcą przez jednostkę będącą podmiotem tworzącym podmiotu leczniczego (art. 9b ust. 3 pkt 1 u.ś.o.z.). Z innych regulacji ustawowych wynikają ponadto inne zadania i odpowiadające im kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego, np. o charakterze władczym – kompetencje do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących (jak choćby uchwał w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych w gminie) czy kompetencje do stosowania prawa, np. wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przez wójta.

Natomiast odnośnie wprowadzonego w art. 11 ust. 3 u.l.n. katalogu działań na rzecz ochrony i promocji zdrowia rozrodczego, należy zauważyć, że obejmuje on różne ich kategorie. Po pierwsze, należą do niego działania edukacyjne dotyczące stylu życia chroniącego potencjał rozrodczy człowieka i zwiększającego szanse urodzenia zdrowego dziecka, w tym celowości stosowania opieki prekoncepcyjnej. Są to działania z zakresu edukacji zdrowotnej,

[50] M. Dercz, *Jednostki samorządu terytorialnego…*, s. 137.

ponieważ odnoszą się do procesu polegającego na wyposażaniu określonych osób lub grup osób w podstawowe umiejętności i wiedzę z zakresu ochrony zdrowia[51] rozrodczego, a konkretnie potencjału rozrodczego człowieka i zwiększenia szans urodzenia zdrowego dziecka oraz celowości stosowania opieki prekoncepcyjnej. Po drugie, podejmowane działania wiążą się z problematyką ochrony zdrowia przed zagrożeniami środowiska przyrodniczego, które człowiek modyfikuje swoją działalnością – ograniczeniem emisji czynników fizycznych, chemicznych, biologicznych mających szkodliwy wpływ na potencjał rozrodczy człowieka[52]. Po trzecie, działania te wykazują charakter informacyjnych – obowiązkiem wskazanych ogólnie organów jest zapewnienie dostępu do informacji o czynnikach mających wpływ na potencjał rozrodczy. Po czwarte, są to działania polegające na „uwzględnianiu problematyki zdrowia rozrodczego w opiece zdrowotnej, w szczególności dla osób chorych przewlekle i niepełnosprawnych". Biorąc więc pod uwagę, że opieka zdrowotna rozumiana jest jako medycyna lecznicza, należy przyjąć, że chodzi o działania polegające na udzielaniu świadczeń zdrowotnych[53] ukierunkowane na stan organizmu określonych podmiotów – osób przewlekle chorych i niepełnosprawnych – w zakresie zdolności rozmnażania.

Co przykuwa uwagę, gdy chodzi o ten katalog działań, to jego przykładowy charakter oraz skoncentrowanie się przez ustawodawcę na aktywnych zachowaniach wykonującego zadania z zakresu ochrony czy ochrony i promocji zdrowia rozrodczego. Ponadto są to działania służące zabezpieczeniu zdrowotności ludności, a konkretnie zabezpieczeniu zdrowia rozrodczego, które dają się ująć w dwie zasadnicze grupy działań. Po pierwsze, działań edukacyjno-informacyjnych i zapobiegawczych; po drugie, działań związanych z dostępem do odpowiedniej opieki zdrowotnej.

Ponieważ ustawodawca nie wskazuje konkretnych środków działania, należy dopuścić, że m.in. przyjmują one formę prawną działań społeczno-organizatorskich, które pozwalają bieżąco reagować na zmieniające się potrzeby społeczno-gospodarcze bez konieczności odwoływania się do władztwa administracyjnego, np. akcji społecznych edukacyjnych czy promocyjnych, poradnictwa w dziedzinie ochrony zdrowa albo środowiska, urządzania prelekcji i zebrań czy akcji plakatowych itp. Poza tym wydaje się, że stosownie do przyznanych organom kompetencji w przepisach szczególnych ich dotyczących możliwe jest wykorzystanie innych prawnych form działania – czynności faktycznych, np. programów polityki zdrowotnej jednostek samorządu terytorialnego

[51] T. Szewczyk, *Specjalistyczne cechy edukacji zdrowotnej*, [w:] D. Głowacka (red.), *Promocja zdrowia. Konteksty społeczno-kulturowe*, Poznań 2000, s. 184–185.

[52] Por. J. Nosko, *Promocja zdrowia i ochrona zdrowia jako zadania własne samorządu terytorialnego*, cz. 1, „Zdrowie Publiczne" 2000, nr 4, s. 149; idem, *Zachowania zdrowotne i zdrowie publiczne. Aspekty historyczno-kulturowe*, Łódź 2005, s. 240–241.

[53] Zob. H. Izdebski, *Uwagi wprowadzające. Podstawowe kwestie, podstawowa terminologia*, [w:] M. Dercz (red.), op. cit., s. 33.

czy umów zawieranych ze świadczeniodawcami na realizację świadczeń gwarantowanych z podmiotami leczniczymi, dla których podmiotem tworzącym jest jednostka samorządu terytorialnego. Można również rozważyć podjęcie działań w takich formach prawnych, jak akt normatywny, np. ustawa określająca ulgi podatkowe z tytułu wydatków medycznych poniesionych w związku z poddaniem się procedurze zapłodnienia pozaustrojowego, rozporządzenie określające wykaz świadczeń gwarantowanych oraz warunki ich realizacji czy uchwała o utworzeniu podmiotu leczniczego prowadzącego działalność leczniczą polegającą na promocji zdrowia, a także w formie porozumienia, np. między jednostkami samorządu terytorialnego w przedmiocie wykonywania zadań na rzecz ochrony i promocji zdrowia rozrodczego.

Posiłkując się wykładnią teleologiczną (celowościową) przy ustalaniu znaczenia przepisów art. 11 ust. 1–2 u.l.n., która pozwala na poznanie intencji prawodawcy z materiałów dostępnych w toku procesu legislacyjnego (uzasadnienia do ustawy), choć nie ma ona formalnie mocy wiążącej[54], należy zauważyć, że obowiązek nałożony w ustawie o leczeniu niepłodności na organy administracji rządowej sprowadza się do uwzględniania problematyki zdrowia rozrodczego w realizacji bieżących zadań tych organów[55]. Zatem organy administracji rządowej, wykonując zadania bieżące, mają przyczyniać się do osiągnięcia celu, jakim jest ochrona i promocja zdrowia rozrodczego, podejmując działania, które powinny dotyczyć w szczególności edukacji, ograniczenia emisji czynników szkodliwych dla zdrowia rozrodczego, zapewnienia dostępu do informacji, uwzględnienia problematyki zdrowia rozrodczego w opiece zdrowotnej, zwłaszcza w odniesieniu do osób chorych przewlekle i niepełnosprawnych. Warto odnotować, że w przypadku tych drugich organów zadania te nie mają charakteru obligatoryjnych, co stanowi konsekwencję uzgodnień dokonanych z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego[56].

Wybrane problemy wykonywania zadań publicznych na rzecz ochrony i promocji zdrowia rozrodczego przez organy administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego

Na tym tle można zidentyfikować kilka problemów. Po pierwsze, mając na uwadze, że w art. 11 ust. 3 u.l.n. ustanowiono zadania organów administracji

[54] Por. uwagi w zakresie mocy wiążącej uzasadnienia do ustawy: T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. dziewiąte popr. i uzup., Warszawa 2014, s. 239–240.

[55] Zob. uzasadnienie do ustawy o leczeniu niepłodności, druk sejmowy nr 3245 z dnia 13 marca 2015 r., Sejm VII Kadencji, s. 9.

[56] Zob. ibidem, s. 10.

rządowej oraz samorządu terytorialnego[57], należy podkreślić, iż z tego faktu nie wynikają dla organów administracji żadne uprawnienia ani żadne kompetencje. Jak bowiem trafnie spostrzeżono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z 27 lutego 2008 r.[58], „w państwie praworządnym nie jest możliwe utożsamianie zadań i kompetencji, a także domniemanie kompetencji przez organ administracji publicznej". Z zasady państwa prawnego, co podkreślał z kolei Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 stycznia 2004 r.[59], „wynika obowiązek poprawnej legislacji w zakresie dotyczącym kompetencji organów państwa realizujących prawem określone funkcje (...). Jest to nie tylko obowiązek powierzenia zadań państwa tym organom, które są je w stanie realizować z poszanowaniem wartości ogólnosystemowych. Wiąże się to siłą rzeczy także z czytelnym i jasnym uregulowaniem zasad nadzoru oraz środków prawnych pozwalających na ich skuteczne realizowanie (...) system organów i instytucji realizujących zadania państwa winien być ukształtowany w taki sposób, aby nie prowadziło to do paraliżu działania organów państwa i występowania zjawisk dysfunkcji".

W analizowanym przypadku o kompetencjach stanowi się w art. 11 ust. 1 i 2 u.l.n., w których ustawodawca wprowadził odesłanie generalne do innych przepisów dotyczących kompetencji organów administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego. Wątpliwości jednak budzi sposób redakcji tego przepisu, ponieważ nie określa się w nim jednoznacznie aktów normatywnych, do których następuje odesłanie, i jedynie ogólnie stanowi o „zakresie kompetencji tych organów/jednostek określonych w przepisach ich dotyczących"[60].

Zgodnie z *Zasadami techniki prawodawczej* (dalej jako ZTP) – choć nie wynika to ze sformułowania art. 11 ust. 1 i 2 u.l.n. – tymi przepisami powinny być jedynie ustawy (§ 4 ust. 3 ZTP), ewentualnie akty, o których stanowi się w § 4 ust. 2 ZTP[61]. I o ile jasny wydaje się cel wprowadzenia tego odesłania, to należy postawić pytanie, czy tak zredagowane art. 11 ust. 1 i 2 u.l.n. do-

[57] Warto jednak zauważyć, że sformułowanie art. 11 ust. 3 faktycznie może budzić wątpliwości. Można bowiem dostrzec pewną niekonsekwencję ustawodawcy, który raz posługuje się pojęciami o charakterze dokonanym, np. zapewnienie dostępu do informacji, co sprawia wrażenie, że ustawodawca ma na myśli pewien stan do zrealizowania, a zatem wyrażona norma ma charakter celowościowej, a raz pojęciami o charakterze niedokonanym, np. ograniczanie emisji, uwzględnianie problematyki zdrowia rozrodczego w opiece zdrowotnej, co wskazuje na normy zadaniowe. Zob. uwagi: Z. Cieślak, op. cit.

[58] Wyrok WSA w Rzeszowie z 27 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Rz 706/07, NZS 2008, Nr 3, poz. 53.

[59] Wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03, OTK-A 2004, Nr 1, poz. 1.

[60] Podobnie ustawodawca postąpił na gruncie art. 2 ust. 1, 2, 2a ustawy z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1575).

[61] Można odsyłać do postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską oraz dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe.

kładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów norm wyrażają intencje ustawodawcy. Oczywiście zrozumiałe jest dążenie ustawodawcy, by teksty prawne redagować zgodnie z wynikającą z ZTP dyrektywą formułowania przepisów w sposób zwięzły i syntetyczny, w jaki opisuje się typowe sytuacje występujące w dziedzinie spraw regulowanych daną ustawą. W związku z powyższym warto zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w wielu orzeczeniach zwracał uwagę, iż stosowanie odesłań jest normalną techniką prawodawczą mającą na celu zapewnienie zwięzłości tekstu i jego niesprzeczności, ponieważ ze składających się na zasadę państwa prawnego reguł prawidłowej legislacji nie wynika nakaz wyrażania wszystkich norm „wprost"[62]. Niemniej można odnieść wrażenie, że w art. 11 ust. 1 i 2 u.l.n. intencje ustawodawcy nie zostały wyrażone w sposób zrozumiały dla adresatów, co może prowadzić do dezorientacji organów stosujących prawo oraz podważenia zaufania do racjonalności ustawodawcy, która jest przecież istotnym elementem zasady bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa[63]. Wydaje się, że nawet jeśli uznać, iż zrekonstruowanie norm prawnych z uwagi na zastosowane rozwiązanie nie jest w znacznym stopniu utrudnione, to jak najbardziej zasadny jest postulat doprecyzowania przepisów art. 11 ust. 1–3 u.l.n.

Po drugie, analizując wykonywanie zadań określonych w art. 11 ust. 3 u.l.n. można dostrzec upolitycznienie prawa administracyjnego na etapie jego stosowania znajdujące wyraz m.in. w decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia z 2016 r. o rezygnacji z kontynuacji programu Ministerstwa Zdrowia „Leczenie niepłodności metodą zapłodnienia pozaustrojowego na lata 2013–2016" (adresowanego m.in. do osób przewlekle chorych), a także nieuwzględnieniu celu „Poprawa zdrowia prokreacyjnego" (rozrodczego uw. wł/przyp. D.T.-R.)[64] z Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020 w nowym Narodowym Programie Zdrowia na lata 2021–2025 (dalej jako NPZ)[65], co rzutuje na sy-

---

[62] Zob. wyrok TK z 27 listopada 2006 r., sygn. akt K 47/04, OTK-A 2006, Nr 10, poz. 153; wyrok TK z 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99, OTK 2000, Nr 1, poz. 2.

[63] Zob. wyrok TK z 3 grudnia 2002 r., sygn. akt P 13/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 90; wyrok TK z 8 listopada 2004 r., sygn. akt K 38/03, OTK-A 2004, Nr 10, poz. 104; postanowienie TK z 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 40/06, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 113.

[64] Na gruncie NPZ na lata 2016–2020 (Dz.U. poz. 1492) posłużono się określeniem zdrowie prokreacyjne, które miało kojarzyć się nie tylko z problemami związanymi ze sferą intymną oraz seksualnością, ale dotyczyć m.in. pokwitania i przekwitania, płodności i niepłodności, planowania rodziny, zdrowia podczas ciąży, porodu i połogu. Pojęcia te – zdrowie prokreacyjne oraz rozrodcze – uznawane są w literaturze za synonimiczne i stosowane na oznaczenie zdrowia związanego z układem rozrodczym, jego funkcjami, ale też i procesami. Zob. S. Amber, H. Thomas, *From women's health to a gender analysis of health*, [w:] W.C. Cockerham (red.), *The Blackwell Companion to Medical Sociology*, Oxford 2005, s. 95–113.

[65] W NPZ na lata 2021–2025 (Dz.U. poz. 642) wprowadzono natomiast cel operacyjny „Wyzwania demograficzne", w ramach którego minister właściwy do spraw zdrowia we współpracy z ministrem właściwym do spraw rodziny, pracy, zabezpieczenia społecznego, spraw wewnętrznych będą realizować zadania z zakresu zdrowia publicznego, na który rocznie przeznacza się 15 mln zł ze środków budżetu państwa. Gdy chodzi o zadania służące realizacji tego celu, to polegają one na

tuację jednostek. Można bowiem rozważać, czy NPZ[66] nie wpływa na sferę praw jednostek, na zaspakajanie ich potrzeb czy to zbiorowych, czy to indywidualnych, bo choć wprost z tego programu nie wynikają ani uprawnienia, ani obowiązki adresowane do jednostek, to przecież administracja nie funkcjonuje „sama dla siebie"[67]. Wśród wykonywanych przez nią zadań publicznych, jak zauważa Adam Błaś, nie sposób wskazać takich, które służyłyby wyłącznie państwu czy innym organizacjom publicznym jako odrębnym od społeczeństwa podmiotom[68]. Stąd należy przyjąć, że mające postać zadań publicznych cele określone w programie są realizowane dla publiczności, ogółu, społeczeństwa

kreowaniu postaw prozdrowotnych oddziałujących na zdrowie prokreacyjne oraz podnoszeniu kompetencji kadr medycznych w zakresie zdrowia prokreacyjnego, a także upowszechnianiu rozwiązań systemowych w zakresie zdrowia prokreacyjnego, w tym w opiece prekoncepcyjne i okołoporodowej. Zadania te są realizowane przez Ministra Zdrowia oraz jednostki samorządu terytorialnego, inne podmioty wyłonione w drodze konkursu ogłaszanego przez Ministra Zdrowia jako zadania własne lub powierzane w trybie konkursowym.

[66] Jak stanowi się w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1956; dalej jako u.z.p.), NPZ jest dokumentem ustanawianym w celu realizacji polityki zdrowia publicznego, który wyznacza cele strategiczne, operacyjne i najważniejsze zadania do realizacji na rzecz poprawy zdrowia i związanej z nim jakości życia społeczeństwa. W literaturze z zakresu problematyki zdrowia publicznego podkreśla się, że jest to podstawowy dokument charakteryzujący politykę zdrowotną kraju oraz jej priorytety (M. Miller, J. Opolski, *Zdrowie Publiczne w Polsce a polityka zdrowotna w świetle dokumentów Światowej Organizacji Zdrowia*, „Postępy Nauk Medycznych" 2009, nr 22(4), s. 282–289). NPZ jest przykładem aktu planowania wprowadzanego w życie rozporządzeniem wydanym w oparciu o szczegółowe upoważnienie wyrażone w ustawie o zdrowiu publicznym, co podnosi rangę tego aktu, ale też rzutuje na normatywność postanowień planu, choć zasadniczo dla ustalenia charakteru aktu decydujące znaczenie ma analiza jego treści (F. Longchamps, *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego i gospodarce państwowej*, „Państwo i Prawo" 1958, z. 1, s. 14). Niemniej istnienie ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia, jak podkreśla Katarzyna Wlaźlak, wiąże się ze świadomością ustawodawcy „wyboru formy prawnej »typowej« dla wyrażania unormowań o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Konsekwencją takiego wyboru jest posługiwanie się pewnego rodzaju domniemaniem normatywności aktu ze względu na jego formę (…) ma swoje odniesienie również do aktów planowania (…), [co – przyp. D.T.-R.] „może jednoznacznie potwierdzić dalsza analiza ustawowych rozwiązań" (K. Wlaźlak, *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, 2015, Lex). Określany w drodze rozporządzenia NPZ wskazuje cel strategiczny; cele operacyjne i podmioty odpowiedzialne – właściwych ministrów; wykaz zadań służących realizacji celów operacyjnych, przy czym część z zadań uznaje się za własne podmiotów uczestniczących w realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego; a także źródła i wysokość finansowania zadań; wskaźniki i sposób monitorowania oraz ewaluacji programu. W jego treści dokonuje się konkretyzacji określonych ustawowo zadań z zakresu zdrowia publicznego poprzez wskazanie na czym polegają i w jaki sposób mają być wykonane, by zrealizować założone cele operacyjne, za które odpowiadają konkretni ministrowie. Ponadto w postanowieniach NPZ przypisuje się konkretne zadania z zakresu zdrowia publicznego oznaczonym podmiotom realizującym, np. jednostkom samorządu terytorialnego.

[67] Zob. R. Giętkowski, K. Żukowski, *O niektórych problemach filozoficznych prawa ustrojowego administracji publicznej*, [w:] T. Bąkowski, E. Bojanowski, R. Giętkowski, M. Pułło, A. Skóra, K. Żukowski, *O niektórych problemach filozoficznych administracyjnego prawa materialnego, administracyjnego prawa procesowego oraz prawa ustrojowego administracji publicznej*, [w:] J. Zajadło (red.), *Filozofia dogmatyk prawniczych*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2007, t. 18, s. 54.

[68] A. Błaś, *W sprawie jakości działań organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów 2004, s. 63.

i zwiększają szanse jednostek na wydłużenie życia w zdrowiu i wyrównanie nierówności społecznych w zdrowiu.

W praktyce oznacza to, że nie będą już realizowane takie zadania służące poprawie zdrowia prokreacyjnego, jak projektowanie i wdrażanie działań o charakterze regulacyjnym sprzyjających poprawie zdrowia prokreacyjnego, w tym uwzględnianie zagadnień dotyczących czynników wpływających na zdrowie prokreacyjne w programach kształcenia na kierunkach medycznych, biologicznych, psychologicznych i pedagogicznych oraz w programach doskonalenia zawodowego lekarzy, pielęgniarek i położnych, a także zadania polegające na prowadzeniu edukacji zdrowotnej i działalności informacyjnej i profilaktycznej dotyczącej czynników endogennych i egzogennych, mających wpływ na zdrowie prokreacyjne kobiet i mężczyzn, w tym: organizacja kampanii społecznej sprzyjającej płodności kobiet i mężczyzn, wykorzystującej nowoczesne narzędzia komunikacji społecznej; opracowanie i upowszechnienie materiałów edukacyjnych dotyczących rożnych aspektów zdrowia prokreacyjnego; organizacja konferencji i spotkań edukacyjnych popularyzujących wiedzę na temat zdrowia prokreacyjnego; uruchomienie i prowadzenie portalu informacyjnego z bazą wiedzy dotyczącą zdrowia prokreacyjnego[69]. Ponadto z katalogu tych zadań wykreślono również te, które polegają na prowadzeniu działalności edukacyjnej dla pracowników opieki zdrowotnej w zakresie zdrowia prokreacyjnego, w tym szkolenia, realizację badań dotyczących zdrowia prokreacyjnego i jego uwarunkowań w społeczeństwie, opracowywanie wytycznych wynikających z doświadczeń z realizacji tego celu operacyjnego dla NPZ na kolejne lata z podkreśleniem kontynuacji tych działań, które wyraźnie sprzyjają poprawie stanu zdrowia prokreacyjnego oraz dzietności, a także świadomości społecznej dotyczącej troski o zdrowie prokreacyjne[70].

O upolitycznieniu prawa administracyjnego na etapie jego stosowania świadczy również fakt niepowołania przez ministra właściwego do spraw zdrowia Rady ds. Leczenia Niepłodności, do której kompetencji należy nie tylko podejmowanie działań o charakterze doradczym, lecz również informacyjnych, a także przyczynianie się do upowszechniania standardów oraz zasad deontologicznych w zakresie leczenia niepłodności, w tym stosowania procedur medycznie wspomaganej prokreacji. Jak podkreśla Rzecznik Praw Obywatelskich, istnienie tego gremium ma więc „istotne znaczenie z perspektywy zapewnienia odpowiedniej jakości świadczeń zdrowotnych i upowszechniania wiedzy wśród społeczeństwa oraz dobrych zasad postępowania wśród lekarzy w zakresie leczenia niepłodności”[71]. Zatem nasuwa się stwierdzenie, że prze-

[69] Zob. Narodowy Program Zdrowia na lata 2016–2020, X. Wykaz zadań służących realizacji celu operacyjnego 6: Poprawa zdrowia prokreacyjnego, pkt 1–2.

[70] Zob. ibidem, pkt 3–5.

[71] Por. Rzecznik Praw Obywatelskich, wystąpienie z 11 kwietnia 2017 r., VII.5002.6.2015. AMB, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystąpienie%20do%20Ministra%20Zdrowia%20

kreślono – w założeniu kompleksową i ciągłą[72] – działalność Rady ds. Leczenia Niepłodności, pośrednio warunkującą czynności podejmowane w toku procedur medycznie wspomaganej prokreacji. Równocześnie należy zauważyć, że niepowołanie jej czyni również martwymi te postanowienia ustawy o leczeniu niepłodności, które odnoszą się do nadawania przez ministra właściwego do spraw zdrowia w drodze decyzji administracyjnej statusu centrów leczenia niepłodności wnioskującym podmiotom leczniczym, w tym ośrodkom medycznie wspomaganej prokreacji. Do Rady ds. Leczenia Niepłodności należy bowiem opiniowanie wniosków o nadanie tego statusu, co – jak przyjmuje się w literaturze – nie powinno mieć miejsca bez jej zasięgnięcia[73]. Jak wynika ze sprawozdania Ministra Zdrowia z wykonania oraz o skutkach stosowania ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności z powodu niepowołania rady w okresie od wejścia w życie ustawy o leczeniu niepłodności, tj. od 1 listopada 2015 r. do 5 maja 2021 r., w którym przedłożono sprawozdanie, wpłynęły dwa wnioski o nadanie statusu, których rozstrzygnięcia nie dokonano[74]. Powyższe jest także równoznaczne z tym, że nie są też wykonywane postanowienia ustawy o leczeniu niepłodności w zakresie działalności centrów leczenia niepłodności.

Po trzecie, wyłania się problem finansowania realizacji tych zadań, w szczególności w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, dla których są to zadania własne. Z uwagi na ich charakter fakultatywny będą finansowane, o ile jednostka będzie dysponować stosownymi środkami. Zatem to zasobność jednostki samorządu terytorialnego będzie rzutować na sytuację osób zamieszkałych na ich terenach, gdy chodzi o możliwość ochrony, ale też i promocji zdrowia rozrodczego. Można więc podać w wątpliwość, czy w takich okolicznościach faktycznych uda się osiągnąć cel strategiczny obowiązującego NPZ, jaki stanowi zmniejszenie nierówności w zdrowiu.

Po czwarte, można dostrzec problem realizacji tych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie uwzględniania problematyki zdrowia rozrodczego w opiece zdrowotnej w szczególności w odniesieniu do osób chorych przewlekle i niepełnosprawnych. Analiza programów polityki zdrowotnej leczenia niepłodności, głównie metodą zapłodnienia pozaustrojowego, przyjmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w ostatnich latach prowadzi do wniosku, że nie wszystkie odnoszą się do działań obejmujących edukację w zakresie stylu życia chroniącego potencjał rozrodczy człowieka oraz zwiększającego szanse urodzenia zdrowego dziecka czy celowości opieki prekoncep-

---

w%20sprawie%20niepowołania%20Rady%20do%20spraw%20Leczenia%20Niepłodności.pdf (data dostępu: 20.05.2022).

[72] Ibidem.

[73] Zob. J. Haberko, *Ustawa o leczeniu niepłodności. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 371.

[74] Sprawozdanie Ministra Zdrowia z wykonania oraz o skutkach stosowania ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności, Sejm IX Kadencji, druk sejmowy nr 1196.

cyjnej. Programy te nie odnoszą się również na większą skalę do problemów osób z chorobami przewlekłymi, np. najczęściej są ukierunkowane na zabezpieczenie płodności osób chorych na nowotwory, ale niekoniecznie kierowane są do osób zmagających się z innymi chorobami przewlekłymi, np. niedoczynnością tarczycy, stwardnieniem rozsianym czy cukrzycą.

Po piąte, powstaje problem odpowiedniej organizacji realizacji tych zadań w szczególności na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Wykonywanie zadań wpływających na bezpieczeństwo zdrowotne ludności wymaga bowiem stworzenia odpowiednich warunków dla zachowania tej wartości nie tylko przez państwo, lecz również samorząd, „rozumianych jako stworzenie odpowiednich struktur organizacyjnych instytucji udzielających świadczeń zdrowotnych, ich utrzymywanie oraz finansowanie (współfinansowanie) kosztów leczenia”[75]. Z uwagi na podejmowane na przestrzeni lat działania prawodawcze, umożliwiające prywatyzowanie publicznego sektora ochrony zdrowia, ograniczono rolę samorządu terytorialnego w tym zakresie. Może więc okazać się, że na jego poziomie, w konsekwencji zachwiania proporcji między podmiotami prywatnymi a publicznymi udzielającymi świadczeń zdrowotnych, brakuje publicznych podmiotów leczniczych specjalizujących się w promocji zdrowia rozrodczego czy kompleksowym leczeniu niepłodności[76]. Warto jednak pamiętać, że z ustawy o działalności leczniczej wynika możliwość tworzenia podmiotów leczniczych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, które mogłyby na jej podstawie powoływać do życia podmioty lecznicze pozwalające zaspokoić potrzeby zdrowotne mieszkańców w sferze zdrowia rozrodczego.

Nie bez znaczenia, gdy mowa o odpowiedniej organizacji wykonywania zadań na rzecz ochrony i promocji zdrowia rozrodczego, jest również fakt braku centrów leczenia niepłodności, których funkcjonowanie przewidziano w ustawie o leczeniu niepłodności. Centra te, czyli podmioty lecznicze o szczególnym statusie – prowadzące łącznie bank komórek rozrodczych i zarodków, działalność z zakresu leczenia niepłodności wszystkimi metodami określonymi ustawą o leczeniu niepłodności (w tym ośrodki medycznie wspomaganej prokreacji), a także działalność dydaktyczną i badawczą w powiązaniu z udzielaniem świadczeń zdrowotnych i promocją zdrowia, w tym wdrażaniem, nowych

---

[75] K. Wojtczak, op. cit., s. 20.

[76] Warto zauważyć, że na 60 ośrodków medycznie wspomaganej prokreacji, czyli podmiotów leczniczych, które uzyskały pozwolenie ministra właściwego do spraw zdrowia na prowadzenia postępowań z komórkami rozrodczymi i zarodkami w celu przeprowadzenia procedury medycznie wspomaganej prokreacji, tylko trzy to podmioty publiczne: Ginekologiczno-Położniczy Szpital Kliniczny Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu, Uniwersytecki Szpital Kliniczny w Białymstoku oraz Uniwersyteckie Centrum Zdrowia Kobiety i Noworodka Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego. Zob. dane z rejestru ośrodków medycznie wspomaganej prokreacji i banków komórek rozrodczych i zarodków: https://roib.ezdrowie.gov.pl/?page=1&Coverage=Clinic&HasValidPermission=True&HasNotValidPermission=False (data dostępu: 29.05.2022).

technologii medycznych oraz metod diagnozowania i leczenia niepłodności – miały współpracować z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie ochrony i promocji zdrowia rozrodczego.

Zakończenie

Ochrona i promocja zdrowia rozrodczego, choć ustawodawca wprost ich tak nie określa w ustawie o leczeniu niepłodności, stanowią zadania publiczne[77], realizowane zarówno przez bliżej nieokreślone organy administracji rządowej obu szczebli, jak i organy jednostek samorządu terytorialnego, dla których są to jednak zadania fakultatywne. Katalog tych zadań w przypadku obu grup organów jest otwarty, ponieważ ustawodawca wymienia tylko przykładowe z nich, o czym świadczy zwrot „w szczególności" i równocześnie nie przesądza ani o trybie, ani o formie ich realizacji. Podobnie zidentyfikowane na tym tle problemy wykonywania zadań publicznych na rzecz ochrony i promocji zdrowia rozrodczego na pewno nie wyczerpują całego ich katalogu. Celem było bowiem zasygnalizowanie tylko niektórych z nich i wskazanie, że przyjęte w ustawie o leczeniu niepłodności rozwiązania prawne wpływają na zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego w obszarze zdrowia rozrodczego, którego osiągnięcie staje jednak pod znakiem zapytania, jeśli obowiązujące przepisy prawa nie są stosowane z różnych względów – politycznych, finansowych czy organizacyjnych.

Wykaz literatury

Amber S., Thomas H., *From women's health to a gender analysis of health*, [w:] W.C. Cockerham (red.), *The Blackwell Companion to Medical Sociology*, Blackwell, Oxford 2005.

Augustyniak A., Moll T., *Art. 7*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, wyd. drugie, 2018, Lex.

Banaszak B., *Art. 152*, [w:] idem, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2012.

Błaś A., *W sprawie jakości działań organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej*, TNOiK Oddz. w Rzeszowie, Rzeszów 2004.

Boć J., *Komentarz do art. 17*, [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji z 1997 r.*, Kolonia Limited, Wrocław 1998.

Bojanowski E., *Konstrukcja kompetencji organu administracji państwowej*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego – Prawo" 1981, nr 9.

[77] Zob. uzasadnienie do ustawy o leczeniu niepłodności…, s. 10.

Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, wyd. dziewiąte popr. i uzup., C.H. Beck, Warszawa 2014.

Chmielnicki P., Bandarzewski K., Chlipała M., Dąbek D., Kisiel W., Mączyński M.I., Płażek S., *Art. 23*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o administracji rządowej w województwie. Komentarz*, 2007, Legalis.

Cieślak Z., *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Wyd. UW, Warszawa 1992.

Cybulska R., *Art. 4*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie powiatu. Komentarz*, wyd. drugie, 2007, Lex.

Cybulska R., *Art. 14*, [w:] B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, 2012, Lex.

Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, PWN, Warszawa 1974.

Dercz M., *Administracja rządowa w sferze ochrony zdrowia,* [w:] M. Dercz (red.), *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Dercz M., *Jednostki samorządu terytorialnego w ochronie zdrowia*, [w:] M. Dercz (red.), *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Dercz M., *Podstawowe zagadnienia dotyczące podziału zadań w sferze ochrony zdrowia*, [w:] M. Dercz (red.), *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, wyd. szóste, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego – Prace Prawnicze" 1982, R. DCXXVII.

Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wyd. KUL, Lublin 2005.

Giętkowski R., Żukowski K., *O niektórych problemach filozoficznych prawa ustrojowego administracji publicznej*, [w:] T. Bąkowski, E. Bojanowski, R. Giętkowski, M. Pułło, A. Skóra, K. Żukowski, *O niektórych problemach filozoficznych administracyjnego prawa materialnego, administracyjnego prawa procesowego oraz prawa ustrojowego administracji publicznej*, [w:] J. Zajadło (red.), *Filozofia dogmatyk prawniczych*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2007, t. 18.

Haberko J., *Ustawa o leczeniu niepłodności. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Izdebski H., *Uwagi wprowadzające. Podstawowe kwestie, podstawowa terminologia*, [w:] M. Dercz (red.), *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2004.

Kieres L., *Ustrój i zadania celowych związków gmin*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 4.

Korporowicz V., *Zdrowie i jego społeczne odniesienie*, [w:] V. Korporowicz (red.), *Zdrowie i jego ochrona. Między teorią a praktyką*, SGH, Warszawa 2006.

Longchamps F., *O pojęciu stosunku administracyjno-prawnego i gospodarce państwowej*, „Państwo i Prawo" 1958, z. 1.

Maciejewski M., *Normy celowe i zadaniowe w prawie administracyjnym. Dobra chronione jako ustawowe cele organów administracji*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Wyd. UŁ, Łódź 2014.

Miller M., Opolski J., *Zdrowie Publiczne w Polsce a polityka zdrowotna w świetle dokumentów Światowej Organizacji Zdrowia*, „Postępy Nauk Medycznych" 2009, nr 22(4).

Niewiadomski Z., Grzelczak W., *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1990.
Nosko J., *Promocja zdrowia i ochrona zdrowia jako zadania własne samorządu terytorialnego*, cz. 1, „Zdrowie Publiczne" 2000, nr 4.
Nosko J., *Zachowania zdrowotne i zdrowie publiczne. Aspekty historyczno-kulturowe*, Inst. Medycyny Pracy im. prof. J. Nofera, Łódź 2005.
Pożdzioch S., *Prawo zdrowia publicznego. Zarys problematyki*, Zdrowie i Zarządzanie, Kraków 2004.
Pożdzioch S., *System zdrowotny*, [w:] A. Czupryna (red.), *Zdrowie publiczne*, t. 1, Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius", Warszawa 2000.
Pożdzioch S., *Ustawa o wyrobach medycznych*, 2012, Lex.
Rabiega A., *Ochrona życia i zdrowia ludzkiego w działaniach podmiotów administrujących w sferze opieki zdrowotnej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2009.
Sikorski S., *Współczesna administracja publiczna w systemie ochrony zdrowia w Polsce*, [w:] idem, *Administracja ochrony zdrowia w Polsce – między świadczeniem a reglamentacją*, 2021, Lex.
Stec M., *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski – kryteria i ich normatywna realizacja*, [w:] idem, *Nowy podział kompetencji i zadań w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym*, „Reforma Administracji Publicznej" 1998, z. 3, s. 54.
Szewczyk T., *Specjalistyczne cechy edukacji zdrowotnej*, [w:] D. Głowacka (red.), *Promocja zdrowia. Konteksty społeczno-kulturowe*, Wolumin, Poznań 2000.
Tykwińska-Rutkowska D., *Ochrona życia i zdrowia człowieka w prawie administracyjnym (Przyczynek do dyskusji)*, [w:] Z. Duniewska (red.), *Dobra chronione w prawie administracyjnym*, Wyd. UŁ, Łódź 2014.
Wierczyński G., *Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej"*, [w:] idem, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, wyd. drugie, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
Wlaźlak K., *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, 2015, Lex.
Włodarczyk C., [w:] C. Włodarczyk, M. Marek, T. Wyka, *Biała Księga. Polska – Unia Europejska. Ochrona życia i zdrowia obywateli*, „Opracowania i Analizy. Seria: Prawo" 1996, nr 22.
Włodarczyk C., Pożdzioch S., *Pojęcie i zakres zdrowia publicznego*, [w:] A. Czupryna (red.), *Zdrowie publiczne*, t. 1, Uniwersyteckie Wydawnictwo Medyczne „Vesalius", Warszawa 2000.
Wojtczak K, *Kompetencje i zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa zdrowia ludności*, „Studia Prawa Publicznego" 2018, nr 3(23).
Ziembiński Z., *Kompetencja i norma kompetencyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1969, z. 4.
Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. siódme, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Summary

Performance of public tasks concerning the protection and promotion of reproductive health – selected remarks

Keywords: Infertility Treatment Act, public tasks, protection and promotion of reproductive health, public administration bodies, local government units.

The object of research in this study has been the performance of public tasks concerning the protection and promotion of reproductive health, which are provided for in the Act of 2015 on Infertility Treatment, and selected problems emerging in this context. The aim was to determine the bodies performing these tasks, the catalogue and nature of these tasks, as well as the appropriate forms of action of the bodies concerning the protection and promotion of reproductive health, and to indicate some of the identified problems of their performance. The most important conclusion is that the legal solutions adopted in the Act on Infertility Treatment have an impact on ensuring health security in the field of reproductive health, the achievement of which becomes questionable if the current legal provisions are not applied for various reasons – political, financial, or organizational.

DOI: 10.31648/sp.7980

Dominik Tyrawa
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
ORCID: 0000-0001-6385-9726
dominik.tyrawa@interia.pl

O drogach niechcianych w związku z funkcjonalizmem dróg publicznych i procedurą kaskadową

Wstęp

Dynamiczny rozwój infrastruktury drogowej w naszym kraju w ostatnich latach przekłada się przede wszystkim na zmiany społeczno-gospodarcze, wymiar inwestycyjny, także w zakresie zamieszkiwania. Przede wszystkim pojawiają się jednak dotychczas nieznane problemy prawne z tym związane. Można stwierdzić, że ustawodawca nie do końca sprostał nowym wyznaniom w tym zakresie, co przekłada się na istotne problemy szczególne.

Przedmiotowa analiza została oparta nie o założenia teoretyczne, lecz rozwiązania faktyczne. Analiza ta dotyczy rozwoju infrastruktury drogowej na terenie powiatu stalowowolskiego i powiatu niżańskiego, usytuowanych na północy województwa podkarpackiego, tj. budowy obwodnicy miasta Stalowej Woli i Niska, w ciągu drogi krajowej nr 77, łączącej Lipnik w wojewódzkie świętokrzyskim (skrzyżowanie z drogą krajową nr 9 Radom–Rzeszów) z Przemyślem. Droga ta ma duże znaczenie komunikacyjne dla terenów, przez które przechodzi (wzdłuż rzeki San), będąc uzupełnienie sieci drogowej naszego kraju, łącząc docelowo centralną Polskę z jej południowo-wschodnią częścią. Droga ta jest także istotnym uzupełnieniem systemu autostrad i dróg ekspresowych, gdyż jest bezpośrednio skomunikowana z istniejącymi już odcinkami autostrady A4 (na odcinku Rzeszów – granica państwa z Ukrainą) oraz drogi ekspresowej S19 (na odcinku Rzeszów–Lublin), a w przyszłości także drogi ekspresowej S74.

Przedmiotowa obwodnica Stalowej Woli i Niska została otwarta w maju 2021 r. Liczy ponad 15 km i kosztowała ponad 300 mln zł. Jej otwarcie spowodowało istotne problemy prawne i faktyczne związane z dotychczasowym starodrożem tejże drogi, ukazując niedoskonałość rozwiązań prawnych.

Istota dróg niechcianych w kontekście istnienia procedury kaskadowej

Pojęcie dróg niechcianych, określanych także jako drogi niczyje, jest pojęciem dosyć nowym, które pojawiło się w nazewnictwie w zakresie prawa drogowego przede wszystkim w związku z raportem Najwyższej Izby Kontroli z 2018 r.[1] Przyczyną pojawienia się tego pojęcia, jak i samego zjawiska, był fakt intensywnego rozwoju w zakresie budowy dróg w naszym kraju. Inwestycje te na poziomie centralnym dotyczyły rozbudowy infrastruktury dróg krajowych, przede wszystkim autostrad i dróg ekspresowych, ale też obwodnic. Ustawodawca uznał, że skoro powstała nowa inwestycja drogowa, spełniająca w tym zakresie szczegółowe wymogi techniczne, a co za tym idzie – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad[2] jako inwestor poniosła znaczne koszty związane z taką inwestycją, powinno dojść do zmiany (korekty) przebiegu drogi krajowej, gdzie nowo wybudowana droga zyskuje status drogi krajowej, a dotychczasowe starodroże[3] powinno zyskać nowego właściciela i zarządcę.

Ustawowe rozwiązanie w tym zakresie miało dotyczyć budowy dróg krajowych, jako obwodnic wybranych miejscowości, oraz budowy dróg ekspresowych. W przypadku budowy autostrad obecnie musi istnieć bezpłatna alternatywa, także będąca drogą krajową[4]. W przypadku innych dróg krajowych nie nałożono takiego obowiązku, co oznacza, że starodroże powinno być przekazywane nowemu podmiotowi. Jest to jedna z możliwości pozbawienia drogi publicznej jej dotychczasowej kategorii, a drugą opcją będzie wyłączenie takiej drogi z użytkowania[5]. Skala tego zjawiska była na tyle duża, że mieliśmy do czynienia z istotnym rozwiązaniem prawa drogowego, wpływającym na funkcjonowanie niektórych z jednostek samorządu terytorialnego. W latach 2004–2017 było to blisko 1400 km dróg, które po wybudowaniu i oddaniu ich do użytkowania, jako nowych dróg krajowych, przestały pełnić swoją dotychczasową funkcję, przechodząc na własność i pod zarząd jednostek samorządu terytorialnego.

---

[1] Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: Organizacja ruchu i utrzymania dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad*, LKI.430.001.2018, nr ewid. 40/2018/P/17/075/LKI, Kielce 2018, dalej jako raport NIK.

[2] Jest to centralny urząd administracji rządowej w Polsce, który zarządza drogami krajowymi oraz autostradami i drogami ekspresowymi w naszym kraju, a także realizuje budżet państwa w tym zakresie.

[3] Starodroże to droga, która w związku z wybudowaniem nowego odcinka drogi po innym śladzie utraciła dotychczasową kategorię – zob. raport NIK, s. 5.

[4] Art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1376 ze zm.), dalej jako u.d.p.

[5] Por. wyrok WSA w Olsztynie z 7 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 165/09, Lex nr 515044.

Powyższe rozwiązanie to wskazana w tytule opracowania tzw. procedura kaskadowa[6], określana także jako kaskadowy tryb dekategoryzacji dróg[7], uregulowana w ustawie o drogach publicznych[8]. Rozwiązanie to wprowadzono do polskiego systemu prawa drogowego z dniem 23 lutego 2000 r.[9], a doprecyzowano z dniem 9 grudnia 2003 r.[10] W brzmieniu tym odcinek drogi, który został zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem, z chwilą oddania go do użytkowania, był pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczano go do kategorii drogi gminnej.

Powyższe rozwiązanie funkcjonujące do 8 lipca 2015 r. spotkało się z istotną krytyką, ponieważ zmiana statusu byłych dróg krajowych na drogi gminne nałożyła na gminy obowiązek utrzymania tychże dróg. Skutkowało to koniecznością ponoszenia dużych nakładów finansowych na te drogi, nierzadko na granicy płynności finansowej takiego podmiotu. Jednostki samorządu terytorialnego, nie dysponując odpowiednimi środkami na bieżące utrzymanie tychże dróg, walczyły o zmianę tego rozwiązania i osiągnęły to w związku z kolejną nowelizacją tejże ustawy, która zaczęła obowiązywać od 9 lipca 2015 r.[11]

Ostateczne i aktualne brzemiennie cytowanego przepisu to właśnie wzmiankowana procedura kaskadowa. Polega ona na tym, że odcinek drogi krajowej, który zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi, będzie zaliczany do kategorii dróg wojewódzkich. Takie zaliczenie nie ma jednak charakteru ostatecznego, gdyż zarówno sejmik województwa, jak i później rada powiatu mają możliwość podjęcia uchwały o pozbawieniu takiej drogi kategorii drogi wojewódzkiej bądź powiatowej. Czyli docelowo droga taka stanie się drogą gminną. Innym elementem tejże nowelizacji było wprowadzenie rozwiązania, wedle którego rada gminy, w ciągu 90 dni, tj. do 8 października 2015 r. mogła pozbawić drogę zaliczoną do kategorii drogi gminnej jej statusu. Wówczas taka droga stawała się drogą wojewódzką. Nie mieliśmy jednak w takim przypadku do czynienia z decyzją ostateczną, gdyż samorząd wojewódzki mógł zarówno zatrzymać taką drogę, jak i przekazać ją do powiatu, ten zaś mógł zachować się analogicznie, tj. zachować taką drogę lub przekazać ją gminie lub gminom. Czyli w ostateczności droga taka znowu mogła stać się drogą gminną.

---

[6] Zob. w tym zakresie M. Kruś, M. Princ, *Problematyka zakresu zadań gminy w odniesieniu do obowiązku przejęcia byłych dróg krajowych*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Warszawa 2016, s. 213 czy też D. Tyrawa, *Gwarancje bezpieczeństwa osobistego w polskim administracyjnym prawie drogowym*, Lublin 2018, s. 334.

[7] Por. wyrok NSA z 21 października 2020 r., sygn. akt I OSK 1049/20, Lex nr 3080709.

[8] Art. 10 ust. 5–5f u.d.p.

[9] Art. 15 pkt 6 ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. z 2000 r., Nr 12, poz. 136).

[10] Art. 1 pkt 12 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2000 r., Nr 200, poz. 1953).

[11] Art. 1 pkt 1–2 ustawy z dnia 13 września 2013 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 870).

Zatem drogami niechcianymi w takim przypadku są drogi, które otrzymują jednostki samorządu terytorialnego w związku z zastosowaniem opisanej procedury. Wydaje się, że jedynym ograniczeniem, jakie wprowadził w tym przypadku ustawodawca, jest stwierdzenie, wedle którego „można pozbawić kategorii drogi wojewódzkiej odcinek drogi wojewódzkiej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi krajowej" lub można „pozbawić kategorii drogi powiatowej odcinek drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi wojewódzkiej". Mamy w tym przypadku do czynienia z istotnym ograniczeniem, określanym jako zachowanie proporcjonalności[12], które uniemożliwia – niejako przy okazji – możliwość pozbycia się także innych dróg. Dodatkowo jest to rozwiązanie, wedle którego zmiana kategorii drogi następuje w sposób odmienny niż ogólne zasady u.d.p. oraz następuje to niezależnie od woli podmiotów zainteresowanych[13].

Obok wspomnianych już problemów procedura kaskadowa budziła wątpliwości o charakterze konstytucyjnym, gdyż podnoszono, że naruszona zostaje samodzielność jednostek samorządu terytorialnego[14]. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił jednak tego stanowiska doktryny[15]. Wydaje się, że wskazana i opisana procedura jest narzędziem, dzięki któremu może dochodzić do nieprawidłowości w zakresie zaliczenia dróg do poszczególnych kategorii, a co za tym idzie – naruszenia różnych bezpieczeństw rodzajowych. Można w tym zakresie wskazać możliwość naruszenia bezpieczeństwa prawnego, zarówno indywidualnego – osobistego, gdy żaden podmiot władzy publicznej nie będzie poczuwał się do odpowiedzialności za utrzymanie takiej drogi, jak i zbiorowego, gdy jednostki samorządu terytorialnego „przerzucają się" prawem własności takiej drogi, co powoduje choćby nieprawidłowości w zakresie zarządzania taką drogą. Jako przykład szczególny można wskazać niedokonanie wyceny tychże dróg, niewprowadzenie ich do ewidencji środków trwałych jako odcinków będących obiektami budowlanymi oraz gruntów pod przejętymi drogami, a co za tym idzie – księgi rachunkowe takich jednostek będą prowadzone z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[16]. Czyli pośrednio naruszane jest także bezpieczeństwo ekonomiczne takiej jednostki.

Przejęcia takich dróg przez jednostki samorządu terytorialnego prowadzić mogą także do zagrożeń w zakresie bezpieczeństwa infrastrukturalnego. Przejęta w ten sposób infrastruktura jest elementem niechcianym przez daną jednostkę samorządu terytorialnego, nierzadko jest ona w złym stanie technicz-

[12] Zob. wyrok NSA z 5 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 127/17, Lex nr 2447126.

[13] Por. postanowienie NSA w Warszawie z 4 marca 2014 r., sygn. akt II GW 28/13, Lex nr 1450785 czy też postanowienie NSA w Warszawie z 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OW 149/11, Lex nr 1122895.

[14] M. Kruś, M. Princ, op. cit., s. 212–217.

[15] Wyrok TK z 26 maja 2015 r., sygn. akt Kp 2/13, Lex nr 1712801.

[16] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.

nym, a nowy zarządca nie dysponuje odpowiednimi środkami finansowymi, które pozwoliłyby w odpowiednio zadbać o nią. Nierzadko nie ma też pomysłu, jak zarządzać takim odcinkiem, co może prowadzić w prosty sposób do zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego osób, które korzystają z tychże dróg. Bezpieczeństwo ruchu drogowego będziemy rozumieć jako „stan niezagrożenia określonych dóbr, a bezpieczeństwo ruchu to ustanowiony formalnie zespół gwarancji powodujących dla uczestnika ruchu niezagrożenie jego dóbr”[17] lub też jako „taki stan faktyczny na drogach publicznych, który umożliwia ogółowi użytkowników dróg – bez narażania z jakichkolwiek przyczyn, normalne funkcjonowanie lokomocji, a w szczególności zachowanie życia oraz korzystanie przez jednostki z przysługujących praw podmiotowych”[18].

Funkcjonalizm dróg publicznych

Opisując funkcjonalizm dróg publicznych, można odnieść się do dwóch problemów szczególnych w tym zakresie, tj. do kategorii i klas, do jakich drogi te są zaliczone. Zgodnie z u.d.p. drogi publiczne, ze względu na ich funkcjonalizm w sieci drogowej, dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe oraz drogi gminne. Mamy w tym przypadku do czynienia z odwzorowaniem prawa własności w zakresie dróg publicznych. Drugim elementem funkcjonalizmu jest pojęcie klasy, czyli *de facto* warunków technicznych, jakim powinna odpowiadać dana droga.

Opisując kategorie dróg publicznych[19], należy przede wszystkim podkreślić, że konieczne będzie posiadanie prawa własności do gruntu, na którym taka droga jest posadowiona. Zatem potrzebną przesłanką do zaliczenia drogi do danej kategorii dróg jest legitymowanie się przez dany podmiot prawem własności do gruntów, przez które droga ta przebiega[20]. Prawo dysponowania (obrotu) prawem własności dróg publicznych ma charakter ograniczony, ponieważ jedyną dopuszczalną formą obrotu taką nieruchomością jest możliwość jej przekazywania, w razie zmiany przynależności drogi publicznej do określonej kategorii, tylko między Skarbem Państwa i jednostkami samorządu

[17] W. Karaś, Z. Nowakowski, M. Papała, K. Rajchel, *Prawo drogowe. Wypadki*, Rzeszów 1998, s. 18.

[18] K. Rajchel, *Prawne aspekty bezpieczeństwa ruchu drogowego*, Warszawa 2011, s. 18.

[19] Słuszne jest stwierdzenie, że status drogi publicznej posiadają tylko drogi zaliczone do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, tj. do kategorii: dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych lub gminnych. Por. wyrok WSA w Bydgoszczy z 10 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Bd 275/19, Lex nr 2699599.

[20] Por. wyrok WSA w Gliwicach z 3 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 180/20, Lex nr 3033044. Dopiero nabycie takiego prawa nieruchomości daje możliwość podjęcia dalszych działań, czyli zastosowania stosownej procedury. Por. W. Szydło, *Prawnorzeczowy status nieruchomości gruntowych należących do kategorii dróg gminnych*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 1–2, s. 114 i nast.

terytorialnego[21]. Innym elementem takiego działania może być jeszcze możliwość wyłączenia drogi z użytkowania[22], która wówczas nie będzie zaliczona do żadnej kategorii dróg publicznych, tracąc ten status. Przejęcie tego typu to uregulowany przez prawo publiczne sposób przenoszenia prawa własności do nieruchomości zajętych przez drogi między podmiotami publicznymi[23].

Drugim elementem, który można zaliczyć do problematyki funkcjonalizmu dróg publicznych, jest problematyka klas dróg publicznych. W obowiązujących przepisach hierarchia tych dróg, począwszy od tych o najwyższych parametrach, jest następująca: autostrady (oznaczone symbolem „A"), drogi ekspresowe („S"), drogi główne ruchu przyspieszonego („GP"), drogi główne („G"), drogi zbiorcze („Z"), drogi lokalne („L") oraz drogi dojazdowe („D")[24]. W obowiązujących przepisach mamy też wyraźne powiązanie klasy drogi publicznej z jej kategorią. W przypadku dróg krajowych będą to klasy: A, S lub GP, w przypadku dróg wojewódzkich klasy: GP lub G, w przypadku dróg powiatowych: klasy GP, G lub Z, a w przypadku dróg gminnych: GP, G, Z, L lub D[25]. Należy jednak podkreślić, że wpływ warunków technicznych zgodnych z wytycznymi cytowanego rozporządzenia na możliwość zaliczenia danej drogi do jednej z kategorii dróg w myśl ustawy w praktyce będzie dwojaki, tj. możliwe wyróżnienie poglądu, wedle którego jedynie spełnienie wymogów technicznych uprawnia do zakwalifikowania danej drogi do jednej z kategorii dróg[26] lub też poglądu, wedle którego zaliczenie do jednej z kategorii dróg nie będzie uzależnione od spełnienia tychże warunków[27].

Opisując funkcjonalizm dróg publicznych, należy zauważyć, że w przypadku klas tychże dróg tworzono model, w ramach którego mamy do czynienia z dosyć swobodną możliwością działania w zakresie zaliczania dróg danej klasy do kategorii tych dróg. Wydaje się, że przyjęty w ten sposób model po to ma charakter elastyczny, aby w bardziej swobodny sposób móc przekazać takie drogi między wskazanymi podmiotami. Jednocześnie należy zauważyć, że daje

---

[21] Zob. szerzej wyrok NSA z 19 grudnia 2019 r., sygn. akt I OSK 1113/18, Lex nr 3098816.

[22] Por. wyrok NSA z 28 grudnia 2021 r., sygn. akt I OSK 3382/19, Lex nr 3308084.

[23] Postanowienie SN z 15 stycznia 2015 r., sygn. akt IV CSK 315/14, Lex nr 1656515.

[24] § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 124 ze zm.).

[25] § 4 ust. 2 cytowanego rozporządzenia.

[26] Wyrok WSA w Krakowie z 2 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1749/11, Lex nr 1113943; wyrok WSA w Kielcach z 28 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 708/09, Lex nr 600140; wyrok WSA w Krakowie z 31 marca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 1285/07, Lex nr 485816; wyrok WSA w Warszawie z 13 września 2007 r., sygn. akt I SA/Wa 129/2007, Lex nr 382625 czy też wyrok NSA w Warszawie z 20 października 2000 r., sygn. akt III SA 1432/99, Lex nr 47974.

[27] Wyrok NSA z 10 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1289/08, Lex nr 595038; wyrok WSA w Olsztynie z 18 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Ol 781/08, Lex nr 523879; wyrok WSA w Białymstoku z 21 kwietnia 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 262/07, Lex nr 506790 czy też wyrok NSA z 22 lutego 2006 r., sygn. akt I OSK 1381/05, Lex nr 193984.

to możliwość budowania dróg wyższej klasy, także przez jednostki samorządu terytorialnego i przez to możliwe jest zwiększanie bezpieczeństwa osobistego osób, które korzystają z takiego rodzaju infrastruktury[28].

Nieco inaczej kształtuje się problematyka funkcjonalizmu w przypadku prezentowanych już kategorii dróg publicznych. Zgodnie z wyliczeniem, jakie mamy w u.d.p., do dróg krajowych zalicza się: autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach do czasu wybudowania autostrad i dróg ekspresowych, drogi międzynarodowe, drogi stanowiące inne połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych, drogi dojazdowe do ogólnodostępnych przejść granicznych obsługujących ruch osobowy i towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów) lub wyłącznie ruch towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów), drogi alternatywne dla autostrad płatnych oraz drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich[29]. W przypadku dróg wojewódzkich do tej kategorii dróg zaliczamy inne niż wskazane wcześniej drogi (czyli drogi krajowe), stanowiące połączenia między miastami lub mające znaczenie dla województwa[30]. Zastosowanie w tym przypadku alternatywy powoduje, że wystarczy, iż tylko jeden z elementów zostanie spełniony, aby zgodnie z przytoczoną definicją taka droga spełniała warunek ustawowy w tym zakresie. W przypadku dróg powiatowych do tej kategorii dróg zaliczamy drogi inne niż wskazane, stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą[31]. System kategorii dróg publicznych dopełniają drogi gminne, do których zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych[32], z jednoczesnym zastrzeżeniem, że coraz częściej możliwe jest wyróżnienie nowej kategorii dróg, tj. dróg wewnętrznych ogólnodostępnych, niezaliczonych do żadnej z kategorii dróg publicznych i których wyróżnienie prawnie jest kwestionowane, a ich wyróżnienie jest *de facto* działaniem faktycznym[33].

Zaliczenie do określonej kategorii dróg publicznych danej drogi może nastąpić albo z mocy prawa, albo w związku z podjęciem stosownej uchwały przez

---

[28] D. Tyrawa, op. cit., s. 325–326.

[29] Art. 5 ust. 1 u.d.p.

[30] Art. 6 ust. 1 u.d.p.

[31] Art. 6a ust. 1 u.d.p.

[32] Art. 7 ust. 1 u.d.p. Zastrzec w tym przypadku należy, że w przypadku drogi wewnętrznej, jeśli jej lokalizacja czyni z niej drogę realizującą cele publiczne określonej grupy ludzi i dodatkowo jeśli spełnia ona wszystkie wymagania techniczne prawem przewidziane dla dróg publicznych, wówczas gmina nie może odmówić przejęcia drogi wewnętrznej na drogę gminną. Zob. szerzej: T. Kierzyk, *Zadania gmin w zakresie budowy dróg. Drogi wewnętrzne (teoria i praktyka)*, „Rejent" 2007, nr 12, s. 140 i nast.

[33] Szerzej na ten temat zob. S. Pawłowski, L. Staniszewska, *Charakter prawny dróg wewnętrznych – problemy legislacyjne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2021, nr 8, s. 11 i nast.

jednostkę uchwałodawczą danej jednostki samorządu terytorialnego. Wydaje się, że prawdziwe będzie twierdzenie, wedle którego do uchwalenia takich aktów może dojść dopiero wtedy, gdy dokona się ustaleń faktycznych, a także subsumcji w celu uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy dana droga lub tylko jej fragment odpowiadają ustawowo określonym kryteriom dla drogi publicznej danej kategorii[34], czyli po raz kolejny mamy wyraźne odniesienie do funkcjonalizmu. Podjęcie stosownej uchwały wymaga tożsamości przedmiotu, którego taka uchwała dotyczy[35], i jednocześnie mamy w tym przypadku do czynienia z aktem prawa miejscowego powszechnie obowiązującym[36].

Opisany tryb kaskadowy stanowi swoiste *lex specialis* w stosunku do regulacji ustawowej[37], która normuje kwestie związane z pozbawianiem drogi dotychczasowej kategorii w trybie zwykłym[38]. Kaskadowa dekategoryzacja dróg następować będzie wedle zarówno odmiennych reguł proceduralnych, jak i temporalnych, odnoszących się do momentu wystąpienia skutku przekazania zadań i kompetencji na inny podmiot administracyjny[39], czyli w tym przypadku odpowiednią jednostkę samorządu terytorialnego.

Jednocześnie należy podkreślić, że właściwa jednostka uchwałodawcza samorządu terytorialnego powinna w podjętej uchwale uwzględniać, czy przejmowana droga spełnia dotyczącą niej definicję ustawową[40]. Słuszne będzie twierdzenie, wedle którego właściwe organy, podejmując stosowną uchwałę, stosując tryb kaskadowy, nie mają swobody w pozbawianiu danych odcinków dróg dotychczasowych kategorii, lecz w zakresie swojego władztwa ograniczone są dwoma wymogami: pierwszym, określanym jako proporcjonalność (by odcinek pozbawiany kategorii był proporcjonalny do odcinka drogi nowo wybudowanej względnie uprzednio kaskadowo przekazanej, z jednoczesnym zastrzeżeniem że odcinki tak przekazywanych dróg powinny być określone[41]

---

[34] E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 146.

[35] Wyrok WSA w Kielcach z 27 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 481/21, Lex nr 3192570.

[36] Wyrok WSA w Warszawie z 16 października 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 730/19, Lex nr 3038542.

[37] Art. 10 ust. 1–3 u.d.p. Zob. także postanowienia NSA: z 2 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OW 52/11, Lex nr 1068565; z 2 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OW 76/11, Lex nr 1068573; z 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OW 148/11, Lex nr 1113281; z 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OW 149/11, Lex nr 1122895, z 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OW 21/12, Lex nr 1265003; z 4 marca 2014 r., sygn. akt II GW 28/13, Lex nr 1450785 oraz wyrok WSA we Wrocławiu z 23 września 2016 r., sygn. akt III SA/Wr 600/16, Lex nr 2145564; wyrok WSA w Gliwicach z 7 czerwca 2017 r., sygn. akt II SA/Gl 63/17, Lex nr 2309025.

[38] Wyrok WSA we Wrocławiu z 18 marca 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 45/20, Lex nr 3043479; wyrok NSA z 25 lipca 2019 r., sygn. akt I OSK 2536/17, Lex nr 2719642.

[39] Wyrok WSA w Krakowie z 31 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 372/21, Lex nr 3197544.

[40] Wyrok NSA z 21 października 2020 r., sygn. akt I OSK 1049/20, Lex nr 3080709.

[41] Powinno być to dokładnie i w sposób niewątpliwy dookreślone, o jaki odcinek drogi w takim przypadku chodzi. Por. wyrok WSA w Krakowie z 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 243/19, Lex nr 2650977.

właściwymi jednostkami miary[42]), jak drugim wymogiem, który jest zawarty w art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 7 ust. 1 u.d.p., czyli definicjami legalnymi wskazującymi na przesłanki zaliczania dróg publicznych do określonej kategorii[43]. Powyższe oznacza, że podmioty te powinny stosować definicję dróg publicznych w sposób negatywny, tj. muszą wykazać, że dana droga nie spełnia w danym momencie definicji danej kategorii drogi. Wynika to z konstrukcji, wedle której organy te powinny podjąć uchwałę nie w sprawie zaliczenia drogi do nowej kategorii, gdyż następuje to *ex lege*[44], ale w sprawie pozbawienia odcinka drogi jego dotychczasowej kategorii[45]. Twierdzenie, że mamy w tym przypadku do czynienia ze swobodnym uznaniem działania organu administracji samorządowej, będzie niewłaściwe[46].

Dodatkowo należy zauważyć, że uchwała podjęta w związku z procedurą kaskadową powinna zawierać szczegółowe uzasadnienie w zakresie braku spełniania przez przekazywany odcinek drogi kryteriów uzasadniających uznawanie jej za drogę właściwej klasy, potwierdzające zasadność przyjętego rozwiązania[47]. Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby niczym nieograniczone władztwo, dające właściwej jednostce prawo do arbitralnego przerzucania na inne organy zadań związanych z administrowaniem drogami publicznymi[48], przede wszystkim po to, aby uniknąć sytuacji, w których dochodziłoby do prób przekazywania dróg „w dół", za wszelką cenę[49], celem unikania wydatków związanych z utrzymaniem takich dróg i przerzucania tych wydatków na jednostki mniejsze[50].

Podsumowując, dana droga publiczna, w zakresie kategorii, do której jest zaliczona, winna spełniać cztery przesłanki. Dwie z nich to przesłanki o charakterze formalnym, gdzie wedle pierwszej droga winna być zaliczona do da-

---

[42] Wyrok WSA w Warszawie z 26 marca 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 2448/20, Lex nr 3179055.

[43] Wyrok WSA w Bydgoszczy z 9 kwietnia 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 1462/17, Lex nr 2494786; wyrok WSA w Olsztynie z 8 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 3/18, Lex nr 2445062; wyrok NSA z 3 września 2021 r., sygn. akt I OSK 3777/18, Lex nr 3231938; wyrok WSA w Poznaniu z 26 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Po 788/20, Lex nr 3164012; wyrok NSA z 16 rudnia 2020 r., sygn. akt I OSK 1800/20, Lex nr 3173475; wyrok WSA w Krakowie z 14 maja 2019 r., sygn. akt III SA/Kr 25/19, Lex nr 2678936; wyrok WSA w Łodzi z 30 marca 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 1051/16, Lex nr 2269554; wyrok WSA w Poznaniu z 16 listopada 2016 r., sygn. akt II SA/Po 655/16, Lex nr 2253848; wyrok WSA w Łodzi z 22 lutego 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 1160/17, Lex nr 2464964.

[44] Wyrok WSA we Wrocławiu z 30 stycznia 2015 r., sygn. akt III SA/Wr 665/14, Lex nr 1636497; wyrok WSA w Łodzi z 29 marca 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 1050/16, Lex nr 2276481.

[45] Wyrok NSA z 16 września 2021 r., sygn. akt II GSK 990/21, Lex nr 3258272.

[46] Wyrok WSA w Warszawie z 24 października 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 2778/16, Lex nr 2434373.

[47] Wyrok WSA w Bydgoszczy z 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bd 1064/19, Lex nr 3047883.

[48] Wyrok WSA w Krakowie z 14 stycznia 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 1134/19, Lex nr 2798722.

[49] Wyrok WSA w Łodzi z 2 sierpnia 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 422/17, Lex nr 2334339.

[50] Wyrok WSA w Olsztynie z 8 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 3/18, Lex nr 2445062; wyrok WSA w Gliwicach z 12 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Gl 1034/17, Lex nr 2444319.

nej kategorii czy to z mocy ustawy, czy w drodze aktu prawa miejscowego, oraz druga, wedle której droga taka powinna być wyszczególniona we właściwym wykazie takich dróg. Kolejne dwie przesłanki mają charakter materialny – pierwsza, gdzie do elementu materialnego dochodzi element techniczny, czyli konieczność spełnienia właściwych wymagań technicznych oraz druga, gdzie uwidoczniony jest właśnie funkcjonalizm, czyli spełnienie warunku ustawowego w zakresie roli (funkcji) w systemie dróg publicznych w naszym kraju.

Prawne problemy związane z budową obwodnicy Stalowej Woli i Niska w ciągu drogi krajowej nr 77

Powyższa analiza ma charakter rozważań teoretycznych wraz z praktycznymi odniesieniami, których owocem jest cytowane w opracowaniu orzecznictwo. Niemniej rozważania te należy dopełnić opisaniem jednego z przypadków zastosowania procedury kaskadowej, czyli opisaniem zawirowań, do jakich doszło po wybudowaniu obwodnicy miasta Stalowa Wola i Nisko w ciągu drogi krajowej[51] nr 77 i tego, w jaki sposób zostały rozwiązane problemy przynależności powstałego w ten sposób starodroża.

Starodroże to miało następujący przebieg:

- I odcinek – połączenie od skrzyżowania o ruchu okrężnym (tzw. ronda), usytuowanego w ciągu ulicy Chopina (i łącznika tejże drogi z DK) w Stalowej Woli, do skrzyżowania tejże drogi z Alejami Jana Pawła II. Jednocześnie należy wskazać, że droga ta w niezrozumiały dla autora sposób miała dotychczas kategorię drogi gminnej, co oznacza brak ciągłości wzmiankowanej DK, co też było sprzeczne z podstawową zasadą odnoszącą się do kategoryzacji dróg publicznych,
- II odcinek – od wskazanego skrzyżowania do skrzyżowania z drogą wojewódzką[52] nr 871[53],
- III odcinek – od wskazanego skrzyżowania, aż do skrzyżowania z drogą powiatową nr 1024R,
- IV odcinek – od wskazanego skrzyżowania aż do tzw. ronda turbinowego, z którego odchodzi droga-łącznik do DK 77,
- V odcinek – od wskazanego skrzyżowania, poprzez przejazd kolejowy, aż do granic miast Stalowa Wola i Nisko,
- VI odcinek – od granic miast Stalowa Wola i Nisko do skrzyżowania z DW 872[54],

[51] Dalej jako DK.
[52] Dalej jako DW.
[53] Droga relacji Stalowa Wola–Tarnobrzeg.
[54] Droga relacji Łoniów–Nisko.

- VII odcinek – od wskazanego skrzyżowania do skrzyżowania o ruchu okrężnym, usytuowanego w ciągu DW 878 (dawna DK 19),
- VIII odcinek – od wskazanego skrzyżowania do skrzyżowania o ruchu okrężnym (węzła drogowego), gdzie krzyżuje się wskazane starodroże z nowym przebiegiem DK 77 i drogą ekspresową S19.

I, II i III odcinek to dwie jezdnie po dwa pasy, oddzielone pasem zieleni. IV odcinek i częściowo V droga jednojezdniowa, zawierająca cztery pasy ruchu. V odcinek (częściowo) oraz VI, VII i VIII to droga jednojezdniowa, zawierająca dwa pasy ruchu.

W pierwszej kolejności, w związku z zakończeniem wskazanej inwestycji, z mocy prawa samorząd województwa podkarpackiego przejął całe starodroże opisanej drogi z zastrzeżeniem pierwszego odcinka, gdzie konieczna była uchwała Rady Miasta Stalowa Wola o przekazaniu wskazanego odcinka samorządowi wojewódzkiemu[55]. Z mocy prawa odcinek II oraz odcinek VII zostały uznane za drogi wojewódzkie, a pozostałe odcinki zostały przekazane samorządom powiatowym stalowowolskiemu i niżańskiemu[56]. Zgodnie z faktami medialnymi, które jednak jeszcze nie zostały skonkretyzowane, właściwym aktem prawa miejscowego miasto Stalowa Wola ma przejąć od tożsamego powiatu wskazanego jako III i IV odcinki starodroża DK 77[57].

Jako uzasadnienie takiego działania samorządu województwa wskazano konieczność zachowania spójności istniejącej sieci dróg wojewódzkich, gdzie odcinek I i II stał się w ten sposób przedłużeniem DW 871, a odcinek VII przedłużeniem DW 872. Wskazane powyżej przejęcia, w ramach trybu kaskadowego, nastąpiły z dniem wskazanym w podjętych uchwałach z jednoczesnym zastrzeżeniem, że miarodajna w tym zakresie nie jest tylko i wyłącznie dyspozycja wynikająca z u.d.p., ale też przepisy ogólne, donoszące się do ogłaszania aktów normatywnych[58]. Z punktu widzenia spójności dróg wydaje się to właściwe. Jednak zupełnie został pominięty aspekt funkcjonalizmu starodroża. To w dalszym ciągu jest jeden ciąg komunikacyjny, który częściowo stracił

---

[55] Uchwała nr XLI/482/2021 Rady Miejskiej w Stalowej Woli z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi gminnej ul. Chopina i Łącznika ul. Chopina z Trasą Podskarpową (Dz. Urz. Woj. Podk. z dnia 14 lipca 2021 r., poz. 2561) w związku z uchwałą nr XXXIX/649/21 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 30 sierpnia 2021 r. w sprawie zaliczenia do kategorii dróg wojewódzkich odcinka drogi na terenie województwa podkarpackiego (Dz. Urz. Woj. Podk. z dnia 8 października 2021 r., poz. 3334).

[56] Uchwała nr XXXIX/647/21 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 30 sierpnia 2021 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi wojewódzkiej na terenie miasta Stalowa Wola (Dz. Urz. Woj. Podk. z dnia 8 października 2021 r., poz. 3336) oraz uchwała nr XXXIX/648/21 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 30 sierpnia 2021 r. w sprawie pozbawienia kategorii drogi wojewódzkiej odcinka drogi wojewódzkiej na terenie miasta Nisko (Dz. Urz. Woj. Podk. z dnia 8 października 2021 r., poz. 3335).

[57] M. Rodecka, *Miastu przybędzie dróg. Dostanie je od powiatu*, 11 marca 2022 r., https://www.stalowka.net/wiadomosci.php?dx=25795 (data dostępu: 20.05.2022).

[58] Wyrok NSA z 1 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 2012/10, Lex nr 1079733.

rolę tranzytową (słusznie tracąc w ten sposób kategorię drogi krajowej), niemniej nie wykazano, że część z tych odcinków nie ma już statusu drogi wojewódzkiej. Posługiwanie się zasadą ciągłości dróg jest zasadne, gdy rzeczywiście nie da się logicznie poprowadzić takiej drogi w terenie (bądź też brak możliwości przyznania takiej drodze nowej numeracji, co jednak nie zachodzi w tym przypadku). DW 872 powinna zostać przedłużona aż do końca opisywanej obwodnicy, DW 871 powinna zostać poprowadzona od istniejącego dotychczas końca drogi aż do miejsca, gdzie spotka się z DW 872, a pozostały odcinek powinien być przedłużeniem DW 855[59] z zastrzeżeniem, że częściowo droga ta pokrywałaby się z DK 77, co jest jednak jak najbardziej dopuszczalne[60]. Jest to jeszcze bardziej uzasadnione tym, że planowana jest budowa nowego mostu na Sanie we wzmiankowanym rejonie i korekta przebiegu DW 855, która będzie się wówczas zaczynać na skrzyżowania DK 77 i DW 871[61]. W ostateczności całe starodroże mogło zyskać nową numerację.

Dlatego też należy zastanowić się, czy nie doszło w tym przypadku do naruszenia przepisów prawa materialnego, właśnie w zakresie funkcjonalizmu dróg publicznych[62]. Dodatkowo wydaje się, że rola poszczególnych dróg w systemie dróg publicznych jest ponad inne zasady, np. rozłożenia kosztów utrzymania tychże dróg między poszczególne jednostki organizacyjne[63].

W ocenie autora samorząd województwa podkarpackiego nie wykazał, że drogi przekazane samorządom powiatowym straciły funkcję dróg wojewódzkich. Wydaje się, że właściwe samorządy powiatowe miały legitymacje, aby zaskarżyć te uchwały, czego jednak nie zrobiły. Zabrakło także działania wojewody w tym zakresie, który także miał legitymację wystąpienia do sądu administracyjnego. Także działanie prezydenta miasta Stalowej Woli budzi wątpliwości w zakresie legalności działania, z zastrzeżeniem jednak, że samo działanie ma wymiar polityczno-wizerunkowy (promocyjny).

Podsumowanie

Pojęcie dróg niechcianych bezpośrednio jest związane z procedurą kaskadową. Wydaje się, że aktualne rozwiązanie w tym zakresie jest zdecydowanie lepsze niż to, które funkcjonowało poprzednio. Jednocześnie jest to rozwiązanie, które ma charakter niedoskonały. Przede wszystkim wynika to z dalszej

[59] Droga relacji Stalowa Wola–Kraśnik.

[60] Taka sytuacja częściowo dotyczy wskazanej już w tekście DW 872, pokrywającej się częściowo z DK 9.

[61] Można byłoby zaproponować połączenie DW 871 i DW 855, wedle przywołanej zasady ciągłości dróg i „uwolnić" w ten sposób jedną z numeracji dróg.

[62] Por. uwagi zawarte w wyroku WSA w Szczecinie z 23 lutego 2017 r., sygn. akt II SA/Sz 1338/16, Lex nr 2258447.

[63] Wyrok SN z 20 sierpnia 2015 r., sygn. akt II CSK 637/14, Lex nr 1813350.

nieprecyzyjności rozwiązania, a także niewłaściwego sposobu rozumienia tego przepisu przez wojewódzkie i powiatowe jednostki samorządu terytorialnego. Potwierdzeniem takiej tezy jest liczba orzeczeń, które zostały zacytowane w opracowaniu.

Ponadto taka interpretacja i stosowanie wskazanych przepisów u.d.p. jest zagrożeniem dla bezpieczeństwa prawnego, bezpieczeństwa infrastrukturalnego oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Przejmowanie dróg niechcianych przez samorządy powoduje, że mamy do czynienia z działaniem bez właściwej podstawy prawnej. Powoduje to dalsze zagrożenia, czyli przejęcie infrastruktury, w sytuacji gdy samorządy nie są do tego przygotowane. To zaś może powodować niewłaściwe dbanie o ten rodzaj infrastruktury, brak środków finansowych na jej utrzymanie i konieczność przesuwania tychże środków z innych zadań. Docelowo może powodować zagrożenie w ruchu drogowym uczestników tegoż ruchu, ale też zagrożenie w innych sferach działania jednostek samorządowych.

Wykaz literatury

Karaś W., Nowakowski Z., Papała M., Rajchel K., *Prawo drogowe. Wypadki*, Zakład Prawa i Administracji Wydziału Zarządzania i Marketingu Politechniki Rzeszowskiej im. I. Łukasiewicza, Rzeszów 1998.

Kruś M., Princ M., *Problematyka zakresu zadań gminy w odniesieniu do obowiązku przejęcia byłych dróg krajowych*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, C.H. Beck, Warszawa 2016.

Kierzyk T., *Zadania gmin w zakresie budowy dróg. Drogi wewnętrzne (teoria i praktyka)*, „Rejent" 2007, nr 12.

Pawłowski S., Staniszewska L., *Charakter prawny dróg wewnętrznych – problemy legislacyjne*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2021, nr 8.

Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: Organizacja ruchu i utrzymania dróg przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego po wybudowaniu nowych dróg krajowych, w tym dróg ekspresowych lub autostrad*, LKI.430.001.2018, nr ewid. 40/2018/P/17/075/LKI, Kielce 2018.

Rajchel K., *Prawne aspekty bezpieczeństwa ruchu drogowego*, Tow. Nauk. Powszechne S.A., Warszawa 2011.

Rodecka M., *Miastu przybędzie dróg. Dostanie je od powiatu*, 11 marca 2022 r., https://www.stalowka.net/wiadomosci.php?dx=25795.

Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Szydło W., *Prawnorzeczowy status nieruchomości gruntowych należących do kategorii dróg gminnych*, „Samorząd Terytorialny" 2013, nr 1–2.

Tyrawa D., *Gwarancje bezpieczeństwa osobistego w polskim administracyjnym prawie drogowym*, Wyd. KUL, Lublin 2018.

Summary

About unwanted roads in a relationship with the functionalism of public roads and the cascade procedure

Keywords: administrative law, public roads, cascade procedure, functionalism, local government.

The concept of unwanted roads is a concept that has appeared in the practice of Polish road law in connection with the cascade procedure, as well as the development of road infrastructure in our country. The aim of the article was a thorough analysis of these solutions, especially in terms of the latest views of the doctrine and the latest jurisprudence of administrative courts. The conclusions to be formulated are not of a positive nature. It seems that, in particular, voivodeship and powiat self-governments still inappropriately apply these provisions, which translates into a number of threats, especially in the field of legal safety, infrastructure safety and the safety of road users.

DOI: 10.31648/sp.8035

Martyna Wilbrandt-Gotowicz
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
ORCID: 0000-0003-1527-0305
m.gotowicz@uksw.edu.pl

Problemy ochrony danych osobowych na tle orzecznictwa sądów administracyjnych

Wprowadzenie

Wymogi ustanowione od 25 maja 2018 r. przez ogólne rozporządzenie o ochronie danych[1] wprowadziły nową rzeczywistość prawną w wymiarze prawa do ochrony danych osobowych jako jednego z informacyjnych praw podmiotowych[2]. Organem nadzorczym odpowiedzialnym m.in. za rozpatrywanie skarg dotyczących naruszeń praw osób w związku z przetwarzaniem ich danych i nakładaniem środków zaradczych oraz kar pieniężnych stał się Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (dalej jako PUODO), który zastąpił Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. System realizacji gwarancji wynikających z tego aktu oparto na krajowych środkach prawnych, co odpowiada zasadzie autonomii proceduralnej państw członkowskich. W zależności od zakresu potencjalnych naruszeń współtworzą go sądy administracyjne (sprawy sądowoadministracyjne) i powszechne (sprawy cywilne i karne).

Sądy administracyjne, zgodnie z zakresem właściwości wynikającym z art. 184 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.[3], art. 1 i 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[4] w zw. z przepisami ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych[5],

[1] Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 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), dalej jako RODO.

[2] Na ten temat szerzej zob. M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Warszawa 2022, s. 44 i nast.

[3] Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze sprost. i zm.

[4] T.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 329 ze zm., dalej jako p.p.s.a.

[5] T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1781, dalej jako u.o.d.o.

rozpoznają przede wszystkim skargi na decyzje i niektóre postanowienia PUODO, jak również dotyczące bezczynności bądź przewlekłego prowadzenia postępowania. Poza ich kognicją pozostają natomiast sprawy niemieszczące się w zakresie kontroli działalności administracji publicznej ani niepowierzone tym sądom na mocy przepisów szczególnych (a tym samym należące do właściwości sądów powszechnych zgodnie z klauzulą wyrażoną w art. 177 Konstytucji).

Upływ czteroletniego okresu stosowania przepisów RODO predysponuje do analizy problemów prawnych, związanych z ochroną danych, które ujawniły się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Dotyczą one zarówno kwestii proceduralnych, wynikających ze stosowania przepisów szczególnych różnej rangi (u.o.d.o., RODO) oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[6], jak i zagadnień materialnoprawnych. W celu identyfikacji, opisu i oceny wspomnianych kwestii dokonano przeglądu orzecznictwa dostępnego w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod kątem odniesień ich uzasadnień do przepisów o ochronie danych. Za okres od 25 maja 2018 r. do 30 czerwca 2022 r. baza wskazała 860 takich orzeczeń. Analiza uzyskanego materiału dowiodła, iż wśród podnoszonych w skardze, skardze kasacyjnej czy orzeczeniach kwestii można wyróżnić m.in. takie, które obejmują relacje między RODO a unormowaniami krajowymi, dyrektywy wykładni przepisów RODO, zakres kompetencji PUODO jako organu nadzorczego, formy jego działania czy też zakres obowiązków administratorów danych oraz uprawnień podmiotów, których dane są przetwarzane.

Celem opracowania jest zatem przedstawienie najważniejszych problemów prawnych, które ujawniły się w orzecznictwie sądów administracyjnych w związku z kontrolą działalności PUODO. Dotyczą one zarówno sposobu wykładni i zastosowania przepisów RODO, uzupełnianych w odpowiednim zakresie unormowaniami krajowymi, jak i specyfiki postępowania jurysdykcyjnego prowadzonego przez PUODO. Wyboru opisywanych orzeczeń dokonano z podziałem na kwestie materialnoprawne i procesowe, przy uwzględnieniu istotności zagadnień podnoszonych w judykaturze z punktu widzenia praw jednostki[7].

[6] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735 ze zm., dalej jako k.p.a.

[7] Ze względu na charakter opracowania bazujący na przeglądzie orzecznictwa i jego ograniczoną objętość świadomie zrezygnowano natomiast z odniesień do literatury przedmiotu dotyczącej prawa ochrony danych.

Problemy ochrony danych w orzecznictwie sądów administracyjnych – aspekt materialny

Pojęcie danych osobowych

Pojęcie danych osobowych zdefiniowano w art. 4 pkt 1 RODO. Oznaczają one wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej („osobie, której dane dotyczą"). Możliwa do zidentyfikowania osoba fizyczna to przy tym osoba, którą można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować, w szczególności na podstawie identyfikatora, takiego jak imię i nazwisko, numer identyfikacyjny, dane o lokalizacji, identyfikator internetowy lub jeden bądź kilka szczególnych czynników, określających fizyczną, fizjologiczną, genetyczną, psychiczną, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość osoby fizycznej.

Problem kwalifikacji jako danych osobowych pojawił się w judykaturze w kontekście numerów ksiąg wieczystych upublicznianych przez Głównego Geodetę Kraju na portalu Geoportal2. Uznano, że posiadanie informacji o numerze księgi wieczystej umożliwia w sposób łatwy i prosty dostęp do danych podmiotowych osób ujawnionych w księgach wieczystych. Główny Geodeta Kraju swoim działaniem umożliwił zatem użytkownikom przedmiotowego portalu bezpośredni dostęp do zawartości ksiąg wieczystych, gdyż umieszczone na Geoportal2 (geoportal.gov.pl) numery ksiąg wieczystych stanowią jednocześnie odnośniki przekierowujące użytkownika na stronę Ministerstwa Sprawiedliwości do elektronicznych ksiąg wieczystych. W konsekwencji powyższego numer księgi wieczystej jawi się jako informacja, która pozwala w sposób pośredni zidentyfikować osobę fizyczną (tj. właściciela danej nieruchomości). W związku z tym uznano, że numer księgi wieczystej stanowi dane osobowe w rozumieniu art. 4 ust. 1 RODO, przyjmując szeroką wykładnię tego przepisu[8].

Temporalny i przedmiotowy zakres stosowania RODO

Ogólne rozporządzenie o ochronie danych zastąpiło uprzednio obowiązującą dyrektywę 95/46/WE. Zmiana sposobu regulacji tej materii w prawie unijnym spowodowała, że przepisy rozporządzenia jako aktu bezpośrednio skutecznego mogą być wprost powoływane przez strony przed organami i sądami krajowymi. RODO może jednak stanowić wzorzec oceny działalności organu administracji w postępowaniach w sprawach naruszeń ochrony danych jedynie w odniesieniu do okresu, w którym akt ten powinien być stosowany. Przed sądami administracyjnymi pojawiały się zatem początkowo sprawy,

[8] Wyrok WSA w Warszawie z 5 maja 2021 r., sygn akt I SA/Wa 2222/20. Por. wyrok NSA z 26 września 2018 r., sygn. akt I OSK 11/17.

w których skargi oddalano, uzasadniając przy tym, że proces przetwarzania danych osobowych przez skarżony podmiot rozpoczął się i zakończył przed 25 maja 2018 r., a art. 99 ust. 1 RODO wprost wskazuje, iż niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie od tej daty[9]. Powoływany akt ustanawia bardziej rozbudowane wymogi ochrony praw osób, których dane są przetwarzane przez administratorów czy podmioty przetwarzające, co nie oznacza jednak, że mylnie postawione przez skarżących zarzuty miałyby skutkować niedopuszczalnością skargi. Sąd administracyjny powinien w takich sytuacjach dokonać oceny legalności decyzji czy postanowienia organu będących następstwem wniesionej skargi, biorąc pod uwagę ówcześnie obowiązujące regulacje prawne, m.in. przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[10].

Pod względem przedmiotowym w orzecznictwie opowiedziano się za stanowiskiem, że przepisy RODO nie znajdują zastosowania do wszelkich przypadków przetwarzania danych osobowych, lecz tylko gdy chodzi o te objęte zakresem tej regulacji. „Dotyczy to danych przetwarzanych w sposób całkowicie lub częściowo zautomatyzowany, zaś pozostałych tylko, gdy stanowią zbiór lub mogą stanowić część zbioru danych. Z kolei potencjalny zbiór danych to jedynie ich zestaw dostępny według określonych kryteriów. Oceny takiej nie zmienia to, że przetwarzanie (w tym ujawnienie) może – w myśl art. 4 pkt 3 RODO – nastąpić automatycznie lub także w inny sposób. Brzmienie danej definicji nie prowadzi do poszerzenia zakresu danych podlegających regułom RODO wedle treści art. 2 ust. 1. Mianowicie – gdy chodzi o dane przetwarzane w sposób inny niż zautomatyzowany – dotyczy ono tylko tych, które stanowią część zbioru danych lub mogą stanowić część zbioru danych, w rozumieniu art. 4 pkt 6 RODO”[11].

„Same sformułowane przez prawodawcę cele ustanowienia danej regulacji uzasadniają wprawdzie konkluzję, że generalnie RODO ma się przyczynić do lepszej ochrony danych osobowych obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej. Rozporządzenie to nie stanowi jednakże aktu służącemu pełnemu, ramowemu uregulowaniu ochrony praw w danym zakresie. Dotyczy jedynie komponentu danych, które podlegają automatycznemu przetworzeniu bądź mogą podlegać takiemu przetworzeniu, jako baza informacji o osobach”[12].

Należy zgodzić się ze zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, że odmienne rozumienie przepisów RODO prowadziłoby do trudnych do przypisania racjonalnemu prawodawcy wniosków – jakoby danym rozporządzeniem uregulowano w sposób szczególny wszelkie zasady ochrony danych osobowych, w zakresie gdzie może to prowadzić m.in. do naruszenia

[9] Zob. np. wyrok NSA z 10 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 5028/21; wyrok WSA w Warszawie z 31 sierpnia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1951/20.

[10] T.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 922 ze zm. (akt archiwalny).

[11] Wyrok WSA w Warszawie z 11 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1801/20.

[12] Wyrok WSA w Warszawie z 6 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 2372/20.

dóbr osobistych. Wobec przyznania w RODO kompetencji rozstrzygania spraw na tym gruncie wyspecjalizowanym organom administracji państw członkowskich oznaczałoby to ukształtowanie alternatywnej drogi ochrony praw przez wszystkie osoby, których dobra osobiste naruszono, ujawniając jakkolwiek równocześnie ich dane osobowe w dowolny sposób[13].

Przyjęte podejście skutkowało m.in. uchyleniem decyzji PUODO, zawierającej upomnienie związane z faktem wypowiedzenia przez kierowcę na głos w autobusie nazwiska pasażera[14] czy też ze zdarzeniem w postaci pozyskania z systemu teleinformatycznego – z określonej platformy, którą nie zarządzał burmistrz – na komputerze służbowym zapisu prywatnej korespondencji, gdzie występowały dane osobowe wnioskodawcy – byłego pracownika[15].

„Przy przyjęciu odmiennego rozumienia regulacji RODO, także np. delikty w postaci bezpodstawnego publicznego przedstawienia osoby z imienia i nazwiska, stanowiłoby przypadek podlegający rozpoznawaniu przez wyspecjalizowane organy administracji – w ramach procedur, przewidzianych danym rozporządzeniem. Nie sposób racjonalnemu prawodawcy przypisać intencji przeniesienia tego typu spraw do rozstrzygania na drodze administracyjnej. Prowadzi to do konkluzji, że generalnie w RODO uregulowano tylko zagadnienia pozostające w bezpośrednim związku z pozyskiwaniem informacji z konkretnych zbiorów danych bądź tworzeniem zbiorów, umożliwiających uzyskanie określonych informacji o osobach"[16]. Jeżeli natomiast – zdaniem wnioskodawcy – doszło do bezprawnej ingerencji w prawo do prywatności zainteresowanego, w tym naruszenia tajemnicy korespondencji, poszkodowanemu przysługują stosowne roszczenia względem sprawcy naruszeń. Właściwymi do rozstrzygania spraw w danym zakresie są sądy powszechne. Wyspecjalizowany organ administracji nie ma natomiast kompetencji do rozstrzygania danej sprawy[17].

Podstawy przetwarzania danych

Ogólne materialne przesłanki przetwarzania danych osobowych zostały określone w art. 6 ust. 1 RODO. Jak przyjęto w judykaturze, mają one charakter generalny, odnoszą się do wszelkich form przetwarzania danych, w tym zarówno do przetwarzania „na własne potrzeby" administratora, jak i „na zewnątrz". Co do zasady są one równoprawne, mają charakter autonomiczny i niezależny, co oznacza, że wystarczy wystąpienie jednej z nich, by przetwarzanie danych mogło być uznane za usprawiedliwione[18]. Wskazano jednocze-

[13] Wyrok WSA w Warszawie z 11 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1801/20.
[14] Ibidem.
[15] Wyrok WSA w Warszawie z 6 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 2372/20.
[16] Wyrok WSA w Warszawie z 11 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1801/20.
[17] Wyrok WSA w Warszawie z 6 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 2372/20.
[18] Wyrok WSA w Warszawie z 5 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1982/20.

śnie, że „przesłanki legalizujące przetwarzanie danych osobowych powinny być wykładane w sposób zawężający, a postępowanie w sprawach związanych z wystąpieniem przesłanki pozwalającej na ujawnienie danych osobowych powinno zmierzać do tego, aby nie było wątpliwości co do wystąpienia możliwości przetwarzania danych osobowych przez dany podmiot”[19].

Pewne trudności wywoływało rozumienie przesłanki związanej z prawnie uzasadnionym interesem administratora. Uznano, że „oparcie przetwarzania danych osobowych na przepisie art. 6 ust. 1 lit. f RODO wymaga kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek pozytywnych oraz braku przesłanki negatywnej. Po pierwsze, musi występować prawnie uzasadniony interes, który jest realizowany przez administratora lub przez stronę trzecią. Po drugie, niezbędna jest weryfikacja, czy przetwarzanie danych osobowych jest niezbędne dla realizacji celu wynikającego z prawnie uzasadnionych interesów. Nie wystarczy zatem samo występowanie takich interesów, lecz dodatkowo ich realizacja musi wymagać przetwarzania danych osobowych”[20]. Następnie należy ocenić, czy nie jest spełniona przesłanka o charakterze negatywnym w postaci występowania w danym stanie faktycznym interesów lub podstawowych praw i wolności podmiotu danych, które mają charakter nadrzędny wobec prawnie uzasadnionych interesów administratora lub strony trzeciej. Stosowanie tej negatywnej przesłanki polega w istocie na wyważeniu dwóch dóbr chronionych prawem, tj. prawnie uzasadnionego interesu administratora lub strony trzeciej z jednej strony i interesów, podstawowych praw oraz wolności podmiotu danych z drugiej[21].

Wypowiedziano się również co do okresu przetwarzania danych w kontekście niezbędności do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora. Przyjęto, że w sytuacji gdy w następstwie złożenia wniosku kredytowego nie dochodzi do zawarcia umowy kredytowej z bankiem, brak jest przesłanek ustawowych legalizujących dalsze przetwarzanie przez bank danych osobowych niedoszłego klienta. „Niedopuszczalne jest przetwarzanie danych osobowych na przyszłość, a także na potrzeby budowy oceny zdolności kredytowej innych podmiotów, jeżeli nie można zrekonstruować wyraźnej podstawy prawnej takich działań”[22].

W orzecznictwie przychylono się również do wyrażanego w doktrynie stanowiska, że przesłanka przetwarzania danych, o której mowa w art. 6 ust. 1 lit. f RODO, może być stosowana jedynie przez podmioty prywatne (np. przedsiębiorców), natomiast nie mogą się na nią powoływać podmioty publiczne. Podstawa ta nie ma bowiem zastosowania do przetwarzania, którego dokonują organy publiczne w ramach realizacji swoich zadań. Oznacza to, że zasad-

[19] Wyrok NSA z 20 stycznia 2021 r., sygn. akt III OSK 2986/21.
[20] Wyrok WSA w Poznaniu z 19 października 2021 r., sygn. akt II SA/Po 216/21.
[21] Ibidem.
[22] Wyrok WSA w Warszawie z 5 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1982/20.

niczo podstawą przetwarzania danych przez podmioty publiczne (w tym organy administracji publicznej) powinny być przepisy prawa (zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c RODO możliwe jest przetwarzanie danych osobowych, gdy jest to niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze), natomiast za swoisty odpowiednik klauzuli uzasadnionych interesów uznać można podstawę określoną w art. 6 ust. 1 pkt e, która dopuszcza przetwarzanie danych, jeżeli jest ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi[23]. Zgodnie z art. 6 ust. 3 RODO podstawa przetwarzania, o której mowa w ust. 1 lit. c i e, musi być określona: w prawie Unii Europejskiej lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator. Oznacza to, że art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO „samodzielnie nie stanowi podstawy legalizacyjnej przetwarzania, ale jedynie w połączeniu z odpowiednim przepisem prawa obowiązującego w państwie, któremu podlega administrator, lub też w połączeniu z odpowiednim przepisem unijnym"[24].

Zdarzały się sytuacje niewłaściwej oceny w zakresie powołanych podstaw przez PUODO, np. poprzez nieuzasadnione przyjęcie w uchylonej przez WSA decyzji, że Biuro Informacji Kredytowej nie legitymuje się przesłanką przetwarzania danych w związku z art. 105 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe[25], gdy tymczasem z przepisu tego wynika obowiązek przetwarzania przez stronę skarżącą danych osobowych, w tym danych z zapytań kredytowych przekazanych przez banki i inne instytucje tam wymienione, w zakresie w jakim informacje te potrzebne są bankom do wykonywania czynności bankowych, w tym oceny zdolności kredytowej i analizy ryzyka kredytowego oraz innym instytucjom (instytucjom pożyczkowym), w zakresie niezbędnym do oceny zdolności kredytowej i analizy ryzyka kredytowego[26].

Podobnie w odniesieniu do tajemnicy psychiatrycznej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że podstawa do przetwarzania danych osobowych o stanie zdrowia psychicznego wnioskodawcy, zawarta w art. 50 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego[27], w powiązaniu z art. 24 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r.

---

[23] P. Fajgielski, *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 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)*, [w:] idem, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, art. 6, pkt 34. Zob. także wyrok WSA w Warszawie z 24 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1949/20.

[24] Wyrok NSA z 20 stycznia 2021 r., sygn. akt III OSK 2986/21. Zob. D. Lubasz, W. Chomiczewski, [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 6, pkt 3.

[25] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2439 ze zm.

[26] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 29 października 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 506/21.

[27] T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 685 ze zm.

o ochronie informacji niejawnych[28], w ogóle nie została przez PUODO dostrzeżona i nie była przedmiotem jego analizy. Organ nie wykazał zatem w sposób należyty, że przetwarzanie przedmiotowych danych osobowych stanowiło naruszenie art. 9 ust. 1 RODO oraz że nie jest objęte podstawą dopuszczającą przetwarzanie danych sensytywnych uregulowaną w art. 9 ust. 2 lit. g RODO z uwagi na interes publiczny. W związku z powyższym uchylił decyzję zawierającą upomnienie dla podmiotu przetwarzającego[29].

Uznano również, że przetwarzanie danych osobowych skarżącej w dokumentacji zbieranej w trakcie trwania stosunku pracy, w szczególności w procesie wewnętrznego postępowania kontrolnego, legitymuje się przesłanką określoną w art. 6 ust. 1 lit. c RODO[30]. W odniesieniu do okresu przetwarzania danych wskazano jednak, że „przetwarzanie danych winno być niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów. Niedopuszczalne jest więc przetwarzanie danych osobowych niejako »na zapas« z założeniem, że mogą być one ewentualnie przydatne w przyszłości oraz z odwołaniem się przy tym do przepisów dotyczących przedawnienia roszczeń cywilnoprawnych”[31].

Nakaz udostępnienia danych osoby trzeciej

W różnych kontekstach (np. w odniesieniu do żądania zobowiązania administratora do udostępnienia imienia i nazwiska, adresu IP komputera autorów komentarzy naruszających dobra osobiste w internecie czy anonimowych wiadomości wysyłanych na adres poczty elektronicznej) pojawił się problem nakazania administratorowi przez PUODO w następstwie wniesionej doń skargi przekazania skarżącemu danych osoby trzeciej, najczęściej w celu dochodzenia roszczeń przeciwko tej osobie na drodze cywilnoprawnej. Skargi na postanowienia PUODO odmawiające wszczęcia postępowania oddalano, odnosząc się do treści art. 58 ust. 6 RODO, zgodnie z którym każde państwo członkowskie może przewidzieć w swoich przepisach dla swojego organu nadzorczego także inne uprawnienia niż wskazane w ustępach poprzedzających. Jednak w polskim porządku prawnym nie przewidziano takich dodatkowych uprawnień, ograniczając się jedynie do tych wskazanych w przepisach RODO. PUODO, na podstawie art. 58 ust. 2 lit. c RODO, przysługuje uprawnienie naprawcze w postaci prawa nakazania administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu spełnienia żądania osoby, której dane dotyczą, wynikającego z praw przysługujących jej na mocy tego rozporządzenia. Do tych praw (określonych w rozdziale III RODO) należą: prawo dostępu do danych, prawo do

[28] T.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 742 ze zm.

[29] Wyrok WSA w Warszawie z 22 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 850/20.

[30] Wyrok WSA w Warszawie z 3 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 519/20.

[31] Tak w wyroku WSA w Warszawie z 16 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 781/20, oddalającym skargę NZOZ na decyzję PUODO nakazującą usunięcie danych byłego pracownika.

sprostowania danych, prawo do usunięcia danych, prawo do ograniczenia przetwarzania danych, prawo do przenoszenia danych, prawo do sprzeciwu oraz prawo do niepodlegania decyzji, która opiera się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu. Powyższe wyliczenie ma jednak charakter wyczerpujący i nie przewidziano wśród wskazanych praw żądania udostępnienia danych osobowych osoby trzeciej.

Należy zatem uznać, że zarówno przepisy RODO, jak i u.o.d.o. nie uprawniają PUODO do wydawania decyzji nakazującej udostępnienia danych osobowych osoby trzeciej[32]. Podstawa taka byłaby wymagana zgodnie z zasadą legalizmu. Kompetencji w tym przedmiocie nie sposób przy tym wywieść z art. 6 ust.1 lit. f RODO. Co do zasady uprawnienia proceduralne i materialne RODO przyznaje bowiem wyłącznie osobom, których danych osobowych dotyczy ochrona. Osobami tymi są więc te, których dane osobowe są chronione przez powyższy akt prawny, a nie jakiekolwiek inne osoby trzecie[33]. „W szczególności przepisy RODO nie dają uprawnień informacyjnych podmiotom, które zamierzają wytaczać powództwa osobom fizycznym, których dane osobowe objęte są ochroną. Mało tego, przepisy analizowanej regulacji nie dają takich uprawnień także organowi nadzoru. Prezes UODO nie może więc żądać od administratora danych osobowych ich ujawnienia osobie trzeciej na potrzeby ewentualnego postępowania sądowego"[34].

Prawo do bycia zapomnianym a prawo prasowe

W orzecznictwie występowało również zagadnienie dotyczące relacji między przepisami RODO a ustawą Prawo prasowe w odniesieniu do prawa do bycia zapomnianym, np. gdy wnioskodawca żądał zakończenia przetwarzania jego danych osobowych na stronie, której administratorem był wydawca w ramach tekstu stanowiącego wcześniej publikacje prasową. W tych okolicznościach uchylano postanowienia PUODO o odmowie wszczęcia postępowania (odpowiednio decyzje o umorzeniu postępowania). Spór sprowadza się w istocie do dwóch kwestii: czy utrzymywanie określonej publikacji na portalu wydawcy w zasobach archiwalnych stanowi faktycznie działalność polegającą na redagowaniu, przygotowaniu, tworzeniu lub publikowaniu materiałów prasowych, opisywaną dalej jako „działalność prasowa", wobec której wyłączona jest – w myśl art. 2 ust. 1 u.o.d.o. – część regulacji RODO, oraz czy w sprawach działalności prasowej znajduje faktycznie zastosowanie regulacja art. 17 RODO, określana mianem „prawa bycia zapomnianym"[35]. Prawodawca unijny w art. 85 ust. 2 RODO wyłączył stosowanie reguł ogólnych prawa bycia

[32] Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 9 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 942/21.

[33] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 15 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1727/20.

[34] Wyrok WSA w Warszawie z 18 grudnia 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 989/20. Por. wyrok WSA w Warszawie z 27 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1542/20.

[35] Wyrok WSA w Warszawie z 30 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 100/21.

zapomnianym jedynie, gdy jest to „niezbędne" do korzystania z prawa do wolności wypowiedzi i informacji, nie zaś ogólnie – w zakresie prawa do wolności wypowiedzi czy informacji. W związku z tym prawo bycia zapomnianym dotyczy np. przypadków, gdy określone dane osobowe są już zbędne w celu, w jakim były zebrane lub w inny sposób przetwarzane – w myśl art. 17 ust. 1 lit. a RODO – a nie są równocześnie konieczne z perspektywy wolności korzystania z prawa do wolności wypowiedzi i informacji. Nie bez znaczenia jest też fakt, że prawodawca krajowy w art. 2 ust. 1 u.o.d.o. wyłączył stosowanie części przepisów unijnego rozporządzenia w zakresie m.in. działalności dziennikarskiej. Powołany przepis stanowi, że m.in. do działalności polegającej na redagowaniu, przygotowywaniu, tworzeniu lub publikowaniu materiałów prasowych w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe[36] nie stosuje się przepisów art. 5–9, art. 11, art. 13–16, art. 18–22, art. 27, art. 28 ust. 2–10 oraz art. 30 RODO (tzw. klauzula prasowa). W powyższym katalogu nie znalazł się jednakże art. 17 rozporządzenia, który przewiduje prawo do usunięcia danych („prawo do bycia zapomnianym")[37].

W uzasadnieniach w interesujący sposób odnoszono się do postępu technologii informacyjnych. „Szeroka możliwość przetwarzania danych w sposób zautomatyzowany – wyszukiwania informacji o osobach w różnych sferach – może być także następstwem działalności prasowej – publikacji tekstów w sieci Internet. Problem ten nie dotyczył natomiast publikacji w formie papierowej, gdyż nie było powszechnie dostępnych instrumentów wyszukiwania i gromadzenia danych o osobach, których dotyczyły rozproszone publikacje. Teksty w takiej formie, zawierające dane osobowe (informacje o możliwych do zidentyfikowania osobach) – choć publicznie dostępne przez nieokreślony czas, np. w zbiorach bibliotecznych – nie stanowiły przydatnych do prostego wysegregowania, niejako powszechnych baz informacji o osobach"[38]. Podkreślano również kolizję ochrony wartości, jakimi są prawo do prywatności oraz wolność wypowiedzi i dostępu do informacji, jak również konieczność jednolitości trybu oceny przetwarzania danych, będących przedmiotem sporu, co powinno mieć miejsce przed PUODO[39].

Ochrona dobrego imienia a bazy Instytutu Pamięci Narodowej

Interesującym zagadnieniem skutkującym bezpośrednim zastosowaniem Konstytucji była kwestia wniosku strony skarżącej, zmierzającego do zaini-

[36] T.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1914.

[37] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 21 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Wa 1055/21. Por. np. wyrok NSA z 7 września 2021 r., sygn. akt III OSK 2883/2.

[38] Wyrok WSA w Warszawie z 30 czerwca 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 100/21.

[39] Jako nieaktualny uznano pogląd wyrażony w wyroku WSA w Warszawie z 12 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2073/19.

cjowania postępowania mającego na celu doprowadzenie do zmiany zakresu informacji zawartych w zbiorach Instytutu Pamięci Narodowej (dalej jako IPN) i do stanu zgodnego z rzeczywistością. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, oddalający skargę na postanowienie PUODO odmawiające wszczęcia postępowania w tej sprawie, powołując się na gwarantowane Konstytucją prawa do uzupełnienia, sprostowania lub usunięcia danych nieodpowiadających prawdzie. W przeciwnym wypadku oznaczałoby to, że dane znajdujące się w rejestrach IPN pozostają poza jakąkolwiek kontrolą organów powołanych do przetwarzania i ochrony danych osobowych, nawet jeżeli nie odpowiadają rzeczywistości, a w odniesieniu do danych niepełnych lub nieprawdziwych brak byłoby jakiegokolwiek trybu ich weryfikacji.

Przedmiotem sprawy były dane archiwalne gromadzone w bazach IPN, które dotyczą niejednokrotnie obszarów życia odnoszących się do czci oraz dobrego imienia, a w sytuacji gdy są one niezgodne z prawdą, to wówczas dochodzi do naruszenia konstytucyjnie chronionych wartości. W uzasadnieniu Naczelny Sąd Administracyjny powołał się na pkt 27 preambuły RODO, z którego wynika, że jego przepisów nie stosuje się względem osób zmarłych, jakkolwiek dopuszczono możliwość przyjęcia przez państwa członkowskie przepisów o przetwarzaniu danych osobowych osób zmarłych. Za taki wyjątek uznano art. 71 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu[40], wskazując, iż traktować go należy jako normatywną podstawę do stosowania regulacji RODO względem danych, które co do zasady pozostawały poza jego zakresem. Nie jest to więc wyjątek od reguły, który dopuszcza możliwość ochrony danych osobowych, którymi administruje IPN, lecz należy go postrzegać jako przewidziane prawem odstępstwo od generalnej zasady niestosowania RODO względem osób zmarłych. W konsekwencji w przedmiotowym stanie faktycznym i prawnym nie było podstaw do odmowy wszczęcia postępowania ze względu na brak regulacji normujących zmianę danych zawartych w katalogach IPN, skoro tego rodzaju normą był właśnie przepis Konstytucji RP, jak również przepisy RODO, których zastosowanie organ winien był rozważyć[41].

---

[40] T.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 771 ze zm.

[41] Zob. wyrok NSA z 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 2600/21. Zob. także wyrok WSA w Warszawie z 8 października 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 378/20; wyrok NSA z 25 sierpnia 2020 r., sygn. akt I OSK 3325/19, w których wskazano na brak materialnoprawnej podstawy w art. 7 ust. 1 u.o.d.o. oraz art. 71 i art. 53f ust. 1 ustawy o IPN do rozpatrzenia podania w trybie administracyjnym, którą należy jednak wyprowadzić z art. 51 i 47 Konstytucji.

Problemy ochrony danych w orzecznictwie sądów administracyjnych – aspekt procesowy

Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego

W świetle art. 57 ust. 1 RODO, bez uszczerbku dla innych zadań określonych na mocy tego rozporządzenia, każdy organ nadzorczy na swoim terytorium monitoruje i egzekwuje jego stosowanie oraz prowadzi postępowania w sprawie jego stosowania. Jak słusznie wskazuje się w orzecznictwie, z art. 57 ust. 1 lit. a i lit. f RODO wynika m.in., że procedura, w ramach której prowadzone są postępowania zainicjowane skargą wniesioną przez osobę, której dane dotyczą, określana jest przez poszczególne państwa członkowskie UE. Pozostawienie w tym zakresie autonomii jest wyrazem realizacji zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich. Skargi są bowiem wnoszone i rozpatrywane na podstawie przepisów proceduralnych obowiązujących w danym państwie członkowskim UE. Pozostawiono zatem pewien zakres swobody w zakresie regulacji na poziomie krajowym, aby niektóre zagadnienia doprecyzować czy też dostosować zasady wprowadzone przez RODO do innych obowiązujących w danym porządku prawnym zasad[42].

Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.o.d.o. w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowań administracyjnych przed PUODO, o których mowa w rozdziałach 4–7 i 11, stosuje się ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.), co podkreśla się w orzecznictwie[43]. Ustawodawca nie przewiduje stosowania odpowiedniego, oznacza to zatem stosowanie przepisów ogólnej procedury administracyjnej wprost, z modyfikacjami wynikającymi z regulacji u.o.d.o.[44] Modyfikacje te co do zasady (z wyjątkiem kwestii instancyjności) dotyczą pojedynczych aspektów postępowania[45]. W związku z powyższym, w przypadku skarg na działalność PUODO sądy administracyjne kontrolują w przeważającej mierze prawidłowe stosowanie przez ten organ przepisów kodeksowych w prowadzonych postępowaniach w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. Dotyczy to także zastosowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego.

„Nie ulega wątpliwości, że związanie rygorami procedury administracyjnej oznacza, iż Prezes UODO jest obowiązany m.in. do przestrzegania zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów praworządnego Państwa (art. 8 § 1 k.p.a.). W tej sytuacji, organ nadzorczy, uwzględniając powyższą zasadę,

[42] Wyrok WSA w Warszawie z 21 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 2219/20.

[43] Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 27 listopada 2020 r., sygn. akt II SAB/Wa 332/20.

[44] Wyrok WSA w Warszawie z 2 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 698/21.

[45] Zob.np. Ł. Dubiński, [w:] K. Flaga-Gieruszyńska, J. Gołaczyński (red.), *Ochrona danych osobowych w postępowaniach sądowych i przed organami administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 164–165.

zobowiązany jest przede wszystkim dokładnie wyjaśnić okoliczności sprawy, konkretnie ustosunkować się do żądań i twierdzeń strony skarżącej oraz uwzględnić w decyzji zarówno interes społeczny, jak i słuszny interes strony skarżącej. Organ nadzorczy jest ponadto obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i ocenić cały materiał dowodowy (art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.) oraz uzasadnić swoje rozstrzygnięcie według wymagań określonych w przepisie art. 107 § 3 k.p.a."[46]. Jeżeli zatem określona osoba zgłasza PUODO nieprawidłowości w zakresie przetwarzania swoich danych osobowych, organ ten jest zobligowany do wszczęcia postępowania wyjaśniającego, którego zadaniem jest ustalenie, czy dane osobowe są w istocie przetwarzane, a jeżeli tak, to w jakim celu i czy proces ten następuje z poszanowaniem przepisów zarówno RODO, jak i u.o.d.o.

Naruszenie zasady prawdy obiektywnej

Stosunkowo często wadliwość rozstrzygnięcia PUODO stwierdzana jest na podstawie niewystarczającego ustalenia stanu faktycznego sprawy. W jednym z wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję PUODO o umorzeniu postępowania, będącą rezultatem problemów z ustaleniem danych administratora przetwarzającego dane skarżącej. Skarżąca posługiwała się nazwą podmiotu przetwarzającego jej dane osobowe, która była nazwą ogólnie dostępną w Internecie (wypożyczalni). Nie musi się ona pokrywać z nazwą podmiotu, pod którą prowadzi on działalność gospodarczą. W sytuacji więc, gdy z jednej strony z informacji z rejestrów Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Krajowego Rejestru Sądowego wynika, że podmiot nie istnieje, z drugiej zaś prowadzona jest przez organ z ośrodkiem korespondencja, co wskazuje, że podmiot prowadzi działalność, organ winien podjąć dalsze działania w celu ustalenia prawidłowej nazwy podmiotu przetwarzającego dane osobowe skarżącej – albo wezwać skarżącą do sprecyzowania skargi w tym zakresie, albo też samodzielnie dokonać stosownych ustaleń, w oparciu o informacje uzyskane od skarżącej. Nie dopełniając powyższych czynności, PUODO naruszył art. 7 i 77 k.p.a.[47] W innej sprawie ograniczono jednakże wymogi realizacji zasady prawdy obiektywnej, wskazując, iż „skoro skarżący wywodzi skutki prawne z faktu, że jego dane osobowe są przetwarzane przez dany podmiot, to tym samym powinien w sposób wiarygodny udowodnić tą okoliczność, a nie przerzucać ciężar udowodnienia powyższej okoliczności jedynie na organ nadzorczy"[48].

---

[46] Wyrok WSA w Warszawie z 31 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1679/20. Por. także wyroki WSA w Warszawie: z 21 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 2219/20 oraz z 16 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1506/20.

[47] Wyrok WSA w Warszawie z 7 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 2186/20.

[48] Wyrok WSA w Warszawie z 23 września 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2758/19.

W tym kontekście warto zasygnalizować, że zgodnie z art. 68 ust. 1 u.o.d.o. jeżeli w toku postępowania zajdzie konieczność uzupełnienia dowodów, PUODO może przeprowadzić postępowanie kontrolne, które jest postępowaniem odrębnie uregulowanym w ustawie i nie mają do niego zastosowania przepisy kodeksowe. Zebrany w toku kontroli materiał dowodowy będzie materiałem podlegającym ocenie w postępowaniu, dla potrzeb którego został zebrany, czyli w postępowaniu o charakterze administracyjnym, do którego zastosowanie znajdują przepisy k.p.a. i zgodnie z kodeksowymi zasadami oceny materiału dowodowego. PUODO, przeprowadzając postępowanie wyjaśniające, nie jest zmuszony do wykorzystania wszelkich możliwych instrumentów prawnych, jakie daje mu ustawa o ochronie danych osobowych, jeżeli uzasadniając swoje stanowisko w decyzji, może w sposób przekonywający przyjąć na podstawie wystarczającego materiału dowodowego, że administrator/podmiot przetwarzający prawidłowo wywiązał się z obowiązków wynikających z RODO[49].

Terminy załatwiania spraw

Kwestią procesową budzącą wątpliwości było stosowanie kodeksowych terminów załatwiania spraw do postępowań prowadzonych przez PUODO w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych. Niekiedy uznaje się, że przepis art. 78 ust. 2 RODO nie jest przepisem szczególnym względem uregulowań Kodeksu postępowania administracyjnego, tym samym organ ten jest związanym terminami załatwienia sprawy określonymi w k.p.a., a nie jedynie ma obowiązek informować stronę o podejmowanych czynnościach w jej sprawie w odstępach czasu nie przekraczających trzech miesięcy.

Powołany przepis RODO daje każdej osobie, której dane dotyczą, prawo do skutecznego środka ochrony prawnej przed sądem – bez uszczerbku dla innych administracyjnych lub pozasądowych środków ochrony prawnej – jeżeli organ nadzorczy (Prezes UODO) nie rozpatrzył skargi lub nie poinformował osoby, której dane dotyczą, w terminie trzech miesięcy o postępach lub efektach rozpatrywania skargi wniesionej zgodnie z art. 77 RODO. Z przepisów art. 57 ust. 1 lit. a i lit. f RODO wynika jednak m.in., że procedura, w ramach której prowadzone są postępowania zainicjowane skargą wniesioną przez osobę, której dane dotyczą, określana jest przez poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej.

Organ nadzorczy związany jest zatem zasadą szybkości określoną w art. 12 k.p.a. oraz regulacjami zawartymi w art. 35–38 k.p.a. „RODO nie zawiera odrębnych od K.p.a. przepisów dotyczących terminów załatwienia sprawy, jak również nie wyłącza stosowania przepisów K.p.a. (...). [R]ealizacja kompetencji organu administracji publicznej jest jego prawnym obowiązkiem,

[49] Por. wyroki WSA w Warszawie: z 2 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 698/21 oraz z 21 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 2219/20.

od którego nie zwalniają go tzw. trudności obiektywne w postaci np. złożoności sprawy”[50].

Nie jest to jednak pogląd jednolity, gdyż zdarzają się sprawy, w których sąd jako podstawę oceny bezczynności czy przewlekłości postępowania stosuje art. 78 ust. 2 RODO jako przepis szczególny, o którym mowa w art. 35 § 4 k.p.a. (i wskazany tam termin trzymiesięczny)[51]. Najczęściej jednak składy sędziowskie powołują się jednocześnie na uregulowanie terminów załatwiania spraw z k.p.a. i RODO[52]. „Zauważyć bowiem należy, że (…) z treści art. 35 § 4 Kpa wynika, iż przepisy szczególne mogą określać inne terminy do załatwienia sprawy niż terminy, o których mowa w § 3 i w § 3a. Za przepisy szczególne można uznać przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 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 (...). Zgodnie z art. 78 ust. 2 ww. rozporządzenia (...) termin 3 miesięcy nie wyznacza w każdym przypadku granicy jak długo organ może prowadzić postępowanie w sprawie. Termin ten został wskazany w kontekście niepoinformowania strony o postępach w sprawie”[53].

Ponadto przyjmowano, że wniosek o udzielenie informacji o stanie przedmiotowej sprawy składany w zw. z treścią art. 77 ust. 2 RODO, zawierający w swej treści również ponaglenie, powinien być uznany przez sąd za ponaglenie w rozumieniu art. 37 k.p.a., co umożliwia wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania[54].

Forma zakończenia postępowania przed PUODO

Można zaobserwować dwie formy zakończenia postępowania przed PUODO z przyczyn natury formalnej w drodze aktu administracyjnego. W przypadku braku dopuszczalności prowadzenia postępowania w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych bądź jego bezprzedmiotowości PUODO powinien wydawać odpowiednio postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 61a k.p.a., bądź decyzję o umorzeniu postępowania. Wydaje się, że w przypadku oczywistości podmiotowych bądź przedmiotowych trwałych przeszkód prawnych w prowadzeniu postępowania odpowiednią formą jest

---

[50] Wyrok WSA w Warszawie z 7 września 2021 r., sygn. akt II SAB/Wa 267/21.

[51] Zob. np. wyroki WSA w Warszawie: z 22 stycznia 2021 r., sygn. akt II SAB/Wa 548/20 oraz z 27 listopada 2020 r., sygn. akt II SAB/Wa 332/20.

[52] Zob. np. wyroki WSA w Warszawie: z 4 grudnia 2020 r., sygn. akt II SAB/Wa 456/20 oraz z 20 stycznia 2021 r., sygn. akt II SAB/Wa 484/20.

[53] Wyrok WSA w Warszawie z 17 grudnia 2020 r., sygn. akt II SAB/Wa 553/20; por. wyrok WSA w Warszawie z 11 czerwca 2019 r., sygn. akt II SAB/Wa 95/19.

[54] Zob. wyrok WSA w Warszawie z 27 listopada 2020 r., sygn. akt II SAB/Wa 332/20. Por. także art. 62 u.o.d.o.

postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, zamykające drogę do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty i wydania decyzji w tym przedmiocie (np. w przypadku wniesienia wniosku przez osobę niemającą interesu prawnego). Niekiedy jednak stwierdzenie okoliczności uniemożliwiających rozstrzygnięcie w przedmiocie potencjalnego naruszenia praw osób, których dane są przetwarzane wymaga uprzedniego przeprowadzenia czynności wyjaśniających. Stwierdzona w następstwie tych ustaleń bezprzedmiotowość postępowania powinna skutkować wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania.

Pozostałe rodzaje rozstrzygnięć wydawanych przez PUODO w postępowaniu w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych mają charakter decyzji rozstrzygających sprawę co do istoty. Mogą to być decyzje stwierdzające naruszenie, w tym jednocześnie nakazujące podjęcie określonych działań służących przywróceniu stanu zgodnego z prawem, czy też nakładające na administratora bądź podmiot przetwarzający karę pieniężną. Powinny one odpowiadać uprawnieniom naprawczym określonym w art. 58 ust. 2 RODO. Jedną z kompetencji naprawczych jest upomnienie, które może być stosowane, gdy naruszenie przepisów rozporządzenia jest niewielkie lub jeżeli grożąca kara pieniężna stanowiłaby dla osoby fizycznej nieproporcjonalne obciążenie. Kary pieniężne mogą być natomiast stosowane, jak stanowi art. 83 ust. 2 RODO, „oprócz lub zamiast" innych uprawnień naprawczych. „Oznacza to, że organ nadzorczy nie jest zobligowany do nałożenia kary w każdym przypadku naruszenia przepisów rozporządzenia. Może bowiem uznać, że nałożenie kary pieniężnej jest sankcją nieproporcjonalną do rodzaju naruszenia i poprzestać na zastosowaniu innych środków nadzorczych"[55].

W przypadku niestwierdzenia naruszenia w praktyce PUODO przyjęło się wydawanie decyzji z sentencją „o odmowie uwzględnienia wniosku". Następowało to przykładowo, gdy PUODO nie stwierdził, że miało miejsce przekazanie danych przez administratora osobie trzeciej[56] lub brak było obowiązku informacyjnego[57] albo podstawą przetwarzania był prawnie uzasadniony interes administratora (art. 6 ust. 1 lit. f RODO)[58].

Warto zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust. 2 u.o.d.o. postępowanie przed PUODO jest postępowaniem jednoinstancyjnym. Oznacza to, że od wydanych decyzji nie służy zwyczajny środek zaskarżenia, a jedynie skarga do sądu administracyjnego. Tymczasem dopuszczalność fakultatywnego składania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy mimo przepisu stanowiącego o jednoinstancyjności postępowania przed PUODO pojawiła się w praktyce sądowej. W jednej ze spraw wskazano bowiem, że „niezasadny jest również zarzut naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.), przy ponow-

[55] Wyrok WSA w Warszawie z 29 września 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1724/21.
[56] Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 23 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1760/21.
[57] Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 31 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1679/20.
[58] Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z 2 listopada 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 698/21.

nym rozpoznaniu sprawy przez Prezesa UODO. Okoliczność, że organ podzielił swoje dotychczasowe ustalenia, analogicznie ocenił zgromadzony w sprawie materiał dowodowy i na jego podstawie wysnuł takie same wnioski nie świadczy o tym, że nie rozpoznał ponownie sprawy administracyjnej zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania"[59].

Kontrola nakładania administracyjnych kar pieniężnych

Regulacje w przedmiocie nakładania administracyjnych kar pieniężnych mają wymiar materialnoprawny, jednak ocena legalności ich nałożenia przez sąd administracyjny stanowi problematykę procesową. Wobec ograniczonego zakresu postępowania dowodowego przed sądami administracyjnymi może pojawić się problem adekwatnej oceny miarkowania wysokości nałożonej kary. W tego typu sprawach sądy bazują na uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. W jednej ze spraw tego rodzaju wskazano, iż „z treści zaskarżonej decyzji wynika, że organ rozważył przesłanki określone w ww. przepisie i uzasadnił przyjęte stanowisko. Wskazał okoliczności decydujące o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej oraz przesłanki mające wpływ na jej wysokość: elementy związane z incydentem stanowiącym naruszenie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, zachowanie strony skarżącej jako administratora danych przed oraz po ocenianym naruszeniu, skutki naruszenia. Określił czynniki łagodzące wymiar kary (…) oraz obciążające (w tym fakt naruszenia zasad przetwarzania danych – tj. zasady legalności, integralności, poufności oraz rozliczalności, a także czas trwania tych naruszeń). W konsekwencji określił wysokość kary na takim poziomie, aby z jednej strony stanowiła ona adekwatną reakcję organu nadzorczego na stopień naruszenia, z drugiej jednak strony nie powodowała sytuacji, w której konieczność uiszczenia kary finansowej powodowała negatywne skutki w postaci znaczącej redukcji zatrudnienia bądź istotnego spadku obrotów strony skarżącej. W ocenie Sądu organ w sposób wyczerpujący wyważył dyrektywy zasadności nałożenia oraz wysokości administracyjnej kary pieniężnej w analizowanym przypadku. Brak jest zatem podstaw do uznania, że kara ta jest rażąco wygórowana i nieadekwatna do stopnia przewinienia"[60].

Zakończenie

Dokonany przegląd orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach ochrony danych osobowych dowodzi, że problematyka ta jest obecna w judykaturze, a zagadnienia prawne podnoszone w poszczególnych sprawach doty-

[59] Wyrok WSA w Warszawie z 16 listopada 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 788/20.
[60] Wyrok WSA w Warszawie z 27 października 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 310/20.

czą zarówno zagadnień materialnych, jak i procesowych. W tym pierwszym ujęciu sądy administracyjne odnoszą się przede wszystkim do kategorii podstawowych dla systemu ochrony danych ustanowionego przez RODO, takich jak: pojęcie danych osobowych, zakres przedmiotowy i temporalny stosowania tego aktu, podstawy przetwarzania danych czy zakres praw osób, których dane dotyczą. Szczególne miejsce na tym tle zajmuje sfera styku stosowania przepisów RODO i przepisów szczególnych jako potencjalne pole rozstrzygania wątpliwości co do stosowania przepisów krajowych, stanowiących podstawę legalizacyjną przetwarzania danych m.in. w zw. z treścią art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO. Najwięcej sporów dotyczy zatem oceny istnienia takich podstaw prawnych w postępowaniach prowadzonych przez PUODO.

Badanie zgodności przetwarzania danych przez administratora wymaga odniesienia się również do zasady niezbędności przetwarzania danych, stąd w wielu orzeczeniach akcentuje się zakaz zbierania danych na przyszłość dla hipotetycznych i przyszłych celów. Podkreśla się także charakter praw przysługujących podmiotom, których dane są przetwarzane. Powinny być one rozumiane funkcjonalnie (np. prawo do bycia zapomnianym) z uwzględnieniem rozwoju technik informacyjnych sprzyjających powszechnemu dostępowi i łatwości automatycznego wyszukiwania danych opublikowanych w Internecie. W orzecznictwie pojawił się również problem prawa do sprostowania danych archiwalnych, który rozstrzygnięto poprzez wyprowadzenie podstaw do prowadzenia przez PUODO postępowania i stosowania RODO bezpośrednio z art. 51 i art. 47 Konstytucji. Cechą charakterystyczną analizowanego orzecznictwa jest dokonywanie samodzielnej wykładni przepisów RODO przez składy sędziowskie, ewentualnie z odesłaniem do krajowej literatury przedmiotu, jednak bez odwołań do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej czy dorobku doktryny zagranicznej.

W odniesieniu do zagadnień procesowych sądy wypowiadały się odnośnie stosowania przepisów k.p.a. przez PUODO w postępowaniach w sprawach naruszeń przepisów o ochronie danych, akcentując zwłaszcza konieczność realizacji zasady prawdy obiektywnej i zasady budzenia zaufania do władzy publicznej. Nieprzejrzyste jest jednak w tym kontekście postrzeganie kwestii ciężaru dowodu przetwarzania danych i jego naruszeń przez wnioskodawcę. Wątpliwości budzi również zagadnienie terminów załatwiania spraw przez PUODO na tle art. 35 k.p.a. i art. 78 ust. 2 RODO oraz rozumienia jednoinstancyjności postępowania przed PUODO. Szczególne znaczenie praktyczne ma także sposób oceny przez sądy administracyjne w kontekście ograniczonego postępowania dowodowego miarkowania przez PUODO wysokości administracyjnych kar pieniężnych nakładanych za naruszenia w zakresie ochrony danych.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można zatem stwierdzić, że orzeczenia polskich sądów administracyjnych w sprawach ochrony danych osobo-

wych odznaczają się różnorodnością poruszanych zagadnień materialnych i procesowych. Kwestie te mają jednak charakter podstawowy dla praw jednostki, m.in. w kontekście zakresu przedmiotowego i temporalnego RODO, podstaw legalizujących przetwarzanie czy charakteru wywodzonych z tego aktu uprawnień osób, których dane są przetwarzane. Można uznać, że w odniesieniu do niektórych problemów zaczęła się kształtować określona linia orzecznicza (dotyczy to np. uznawania numerów ksiąg wieczystych za dane osobowe, odnoszenia zakresu przedmiotowego RODO jedynie do danych przetwarzanych w sposób automatyczny bądź będących częścią zbioru danych czy braku podstaw do zobowiązania administratora przez PUODO do udostępnienia danych osoby trzeciej). Występują jednak nadal kwestie problematyczne, np. związane z brakiem jednoznacznej i jednolitej oceny przez sądy administracyjne terminu załatwienia sprawy przez PUODO czy postrzegania zasady prawdy obiektywnej a ciężaru dowodu w postępowaniach w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych.

Podsumowując, należy oczekiwać dalszego rozwoju orzecznictwa Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczącego skarg na decyzje, postanowienia, bezczynność czy przewlekłe prowadzenie postępowania przez PUODO. Ze względu na co do zasady kasacyjny model orzekania, końcowe rozstrzygnięcie sprawy bywa, niestety, odległe w czasie, co stanowi istotny mankament w zakresie efektywności sądowej kontroli w sprawach ochrony danych osobowych.

Wykaz literatury

Dubiński Ł., [w:] K. Flaga-Gieruszyńska, J. Gołaczyński (red.), *Ochrona danych osobowych w postępowaniach sądowych i przed organami administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Fajgielski P., *Komentarz do rozporządzenia nr 2016/679 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)*, [w:] idem, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Lubasz D., Chomiczewski W., [w:] E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Sakowska-Baryła M., *Ochrona danych osobowych a dostęp do informacji publicznej i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

Summary

Personal data protection problems in the context of the jurisprudence of administrative courts

Keywords: data protection, General Data Protection Regulation, the President of the Office for Personal Data Protection.

The aim of the study is to present the most important legal problems that emerged in the jurisprudence of administrative courts in connection with the control of the activities of the President of the Office for Personal Data Protection. The several-year application of the provisions of the General Data protection regulation (GDPR) allows for the identification of substantive and procedural law issues that are particularly important for the control of decisions and provisions, as well as inactivity and excessive length of proceedings in cases of violation of the provisions on the protection of personal data. Noteworthy are the issues raised in the jurisprudence, such as the relationship between the GDPR and national regulations, directives for the interpretation of the provisions of the GDPR, the scope of competencies of the President of the Personal Data Protection Office as a supervisory authority, the forms of its action, the scope of obligations of data controllers and the rights of entities whose data is processed. Also included are procedural issues related to the application of the provisions of the Code of Administrative Procedure to proceedings conducted by the President of the Office for Personal Data Protection and their characteristic features, such as deadlines for settling cases, control proceedings, single-instance status determination of the amount of an administrative fine, referred to in the judicature.

DOI: 10.31648/sp.7981

Ewelina Wojewoda
Uniwersytet w Białymstoku
ORCID: 0000-0003-1684-506X
e.wojewoda@uwb.edu.pl

Selekcja negatywna embrionów *in vitro* w świetle przepisów prawa polskiego, warunkujących stosowanie preimplantacyjnej diagnostyki genetycznej

Wstęp

Nie budzi wątpliwości fakt, że liczne osiągnięcia w zakresie medycznie wspomaganej prokreacji pozwalają ingerować w bardzo skomplikowane procesy związane z ludzkim rozrodem. Ingerencje te jednak stwarzają także zagrożenie dla dóbr, które zajmują najwyższe miejsce w hierarchii wartości, stąd też od lat wykorzystaniu technik medycznie wspomaganego rozrodu[1] i procedur z nimi związanych towarzyszy szereg dylematów natury prawnej, etycznej, obyczajowej i religijnej. Racjonalizacja ingerencji prawa karnego w tę sferę nie jest jednak zagadnieniem prostym, albowiem chodzi tu o bardzo specyficzny obszar aktywności człowieka. Należy więc zwrócić szczególną uwagę na poważne trudności pojawiające się na etapie typowania potencjalnych zamachów i odkodowywania wartości, które są zagrożone w związku z prężnym rozwojem technik medycznie wspomaganego rozrodu. Nie sposób także nie odnieść się do skrajnych, nierzadko wręcz fanatycznych postaw przyjmowanych w dyskursie publicznym, które dotyczą dopuszczalności samego zabiegu zapłodnienia pozaustrojowego. Z jednej strony IVF[2] postrzegane jest bowiem jako krok milowy w rozwoju medycyny i szansa na realizację marzeń w zakresie posiadania potomstwa przez osoby, które nie mogą zajść w ciążę w inny sposób, z drugiej zaś ów zabieg uznawany jest za próbę dehumanizacji procesów związanych z poczęciem człowieka i zagrożenie dla całej ludzkości. Niektórzy au-

[1] Ang. *Assisted reproductive technology* (ART).
[2] Ang. *In vitro fertilization* (IVF) – metoda zapłodnienia pozaustrojowego.

torzy podnoszą nawet, że rozwój biotechnologii, który dokonał się w obszarze ludzkiej prokreacji, może prowadzić do pozbawienia człowieka godności[3].

Wystarczy zwrócić uwagę na problemy związane z tworzeniem organizmów międzygatunkowych, badania zużywające na embrionach i klonowanie. Szereg kontrowersji wzbudza także wykorzystanie preimplantacyjnej diagnostyki genetycznej, która należy do integralnych elementów zapłodnienia pozaustrojowego i pozwala na dokonywanie selekcji embrionów. Przez lata stosowaniu tego badania towarzyszyła debata dotycząca jego dopuszczalności. Należy podkreślić za Moniką Michałowską i Joanną Turek, że dyskusja w tym obszarze została zideologizowana, a argumenty w niej wysuwane nierzadko mają na celu tylko realizację interesów określonych środowisk[4].

Ów zabieg po raz pierwszy przeprowadzono w 1989 r. w Wielkiej Brytanii[5]. W naszym kraju jest on z powodzeniem wykorzystywany od 2005 r.[6] Warunki wykonywania PGD zostały wyraźnie określone jednak dopiero w 2015 r. na gruncie ustawy o leczeniu niepłodności[7], w której usankcjonowano kwestię zapłodnienia pozaustrojowego (IVF).

Celem artykułu jest zaprezentowanie kontrowersji towarzyszących selekcji negatywnej zarodków *in vitro* oraz przepisów warunkujących jej dopuszczalność na gruncie prawa polskiego. W związku z tym rozważania skoncentrowane zostały przede wszystkim wokół ustawowych znamion przestępstwa typizowanego w art. 82 u.l.n. W opracowaniu celowo nie ograniczono jednak rozważań wyłącznie do zagadnień penalnych, albowiem ich analiza w szerszej perspektywie, z uwzględnieniem rozwiązań dotyczących przesłanek i warunków dopuszczalności badań preimplantacyjncych, jak również medycznych aspektów PGD, umożliwia lepszą percepcję opisywanego problemu. W pracy nie odniesiono się natomiast do problemów skorelowanych z selekcją pozytywną embrionów, gdyż kwestia ta wymaga odrębnego opracowania.

---

[3] L. Kuźnicki, *Granice życia*, Warszawa 2006, s. 126.

[4] M. Michałowska, J. Turek, *Czy jest coś złego w diagnostyce preimplantacyjnej?*, głos w dyskusji wokół stanowiska Komitetu Bioetyki przy Prezydium PAN w sprawie preimplantacyjnej diagnostyki genetycznej, s. 1, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:3ZZDp3O5m3YJ:www.ptb.org.pl/pdf/michalowska_turek_preimplantacja_2.pdf+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl (data dostępu: 8.07.2022).

[5] O. Nawrot, *Węzłowe problemy przedurodzeniowych badań genetycznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2017, t. XXXVIII, s. 582.

[6] M. Boratyńska, *Ochrona zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego oraz praw z nim związanych*, [w:] M. Boratyńska, P. Konieczniak (red.), *Regulacja prawna czynności medycznych*, t. II, cz. 2, seria: System Prawa Medycznego, pod red. E. Zielińskiej, Warszawa 2019, s. 241.

[7] Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o leczeniu niepłodności (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 442), dalej jako u.l.n.

Wybrane aspekty medyczne i cele PGD *screening out*

Diagnostyka preimplantacyjna jest jednym z najszybciej rozwijających się współcześnie badań genetycznych[8]. Oparta jest na badaniach oocytów i zarodków celem wykrycia wad występujących w kodzie DNA. W przypadku komórek jajowych polega ona na pobraniu za pomocą technik mikrochirurgicznych ciałka kierunkowego, co umożliwia analizę jakości materiału genetycznego dawczyni[9] pod kątem występowania czynników ryzyka choroby.

Jeżeli chodzi natomiast o badanie zarodków, to jest ono przeprowadzane najczęściej na wczesnym etapie ich rozwoju i polega na biopsji 1–2 komórek z embrionu[10] będącego w stadium 6–8 komórkowego blastomeru, czyli kilka dni po zapłodnieniu komórki jajowej. Wyróżnia się jeszcze badanie kilku komórek trofoektodermy zarodka, które przeprowadzane jest piątego dnia od połączenia komórek rozrodczych w warunkach laboratoryjnych[11].

Analiza genetyczna zarodków przeprowadzana jest w oparciu o techniki powielenia materiału genetycznego (PCR[12]) lub techniki hybrydyzacji na szkiełku, do czego wykorzystywane są specjalne sondy znakowane fluorescencyjnie (FISH[13])[14]. W związku z tym, że owo badanie trwa najczęściej ok. 3 tygodni, zarodki, z których pobrano materiał DNA, są poddawane procesowi kriokonserwacji[15], który ma czasowo zahamować ich dalszy rozwój. Analiza molekularno-genetyczna komórek zarodkowych stwarza znacznie szersze możliwości niż badanie ciałka kierunkowego pobranego z komórki jajowej, bowiem pozwala na wykrycie obciążeń pochodzących także od dawcy plemników, rozpoznanie płci oraz niektórych cech fenotypowych warunkowanych genetycznie.

PGD stanowi więc badanie genetyczne, którego konsekwencją może być selekcja embrionów stworzonych w warunkach pozaustrojowych. Pisząc o selekcji, należy podkreślić, że może ona przybrać postać selekcji negatywnej (PGD *screening out*), jak i pozytywnej (PGD *screening in*). W pierwszym przypadku chodzi o wykrywanie ewentualnych wad genetycznych przed transferem zarodka do jamy macicy, a czasem nawet jeszcze przed jego powstaniem. Ba-

---

[8] R. Kurzawa, *Genetyczna diagnostyka przedimplantacyjna*, [w:] J. Radwan (red.), *Niepłodność i rozród wspomagany*, Poznań 2005, s. 115–118.

[9] https://www.kliniki.pl/wiedza/diagnostyka-preimplantacyjna-metoda-pdg/ (data dostępu: 7.07.2022).

[10] M. Szamatowicz, *Niepłodność*, [w:] G.H. Bręborowicz, *Położnictwo i ginekologia*, t. 2: *Ginekologia*, Warszawa 2015, s. 753.

[11] https://www.klinikainvicta.pl/blog/diagnostyka-preimplantacyjna-pgd/ (data dostępu: 8.07.2022).

[12] Ang. *Polymerase chain reaction* (PCR).

[13] Ang. *Fluorescent in situ hydridization* (FISH).

[14] https://www.kliniki.pl/wiedza/diagnostyka-preimplantacyjna-metoda-pdg/ (data dostępu: 8.07.2022).

[15] A. Niżnik-Mucha, *Diagnostyka preimplantacyjna zarodków ludzkich in vitro a ochrona godności człowieka*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2021, nr 10, s. 31.

danie preimplantacyjne umożliwia ujawnienie aberracji chromosomowych, które są odpowiedzialne za choroby, takie jak: zespół Downa, Edwardsa, Klinefeltera oraz Patau, z których część ma charakter letalny. Stwarza także szansę zdiagnozowania prawie wszystkich[16] chorób jednogenowych, do których należą m.in.: hemofilia, stwardnienie guzowate, choroba Huntingona, mukowiscydoza, głuchota i rdzeniowy zanik mięśni. Stwierdzenie aberracji chromosomowych czy mutacji genetycznych prowadzi zaś do rezygnacji z transferu zarodków obciążonych defektami genetycznymi[17]. Zwraca się uwagę, że poza aberracjami chromosomowymi oraz chorobami monogenowymi za pomocą badań preimplnatacyjncych będzie można z czasem także wykrywać choroby, u których podłoża leżą mutacje wielogenowe i czynniki środowiskowe, np. schizofrenia[18].

Badania preimplantacyjne stosowane w tym celu pełnią zatem funkcję zbliżoną do badań prenatalnych, różnica dotyczy tylko środowiska, w którym przebywa badany zarodek. Podnosi się, że diagnostyka zarodka przed implantacją jest nawet skuteczniejsza niż tradycyjna diagnostyka prenatalna[19].

PGD stanowi zatem ogromną szansę na posiadanie zdrowego potomstwa przez rodziców, którzy są nosicielami chorób genetycznych, gdyż pozwala na uniknięcie przeniesienia wad genetycznych na mające narodzić się dzieci. Niektórzy zwracają uwagę, że analiza zwartości genetycznej zarodka przed implantacją do organizmu kobiety pozwala także na zwiększenie szans wystąpienia ciąży, co wynika z tego, że to defekty o charakterze genetycznym stanowią najczęstsze podłoże samoistnych poronień[20]. W konsekwencji PGD pozwala więc także na rezygnację z ponownej hormonalnej stymulacji jajników kobiety i powtarzania całej procedury związanej z zapłodnieniem w warunkach pozaustrojowych, zwiększając tym samym szanse na żywe urodzenie dziecka poczętego *in vitro*[21].

W tym miejscu należy krótko zasygnalizować, że PGD może być także stosowana w celu dokonywania selekcji pozytywnej zarodków i wyboru pożądanych przez rodziców cech fenotypowych, czyli tak naprawdę w „projektowaniu" dziecka wedle ich oczekiwań, co nie występuje w przypadku poczęcia w warunkach naturalnych. Takie zachowanie może być uznane za przejaw

---

[16] A. Litwin, J. Liss, K. Łukaszuk, *Diagnostyka preimplantacyjna PGD*, https://www.klinikainvicta.pl/blog/diagnostyka-preimplantacyjna-pgd/ (data dostępu: 7.07.2022).

[17] https://gameta.pl/badania-prenatalne/diagnostyka-preimplantacyjna/ (data dostępu: 4.07.2022).

[18] J. Kapelańska-Pręgowska, *Preimplantacyjna diagnoza molekularna w międzynarodowych standardach wiążących i zalecanych*, „Prawo i Medycyna" 2009, nr 2, s. 85.

[19] P. Marianowski, L. Bablok, *Diagnostyka przedimplantacyjna*, [w:] M. Wielgoś (red.), *Diagnostyka prenatalna*, Gdańsk 2009, s. 30.

[20] E. Wojewoda, *Prawnokarne i kryminologiczne aspekty medycznie wspomaganej prokreacji*, Białystok 2019, s. 233–236.

[21] A. Litwin, J. Liss, K. Łakuszuk, op. cit.

uprzedmiotowienia ludzkiego życia, albowiem przyszli rodzice wchodzą w rolę architekta[22], wybierając np. kolor oczu czy włosów przyszłego potomka. W tym miejscu istotne wątpliwości wzbudzać może szczególnie kwestia „projektowania" dziecka z niepełnosprawnościami[23]. W mediach szerokim echem odbił się kazus dwóch głuchych Amerykanek, które zdecydowały się na posiadanie potomstwa w wyniku zastosowania unasienia domacicznego. Do procedury wykorzystano dwukrotnie nasienie znajomego kobiet, a w 1996 r. i w 2001 r. narodziły się dzieci dotknięte głuchotą[24].

Ponadto PGD pozwala na tworzenie tzw. dziecka ratującego; chodzi tu o selekcję embrionów pod kątem zgodności antygenu HLA zarodka z dzieckiem żyjącym. Połączenie komórek rozrodczych nie następuje więc w celu realizacji marzeń o rodzicielstwie, lecz ukierunkowane jest na ratowanie zdrowia i życia dotkniętego chorobą rodzeństwa. Nowo narodzone dziecko staje się dawcą komórek macierzystych z krwi pępowinowej, które wykorzystywane są na potrzeby terapii rodzeństwa[25]. Wspomniane kwestie zostały w tym miejscu tylko zasygnalizowane, bowiem ich analiza wykracza poza ramy określone tytułem opracowania.

Kontrowersje bioetyczne i zagrożenia związane ze stosowaniem PGD *screening out*

Jednym z podstawowych zarzutów wysuwanych przeciwko wykorzystaniu badań preimplantacyjnych zarodków jest to, że podczas pobierania materiału genetycznego może dojść do mechanicznego uszkodzenia embrionu. Istotą diagnostyki preimplantacyjnej jest bez wątpienia ingerencja w jego integralność, która polega na pobraniu za pomocą technik mikrochirurgicznych komórek macierzystych[26]. Jeżeli zaś w trakcie tego procesu dojdzie do jego uszkodzenia, zarodek zostanie pozbawiony zdolności do prawidłowego rozwoju. Ma to daleko idące konsekwencje, albowiem w świetle przepisów prawa polskiego zarodki, które nie wykazują zdolności do prawidłowego rozwoju, nie są wykorzystywane w procedurze medycznie wspomaganej prokreacji, a co za tym idzie – nie

---

[22] E. Wojewoda, op. cit., s. 237–238.

[23] Zob. F. Dietrich, *Wunschkind mit Behinderung – Rechtsethische Überlegungen zur gezielten Vererbung genetischer Defekt*, „Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie" 2013, z. 3, s. 9–11.

[24] Zob. M. Michałowska, J. Turek, *Głuchota na zamówienie – komentarz*, „Interdyscyplinarne Centrum Etyki UJ (INCET). Kazus" 2012, s. 11–13, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/266366/ michalowska_turek_gluchota_na_zamowienie_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y (data dostępu: 9.07.2022).

[25] Zob. M.W. Wolf, J.P. Kahn, *Using Preimplantation Genetic Diagnosis to Create a Stem Cell Donor: Issues, Guidelines and Limits*, „The Journal of Law, Medicine & Ethics" 2003, z. 31, s. 331 i nast.

[26] E. Wojewoda, op. cit., s. 234.

są też objęte ochroną prawnokarną. W art. 83 u.l.n. ustawodawca zdecydował się bowiem na objęcie ochroną na płaszczyźnie penalnej wyłącznie zarodków zdolnych do prawidłowego rozwoju. Natomiast zarodki, które tej zdolności nie wykazują, nie muszą być przechowywane i mogą zostać zniszczone. Postępowanie z nimi regulują przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[27] oraz wydanego do niej aktu wykonawczego – rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie szczegółowego postępowania z odpadami medycznymi[28]. W ustawie nie przewidziano też żadnych mechanizmów pozwalających na wyrażenie sprzeciwu przez dawców gamet, z których został utworzony zarodek.

Należy jednak podkreślić, że współcześnie PGD należy już do standardowych technik wykorzystywanych w procedurze medycznie wspomaganej prokreacji. Przez długi czas była ona jednak traktowana jako metoda eksperymentalna, co było uwarunkowane tym, że ok. 25–50% zygot poddawanych badaniom ginęło[29]. Od lat zwraca się jednak uwagę na to, że badania preimplantacyjne są bezpieczne i nie stwarzają już zagrożenia dla bytu zarodka *in vitro*[30], nie zmniejszają one też jego potencjału rozwojowego[31]. Wypada także zaznaczyć, że w przypadku analizy genomu ciałek kierunkowych lub komórek trofoektodermy nie dochodzi też do naruszenia układu komórek, z których składa się embrion[32]. Jest to pokłosiem tego, że komórki, które tworzą zarodek, charakteryzuje ekwipotencjalność rozwojowa (totipotncjalność). Mogą one więc różnicować się w dowolny rodzaj komórek[33].

Niektórzy autorzy dopatrują się w tym procesie jednak jeszcze innego zagrożenia. Małgorzata Gałązka wskazuje, że w takim stanie rzeczy po pobraniu komórki do badań dochodzi do powstania nowego organizmu, co może być traktowane jako klonowanie. Natomiast zniszczenie komórki poddawanej badaniom – w jej opinii – może stanowić zamach na życie[34].

Kolejny problem sprowadza się do negatywnej selekcji zarodków i rezygnacji z transferu embrionów obarczonych poważnymi wadami. Pojawiają się głosy, że takie rozwiązanie przemawia za traktowaniem istnienia embrionu

---

[27] Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 699, 1250).

[28] Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 października 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami medycznymi (Dz.U. z 2017 r., poz. 1975).

[29] O. Nawrot, op. cit., s. 582.

[30] J.K. Mason, R.A. McCall Smith, G.T. Laurie, *Law and Medical Ethics*, London–Edinburgh 2002, s. 194.

[31] M. Boratyńska, op. cit., s. 246.

[32] Stanowisko Komitetu Bioetyki przy Prezydium PAN nr 2/2012 z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie preimplantacyjnej diagnostyki genetycznej, s. 1–2, https://instytucja.pan.pl/images/stories/pliki/wydzialy/wydzial_v/2012/stanowisko_komitetu/stanowisk_kb_nr_2-2012.pdf (data dostępu: 7.07.2022).

[33] A. Niżnik-Mucha, *Prawna regulacja medycznie wspomaganej prokreacji w Polsce i wybranych państwach europejskich. Wybrane problemy*, Kraków 2016, s. 22.

[34] M. Gałązka, *Prawo karne wobec prokreacji pozaustrojowej*, Lublin 2005, s. 173.

„jako życia na próbę”[35]. Niektórzy wysuwają obawy, że dopuszczalność rezygnacji z implantacji zarodka *in vitro* do jamy macicy i jego dalszego przechowywania w przypadku wystąpienia poważnych wad genetycznych lub aberracji chromosomowych może z czasem prowadzić do eliminowania embrionów dotkniętych jakąkolwiek wadą.

Zwraca się uwagę, że selekcja embrionów dotkniętych poważnymi wadami może więc zmierzać w kierunku „likwidacji wszelkich form ułomności uwarunkowanych genetycznie”[36]. Może to stanowić przejaw instrumentalizacji preimplantacyjnego stadium rozwoju, albowiem to dawcy komórek rozrodczych będą wybierali, kogo chcą powołać do życia, a kogo nie chcą.

Niektórzy obawiają się także, że stosowanie PGD może doprowadzić do negatywnego stosunku do osób z niepełnosprawnościami i braku społecznego zrozumienia ułomności[37]. Podobnie twierdzi Oktawian Nawrot, który – analizując problemy bioetyczne związane z przeprowadzaniem badań prenatalnych – podnosi, że racjonalizacja aborcji z powodu występowania określonych wad płodu może być traktowana jako przejaw dyskryminacji. Stygmatyzacja płodów obarczonych defektami może zaś prowadzić do zasadniczych zmian w postrzeganiu wszystkich stadiów ludzkiej egzystencji[38]. Filip Ciepły, rozpatrując problematykę przerwania ciąży z powodów eugenicznych w kontekście zakazu dyskryminacji, zwracał także uwagę, że traktowanie rodzenia upośledzonych dzieci jako aktu heroizmu może prowadzić do przyjęcia standardu ich uśmiercania, a nie zapewnienia opieki prenatalnej i postnatalnej[39].

Trudno jednak w pełni zgodzić się z tak daleko idącymi wnioskami w kontekście diagnostyki preimplantacyjnej. Selekcja negatywna, owszem, może w dalszej perspektywie wpływać na ryzyko wykluczenia społecznego osób z niepełnosprawnościami, ale można temu przeciwdziałać, promując pozytywne nastawienie do takich osób i prowadząc działalność edukacyjną. W przeciwnym razie można zadać pytanie, dlaczego większość społeczeństwa korzysta w ogóle z usług służby zdrowia, dlaczego poddaje się działaniom w zakresie profilaktyki i leczenia różnych schorzeń. Takie zachowanie przecież mogłoby również być postrzegane jako brak zrozumienia i dyskryminacja osób chorych, a przecież jest to absurdalne.

Rodzice, planując potomstwo, pragną zapewnić mu jak najlepsze warunki zdrowotne i bytowe, co jest rzeczą naturalną i chyba nikogo nie dziwi. Świadoma zgoda na transfer zarodka obarczonego poważną wadą stanowi zaś niewątpli-

---

[35] Ibidem.

[36] O. Nawrot, op. cit., s. 590.

[37] M. Michałowska, J. Turek, op. cit., s. 8.

[38] O. Nawrot, op. cit., s. 584.

[39] F. Ciepły, *Aborcja eugeniczna dyskryminacja osób niepełnosprawnych*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2014, nr 4, http://www.czpk.pl/dokumenty/publikacje/2014/04/4-2014-F._Cieply-Aborcja_eugeniczna_a_dys kryminacja_osob_niepelnosprawnych.pdf (data dostępu: 7.07.2022).

wie ogromne poświęcenie i wyrzeczenie, dlatego nie powinna być bezkrytycznie utożsamiana z odpowiedzialnym rodzicielstwem, które miałoby polegać na wyrażaniu gotowości na przyjęcie każdego dziecka, bez względu na stan jego zdrowia. Należy pamiętać także o tym, że decyzja o implantacji zarodka obarczonego wadami oznacza wzięcie na siebie moralnej odpowiedzialności za cierpienia mającego się narodzić dziecka[40]. Stąd też dawcy gamet powinni mieć możliwość podjęcia decyzji w tym obszarze, albowiem to oni będą zmagać się z jej konsekwencjami w przyszłości. Wady, którymi może być obarczony taki zarodek, mogą też decydować o tym, że egzystencja takiego dziecka po urodzeniu będzie skorelowana z permanentnym cierpieniem. Tu pojawia się też kwestia oceny powołania do życia istoty, której egzystencja naznaczona będzie ogromnym bólem lub znacznym upośledzeniem, co traktowane jest przez niektórych po prostu jako coś moralnie nagannego[41]. W tym kontekście pojawiają się także kontrowersyjne stanowiska, aczkolwiek warte wspomnienia, które – odwołując się do aspektów humanitarnych – wskazują, że czasem lepszym rozwiązaniem jest nieurodzenie się w ogóle, niż życie poniżej minimalnego poziomu jakości[42].

Wypada także zauważyć, że wady genetyczne zarodka mogą być na tyle poważne, iż będą one stwarzały ryzyko jego obumarcia po dokonaniu transferu do jamy macicy lub zaraz po urodzeniu. W związku z tym, biorąc pod uwagę możliwości współczesnej medycyny, nie wydaje się logicznym świadome skazywanie dawców (przyszłych rodziców) na cierpienia, które mogą wyniknąć z tego powodu. Ponadto zakaz stosowania diagnostyki preimplantacyjnej w celu wykrycia chorób genetycznych i aberracji chromosomowych stanowiłby zagrożenie dla zdrowia fizycznego i psychicznego kobiety. Nie budzi wątpliwości, że niektóre defekty w zasadniczym stopniu zagrażają zdrowiu ciężarnej, wiążą się z koniecznością wielokrotnej i długiej hospitalizacji, poddania się farmakoterapii, jak też stwarzają ryzyko obumarcia płodu w łonie matki[43]. Zakaz stosowania PGD w celu wykrycia defektów genetycznych i rearanżacji chromosomowych wpłynąłby także na zmniejszenie szans na powodzenie procedury *in vitro*, powodując zwiększenie kosztów leczenia niepłodności i czasu jego trwania[44].

---

[40] M. Boratyńska, op. cit., s. 244–245.

[41] M. Michałowska, J. Turek, op. cit., s. 5.

[42] B. Chyrowicz, *Bioetyka i ryzyko, Argument „równi pochyłej" w dyskusji wokół osiągnięć współczesnej genetyki*, Lublin 2002, s. 81.

[43] M. Boratyńska, op. cit., s. 247.

[44] E. Wojewoda, op. cit., s. 235.

Preimplantacyjna diagnostyka genetyczna – aspekty prawne

W art. 82 u.l.n. ustawodawca dokonał penalizacji stosowania diagnostyki preimplantacyjnej w procedurze medycznie wspomaganej prokreacji ze wskazań innych niż medyczne. Przedmiotowe rozwiązanie jest sprzężone z regulacją zawartą w art. 26 u.l.n., w którym *expressis verbis* odniesiono się do przesłanek warunkujących stosowanie preimplantacyjnych badań genetycznych zarodków. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu PGD może być wykorzystywane w ramach procedury medycznie wspomaganej prokreacji tylko w razie wystąpienia wskazań medycznych i wykonywane wyłącznie w medycznym laboratorium diagnostycznym. Ponadto musi być ono poprzedzone poradnictwem genetycznym w ramach poradnictwa medycznego. W ust. 2 wskazanego przepisu znajduje się natomiast zakaz stosowania PGD w celu wyboru cech fenotypowych, w tym płci dziecka. Wyjątek dotyczy przypadków, w których selekcja ma na celu uniknięcie ciężkiej, nieuleczalnej choroby dziedzicznej.

Niektórzy autorzy twierdzą że przedmiotowa regulacja pozwala na prawie nieograniczoną możliwość stosowania PGD. W opinii Jana Lipskiego zakaz, o którym mowa w ust. 2, „ma tak wąski zakres, że tworzy jedynie iluzję ograniczenia selekcji embrionów i oznacza w istocie zgodę na niemal pełną swobodę w tym względzie. Naturalnym skutkiem takiej diagnostyki będzie dokonanie selekcji zarodków i wyboru tych, które odpowiadają wyznaczonym przez lekarza standardom »idealnego potomstwa«"[45].

Trudno jednak zgodzić się z takim podejściem, z przepisu bowiem jasno wynika, że PGD nie jest powszechnie dostępna, skorzystanie z niej obwarowane jest koniecznością wystąpienia wskazań medycznych, choć interpretacja sformułowania „ze wskazań medycznych" może nastręczać trudności. Wskazania do przeprowadzenia badań zarodków przed dokonaniem embriotransferu będą niewątpliwie ulegały dynamicznym zmianom, które warunkuje stale dokonujący się postęp w obszarze medycznie wspomaganej prokreacji, a zatem treść tego wyrażenia będzie wypełniana w oparciu o aktualny stan wiedzy medyczne. Należy przyjąć, że ocena występowania owych wskazań każdorazowo należeć będzie do lekarza.

Obecnie za przeprowadzeniem badań genetycznych przemawia występowanie aberracji chromosomowych i ponad 30 chorób monogenowych[46]. Ponadto wśród przesłanek kwalifikujących do badań preimplantacyjnych znajdują się nawracające poronienia uwarunkowane chorobami genetycznymi, brak

[45] J. Lipski, *Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o leczeniu niepłodności*, druk 3245, 5 maja 2015 r., s. 22–23.

[46] M. Boratyńska, op. cit., s. 243.

powodzenia prób uzyskania ciąży w wyniku zapłodnienia pozaustrojowego, wiek kobiety powyżej 35–37 lat oraz niepłodność idiopatyczna[47].

Warto zauważyć, że w przepisie ustawodawca wskazał na uniknięcie ciężkiej, nieuleczalnej choroby, a co za tym idzie – nie wymaga się, aby było to schorzenie, które ma charakter letalny, aczkolwiek w praktyce tak będzie najczęściej. Maria Boratyńska zauważa, że takie rozwiązanie uniemożliwia skorzystanie z badań genetycznych parom, które biorą udział w procedurze zapłodnienia pozaustrojowego i nie są obciążone wadami genetycznymi, a zatem podłoże niepłodności ma u nich inne źródło[48]. W tym miejscu można byłoby wysunąć postulat umożliwienia skorzystania z badań preimplantacyjnych wszystkim parom, które zostały zakwalifikowane do procedury zapłodnienia pozaustrojowego.

Ratio legis art. 26 u.l.n. sprowadza się więc do zminimalizowania ryzyka związanego z urodzeniem dziecka dotkniętego ciężką jednostką chorobową, nie zaś eliminacji narodzin dzieci z jakimikolwiek niepełnosprawnościami czy projektowania idealnego potomstwa wedle arbitralnych upodobań przyszłych rodziców bądź tworzenia tzw. dziecka ratującego. Chodzi tu więc o autonomię decyzyjną w tym obszarze. Przyszli rodzice mają wolny wybór i to tylko od ich woli zależy to, czy zdecydują się umożliwić przyjście na świat dziecku z poważnymi wadami wrodzonymi. Działa to w obie strony, bowiem w świetle art. 3 ust. 2 u.l.n. niedopuszczalne jest ograniczanie możliwości rozrodu ze względu na nosicielstwo chorób warunkowanych genetycznie.

Zasadnicze znaczenie w kontekście analizy dopuszczalności PGD w krajowym ustawodawstwie ma art. 82 u.l.n., który konstytuuje przestępstwo polegające na stosowaniu preimplantacyjnej diagnostyki genetycznej bez wskazań medycznych. Dobrem chronionym w przedmiotowej jednostce redakcyjnej jest prawidłowość procedur związanych z technikami medycznie wspomaganej prokreacji. Ponadto opisywane rozwiązanie ma eliminować praktyki o charakterze eugenicznym. Ubocznym przedmiotem ochrony tego przepisu jest także byt zarodków *in vitro* oraz ich integralność, co jest spowodowane możliwością uszkodzenia ich struktury, a w konsekwencji nawet obumarcia embrionu, z którego pobrano komórki do badań genetycznych[49]. Andrzej Zoll, już przed wejściem w życie u.l.n. przyjmował bardzo radykalne stanowisko i wskazywał, że w świetle przepisów prawa polskiego każde pobieranie komórek prowadzące do uszkodzenia embrionu, niezależnie od celu takiego zachowania, stanowi zachowanie bezprawne[50], z czym trudno się zgodzić.

---

[47] https://www.gyncentrum.pl/diagnostyka-preimplantacyjna-pgd-1,https://gameta.pl/badania-prenatalne/ diagnostyka-preimplantacyjna/ (data dostępu: 8.07.2022).

[48] M. Boratyńska, op. cit., s. 247.

[49] E. Wojewoda, op. cit., s. 314–315.

[50] A. Zoll, *Czy można mówić o statusie prawnym komórek macierzystych*, „Gazeta Lekarska" 2005, nr 2(169), s. 34–35.

Typizowane zachowanie sprowadza się do stosowania preimplantacyjnej diagnostyki genetycznej w procedurze medycznie wspomaganej prokreacji ze wskazań innych niż medyczne. Znamię czynności sprawczej określone przez użycie czasownika „stosowanie" przesądza o tym, że przedmiotowego występku można dopuścić się wyłącznie z działania. Z treści przepisu wynika, że prawnokarna odpowiedzialność na podstawie art. 82 u.l.n. będzie dotyczyła wyłącznie przypadków stosowania PGD ze wskazań innych niż medyczne[51]. Pojawia się zatem pytanie o wzajemny stosunek art. 26 u.l.n. i 86 u.l.n. W pierwszym z nich zwrócono także uwagę na konieczność poprzedzenia badań poradnictwem genetycznym, do czego nie odniesiono się już w drugim z przepisów. Wydaje się, że stosowanie PGD ze wskazań medycznych z pominięciem poradnictwa medycznego nie będzie więc stanowiło wystarczającej przesłanki do uruchomienia reżimu prawnokarnej odpowiedzialności, co uzasadnione jest zakazem stosowania wykładni rozszerzającej na gruncie prawa karnego celem zwiększenia zakresu penalizacji. Wypada jednak zauważyć, że pojawiają się też odmienne poglądy, w świetle których odpowiedzialność karna może dotyczyć osób, które stosują PGD ze wskazań medycznych, ale z pominięciem poradnictwa genetycznego[52].

Przedmiotowe przestępstwo należy do przestępstw formalnych, o jego bycie nie decyduje zatem wystąpienie jakiegokolwiek skutku. Prawnokarna odpowiedzialność nie jest zatem uzależniona od doprowadzenia do uszkodzenia zarodka, pozbawienia go zdolności rozwojowych czy też spowodowania jego obumarcia. Bez znaczenia pozostaje też fakt doprowadzenia do ewentualnego powstania zarodka, który będzie charakteryzował się określonymi atrybutami fenotypowymi.

W świetle art. 82 u.l.n. *in fine* poza polem ingerencji norm prawnokarnych umiejscowiono stosowanie badań preimplantacyjnych zarodków *in vitro*, których celem jest dokonanie wyboru płci dziecka, jeżeli owa selekcja pozwala wyeliminować ryzyko wystąpienia ciężkiej, nieuleczalnej choroby dziedzicznej. Chodzi tu zatem o możliwość wyboru w przypadku chorób, które są sprzężone z konkretnymi właściwościami, w tym właśnie z płcią[53]. Do takich chorób należy m.in.: hemofilia, dystrofia mięśniowa Duchenne'a, zespół Retta czy zespół Alporta. Na gruncie art. 26 ust. 2 u.l.n. wskazano jednak, że poza określonymi wyjątkami zakazem obejmuje się stosowanie PGD w procedurze medycznie wspomaganej prokreacji ze wskazań innych niż medyczne w celu wyboru cech fenotypowych, w tym płci dziecka. Joanna Haberko przyjmuje, że takie rozwiązanie świadczy o tym, że poza zakresem penalizacji art. 82 u.l.n. znalazło się stosowanie PGD ze wskazań innych niż medyczne w celu

---

[51] K. Nazar, *Ustawa o leczeniu niepłodności*, [w:] M. Mozgawa (red.), *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zdrowiu. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 169.

[52] J. Haberko, *Ustawa o leczeniu niepłodności. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 387.

[53] E. Wojewoda, op. cit., s. 315–316.

wyboru określonych cech fenotypowych[54], np. koloru oczu przyszłego dziecka. Katarzyna Nazar zwraca jednak trafnie uwagę, że sam wybór cech fenotypowych objęty jest już generalnym zakazem, albowiem nie następuje ze wskazań medycznych[55], a zatem to zachowanie jest bez wątpienia typizowane na gruncie przedmiotowego przepisu.

Takie rozwiązanie zapobiega więc arbitralnemu kształtowaniu cech przyszłego potomka, co mogłoby być odczytywane jako tworzenie „idealnego dziecka". Na gruncie ustawy próżno jednak szukać objaśnienia tego, co należy rozumieć pod pojęciem ciężkiej, nieuleczalnej choroby. Można przyjąć, że w zakresie desygnatów tego sformułowania znajdą się choroby, z których występowaniem będzie wiązało się permanentne i bardzo silne cierpienie. Nie wymaga się jednak, aby były to choroby śmiertelne, choć w zasadzie najczęściej będzie chodziło tu o przypadki zarodków, których dotyczy wysokie prawdopodobieństwo obumarcia. O tym, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z ciężką nieuleczalną chorobą, każdorazowo będzie decydował lekarz.

Stwierdzenie wady genetycznej będzie prowadziło najczęściej do rezygnacji z jego implantacji do organizmu kobiety. Taki zarodek jako niewykazujący zdolności do prawidłowego rozwoju nie będzie już obejmowany prawnokarną ochroną, w art. 83 u.l.n. penalizacją objęto bowiem wyłącznie niszczenie zarodków, które są zdolne do prawidłowego rozwoju.

Przestępstwo z art. 82 u.l.n. jest przestępstwem powszechnym, które może popełnić każdy, kto ukończył wiek odpowiedzialności karnej i był poczytalny w chwili czynu. Wypada jednak zauważyć, że w praktyce charakter przedmiotowego zachowania prowadzi do zawężenia kręgu potencjalnych sprawców do osób, które zajmują się przeprowadzaniem owych badań diagnostycznych, gdyż ich wykonywanie wymaga posiadania specjalistycznej wiedzy i sprzętu[56]. Stosowanie badań preimplantacyjncyh bez wskazań medycznych stanowi przestępstwo umyślne, które może zostać popełnione wyłącznie w zamiarze bezpośrednim[57]. Jeżeli chodzi o sankcję, to została ona ujęta w sposób alternatywny, przedmiotowe zachowanie zagrożone zostało karą grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do lat 2.

Wnioski

Stosowanie preimplantacyjnych badań genetycznych, prowadzących do negatywnej selekcji zarodków, wciąż wzbudza liczne kontrowersje i jest wiązane z dążeniem do kontrolowania ludzkiej populacji. Podnosi się, że prowadzą

[54] J. Haberko, op. cit., s. 387.
[55] K. Nazar, op. cit., s. 169.
[56] J. Haberko, op. cit., s. 388; ibidem, s. 170.
[57] K. Nazar, op. cit., s. 170.

one do dyskryminacji, stygmatyzacji i stanowią przejaw praktyk eugenicznych. Pojawia się także problematyka rezygnacji z transferu do jamy macicy embrionów obarczonych wadami i postępowania z takimi zarodkami. Przeciwnicy PGD stosują bardzo wymowne argumenty, żonglują pejoratywnie zabarwionymi sformułowaniami i odwołują się do przykrych doświadczeń z czasów II wojny światowej. Na przeciwległym biegunie dostrzega się jednak liczne korzyści, które związane są z badaniem DNA pobranego z zarodków znajdujących się w początkowej fazie rozwoju. Rozstrzygnięcie dylematów z tym związanych wymaga ważenia wartości chronionych na płaszczyźnie prawnokarnej. Z jednej strony należy zapewnić ochronę bytu zarodków, z drugiej zaś umożliwić wykorzystanie licznych osiągnięć, które daje nam stosowanie badań genetycznych przed dokonaniem embriotransferu. Pojawia się także konieczność uwzględnienia prawa do życia prywatnego i rodzinnego oraz zapewnienie realizacji dobra rodziców mającego narodzić się dziecka i poszanowanie ich autonomii w zakresie wyborów prokreacyjnych.

Wydaje się, że krajowy ustawodawca, określając warunki stosowania preimplantacyjnej diagnostyki genetycznej na gruncie ustawy o leczeniu niepłodności, próbował osiągnąć kompromis między pogodzeniem ochrony zarodków znajdujących się w warunkach pozaustrojowych i ochrony dóbr dawców gamet. Bez wątpienia jest to uzasadnione tym, że embrion *in vitro* posiada odmienną pozycję na gruncie prawa karnego niż istota ludzka na późniejszych etapach rozwoju. Stąd też embriony niewykazujące zdolności do prawidłowego rozwoju pozbawione są prawnokarnej ochrony, dopuszcza się także niszczenie blastomerów pobranych do badań.

Mimo to krajowe rozwiązania w tym obszarze są dość restrykcyjne i w żadnym wypadku nie pozwalają na dokonywanie dowolnej selekcji zarodków powstałych w ramach procedury ART. Na gruncie rodzimego ustawodawstwa wykluczone są jakiekolwiek przejawy pozytywnej selekcji zarodków *in vitro*, takie jak projektowanie idealnego potomstwa przez przyszłych rodziców czy też dążenie do uzyskania profilu zgodności tkankowej u tzw. dziecka ratującego. Bezwzględnym zakazem objęto stosowanie PGD w ramach procedury medycznie wspomaganej prokreacji w celu wyboru cech fenotypowych, w tym płci dziecka, z wyjątkiem sytuacji, gdy wybór taki pozwala uniknąć ciężkiej, nieuleczalnej choroby dziedzicznej. Istotną rolę w tym obszarze pełni też przepis karny – art. 82 u.l.n., w którym penalizacją objęto stosowanie PGD ze wskazań innych niż medyczne.

Normatywna treść przedmiotowej jednostki redakcyjnej przesądza o tym, że wszelkie przejawy selekcji pozytywnej embrionów *in vitro* stanowią czyny zabronione. Takie rozwiązanie ma zapobiegać podejmowaniu zachowań stanowiących przejaw praktyk eugenicznych. Wybór cech fenotypowych przyszłego potomstwa wedle arbitralnych upodobań rodziców generuje wiele zagrożeń, prowadząc do instrumentalizacji ludzkiego życia. W zasadniczym stopniu de-

terminuje też pojawienie się odrębności, które nie występują w przypadku naturalnych sposobów poczęcia. Można by jednak zastanowić się nad dopuszczalnością wykorzystania PGD w celu ratowania chorego rodzeństwa, jest to bowiem szczytna idea, szczególnie biorąc pod uwagę fakt braku zagrożeń dla dziecka drugiej szansy związanych z samą transfuzją krwi. Wydaje się, że bilans korzyści i strat towarzyszących temu zabiegowi przemawia za jego dopuszczalnością.

De lege lata selekcja negatywna zarodków dopuszczalna jest tylko w ograniczonym zakresie. Stosowanie preimplantacyjnej diagnostyki genetycznej uzależnione jest wystąpieniem wskazań medycznych. Jej dostępność ograniczona została tylko do przypadków, w których mamy do czynienia z ryzykiem wystąpienia szczególnie groźnych chorób genetycznych bądź ciężkiego uszkodzenia embrionu, które najczęściej ma charakter letalny. Jest to rozwiązanie trafne, albowiem stanowi przejaw dążeń do maksymalizacji szans na posiadanie zdrowego potomstwa przez pary obciążone defektami genetycznymi i dążenie do zapewnienia im wolności prokreacyjnej. Należy zaznaczyć, że marzenie o posiadaniu zdrowego potomstwa, wolnego od poważanych wad genetycznych nie zasługuje na potępienie i stanowi wystarczające uzasadnienie stosowania, choć w ograniczonych zakresie możliwości, preimplantacyjnej diagnostyki genetycznej.

Wykaz literatury

Boratyńska M., *Ochrona zdrowia reprodukcyjnego i seksualnego oraz praw z nim związanych*, [w:] M. Boratyńska, P. Konieczniak (red.), *Regulacja prawna czynności medycznych*, t. II, cz. 2, seria: System Prawa Medycznego, pod red. E. Zielińskiej, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Chyrowicz B., *Bioetyka i ryzyko, Argument „równi pochyłej" w dyskusji wokół osiągnięć współczesnej genetyki*, TN KUL, Lublin 2002.

Ciepły F., *Aborcja eugeniczna dyskryminacja osób niepełnosprawnych*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" 2014, nr 4, http://www.czpk.pl/dokumenty/publikacje/2014/04/4-2014-F._Cieply-Aborcja_eugeniczna_a_dyskryminacja_osob_niepelnosprawnych.pdf.

Dietrich F., *Wunschkind mit Behinderung – Rechtsethische Überlegungen zur gezielten Vererbung genetischer Defekt*, „Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie" 2013, z. 3.

Haberko J., *Ustawa o leczeniu niepłodności. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Kapelańska-Pręgowska J., *Preimplantacyjna diagnoza molekularna w międzynarodowych standardach wiążących i zalecanych*, „Prawo i Medycyna" 2009, nr 2.

Kurzawa R., *Genetyczna diagnostyka przedimplantacyjna*, [w:] J. Radwan (red.), *Niepłodność i rozród wspomagany*, Termedia, Poznań 2005.

Kuźnicki L., *Granice życia*, Elipsa, Warszawa 2006.

Lipski J., *Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o leczeniu niepłodności*, druk 3245, 5 maja 2015 r.

Litwin A., Liss J., Łukaszuk K., *Diagnostyka preimplantacyjna PGD*, https://www.klinikainvicta.pl/blog/diagnostyka-preimplantacyjna-pgd/.

Marianowski P., Bablok L., *Diagnostyka przedimplantacyjna*, [w:] M. Wielgoś (red.), *Diagnostyka prenatalna*, Via Medica, Gdańsk 2009.

Mason J.K., McCall Smith R.A., Laurie G.T., *Law and Medical Ethics*, Routledge, London–Edinburgh 2002.

Michałowska M., Turek J., *Czy jest coś złego w diagnostyce preimplantacyjnej?*, głos w dyskusji wokół Stanowiska Komitetu Bioetyki przy Prezydium PAN w sprawie preimplantacyjnej diagnostyki genetycznej, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:3ZZDp3O5m3YJ:www.ptb.org.pl/pdf/michalowska_turek_preimplantacja_2.pdf+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl.

Michałowska M., Turek J., *Głuchota na zamówienie – komentarz*, „Interdyscyplinarne Centrum Etyki UJ (INCET). Kazus" 2012, https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/266366/michalowska_turek_gluchota_na_zamowienie_2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Nawrot O., *Węzłowe problemy przedurodzeniowych badań genetycznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2017, t. XXXVIII.

Nazar K., *Ustawa o leczeniu niepłodności*, [w:] M. Mozgawa (red.), *Pozakodeksowe przestępstwa przeciwko zdrowiu. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Niżnik-Mucha A., *Diagnostyka preimplantacyjna zarodków ludzkich in vitro a ochrona godności człowieka*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2021, nr 10.

Niżnik-Mucha A., *Prawna regulacja medycznie wspomaganej prokreacji w Polsce i wybranych państwach europejskich. Wybrane problemy*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2016.

Stanowisko Komitetu Bioetyki przy Prezydium PAN nr 2/2012 z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie preimplantacyjnej diagnostyki genetycznej, https://instytucja.pan.pl/images/stories/pliki/wydzialy/wydzial_v/2012/stanowisko_komitetu /stanowisk_kb_nr_2-2012.pdf.

Szamatowicz M., *Niepłodność*, [w:] G.H. Bręborowicz, *Położnictwo i ginekologia*, t. 2: *Ginekologia*, PZWL, Warszawa 2015.

Wolf M.W., Kahn J. P., *Using Preimplantation Genetic Diagnosis to Create a Stem Cell Donor: Issues, Guidelines and Limits*, „The Journal of Law, Medicine & Ethics" 2003, z. 31.

Wojewoda E., *Prawnokarne i kryminologiczne aspekty medycznie wspomaganej prokreacji*, Temida2, Białystok 2019.

Zoll A., *Czy można mówić o statusie prawnym komórek macierzystych*, „Gazeta Lekarska" 2005, nr 2(169).

Summary

Negative selection of in vitro embryos on the grounds of Polish law conditioning the use of preimplantation genetic diagnosis

Keywords: medical criminal law, preimplantation genetic diagnosis, PGD screening out, negative selection of embryos, in vitro fertilization, medically assisted procreation.

The aim of this paper is to indicate the controversies and dilemmas correlated with the negative selection of in vitro embryos and to analyze the normative regulations concerning the use of preimplantation genetic diagnosis in the light of the provisions of the Act on Infertility Treatment. Preimplantation genetic diagnosis (PGD) of embryos is a huge development that is linked to the in vitro fertilization procedure and allows embryo selection to be carried out. It is allowed to use PGD only for medical indications in Polish law. Therefore, the legislator allows the use of this procedure only to detect possible genetic defects before embryo transfer. The identification of chromosomal aberrations or genetic mutations leads to resignation from the transfer of embryos burdened with genetic defects. The use of PGD to make a positive selection of embryos is strictly prohibited and threatened with criminal liability.

Glosy

DOI: 10.31648/sp.7935

Sylwia Łazarewicz
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0003-1950-9993
sylwia.lazarewicz@uwm.edu.pl

Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 14 października 2020 r., sygn. akt V ACa 301/20, dotycząca naruszenia dóbr osobistych funkcjonariusza spółki poprzez odmowę udzielenia mu absolutorium

Wprowadzenie i stan faktyczny

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 14 października 2020 r.[1] odnosi się do kwestii niezwykle istotnej dla członków organów spółek kapitałowych, a mianowicie możliwości poszukiwania ochrony przed skutkami nieudzielenia absolutorium na gruncie przepisów o ochronie dóbr osobistych.

Spór, który legł u podstaw rozstrzygnięcia sądu, dotyczył powództwa o ochronę dóbr osobistych, jakie wytoczył spółce akcyjnej jej były funkcjonariusz w związku z podjęciem przez walne zgromadzenie tej spółki uchwały o nieudzieleniu mu absolutorium z wykonania obowiązków prezesa zarządu w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 listopada 2015 r.

Z ustaleń faktycznych poczynionych przez Sąd Okręgowy w Warszawie (które przyjął za swoje Sąd Apelacyjny w Warszawie) wynikało, że powód był profesjonalnym menadżerem zajmującym od lat kierownicze stanowiska zarówno w instytucjach krajowych, jak i w instytucjach międzynarodowych, przedsiębiorstwach oraz w zarządach podmiotów działających na rynku finansowym. W pozwanej spółce powód pełnił funkcję prezesa zarządu od 2012 r. Rezygnację z członkostwa w organie złożył 30 listopada 2015 r. Odbywające się 29 czerwca 2016 r. zwyczajne walne zgromadzenie pozwanej spółki podjęło uchwałę o nieudzieleniu powodowi absolutorium za okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 listopada 2015 r. Uchwała nie zawierała przy tym uzasadnienia.

[1] Wyrok SA w Warszawie z 14 października 2020 r., sygn. akt V ACa 301/20, Lex nr 3101809.

W związku z nieudzieleniem absolutorium powód był pytany przez innych swoich pracodawców o to, dlaczego nie udzielono mu skwitowania. Takie zapytania zostały wystosowane również przez Komisję Nadzoru Finansowego. Ponadto skierowany został wniosek o wydanie opinii dotyczącej kandydata na członka organu nadzorczego spółki do rady do spraw spółek z udziałem Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych. Tym samym kwestia wcześniejszego nieudzielenia absolutorium miała istotne znaczenie dla oceny wartości powoda jako menadżera, w tym dla ewentualnego zawarcia z nim przyszłych kontraktów.

Wyrokiem z 15 stycznia 2020 r. Sąd Okręgowy w Warszawie, uwzględniając powództwo, zobowiązał spółkę do opublikowania na stronie internetowej oświadczenia, iż nie było podstawy do nieudzielania powodowi absolutorium z wykonania obowiązków prezesa zarządu w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 listopada 2015 r. oraz zasądził od pozwanej spółki kwotę 30 tys. zł na rzecz organizacji społecznej wskazanej przez powoda. Sąd nie ustalił przyczyn nieudzielenia absolutorium. Wskazał jednak, że o ile sam fakt nieudzielenia absolutorium nie narusza dóbr osobistych, to ocena pracy menadżera, a zatem nieudzielenie absolutorium, musi mieć podstawy. Skoro strona pozwana nie udowodniła, a nawet w ogóle nie podała powodów nieudzielenia skwitowania, to w ocenie sądu może to przemawiać za tym, że nieudzielenie absolutorium jest bezpodstawne. I to właśnie narusza dobra osobiste strony powodowej przede wszystkim w postaci dobrego imienia.

Apelację od wyroku wniosła strona pozwana, zaskarżając go w całości i zarzucając naruszenie art. 24 § 1 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 395 § 2 pkt 3 Kodeksu spółek handlowych poprzez uznanie, że pozwany, nie udzielając absolutorium, naruszył dobre imię powoda, przy czym naruszenie to miało charakter bezprawny.

Sąd Apelacyjny w Warszawie, przyjmując za swoje ustalenia Sądu Okręgowego w Warszawie i podzielając jego ocenę prawną, oddalił apelację, uznając, że pozwany nie wykazał istnienia ważnych powodów do odmowy udzielenia absolutorium. Tym samym za prawidłowe Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał stanowisko sądu I instancji, że odmowa udzielenia absolutorium jako całkowicie dowolna naruszyła dobre imię powoda, mogła bowiem u przeciętnego odbiorcy wytworzyć nieprawdziwy obraz powoda jako menadżera, co uzasadniało udzielenie ochrony prawnej.

Abstrahując od (również będących przedmiotem sporu w tej konkretnej sprawie) przyczyn nieudzielenia absolutorium, najistotniejszym zagadnieniem prawnym analizowanym przez Sąd Apelacyjny w Warszawie w glosowanym wyroku było ustalenie, czy możliwe jest naruszenie dóbr osobistych poprzez odmowę udzielenia absolutorium. Odpowiedź na tak postawione pytanie wymaga ustalenia, jak dalece sięga swoboda wspólników co do decyzji o udzieleniu bądź odmowie udzielenia skwitowania. Już na wstępie warto zaznaczyć,

że choć zasadniczo rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego w Warszawie należy zaakceptować, to skłania ono też do refleksji nad skutecznością ochrony interesu funkcjonariusza spółki za pomocą przepisów o ochronie dóbr osobistych.

Zakres swobody wspólników w kwestii uchwały absolutoryjnej

Ustawodawca, posługując się w Kodeksie spółek handlowych[2] pojęciem absolutorium, nie zdefiniował go jednak. W odniesieniu do spółek kapitałowych ograniczył się do stwierdzenia w treści art. 231 § 2 pkt 3 k.s.h. (i odpowiednio art. 300^{82} § 2 pkt 3 oraz art. 395 § 2 pkt 3 k.s.h.), że przedmiotem obrad zwyczajnego zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) powinno być m.in. udzielenie członkom organów spółki absolutorium z wykonania przez nich obowiązków.

W nauce prawa i orzecznictwie wskazuje się, że absolutorium jest wyrazem akceptacji (lub jej braku) przez gremium właścicielskie działalności organów spółki[3] w rozpatrywanym roku obrotowym jako zgodnej z przepisami prawa, postanowieniami umowy (statutu) spółki, dobrymi obyczajami oraz interesem spółki i jej wspólników[4]. Udzielenie absolutorium stanowi tym samym dowód należytego wykonania obowiązków przez funkcjonariusza spółki[5].

Pozostawiając na boku toczone w nauce prawa spory co do charakteru prawnego absolutorium oraz jego skutków prawnych, zwłaszcza w sferze odpowiedzialności członka organu wobec spółki, wskazać jednak należy, że niewątpliwe nieuzyskanie skwitowania niesie ze sobą negatywne konsekwencje zarówno w sferze związanej z reputacją zawodową i sytuacją na rynku pracy, jak i sferze psychiki członka organu poprzez negatywny wpływ na samoocenę i poczucie własnej wartości.

Oczywiście odmowa udzielenia skwitowania nie stanowi ani przyczyny wygaśnięcia mandatu piastuna organu, ani też nie nakazuje jego odwołania. W wielu przypadkach mamy do czynienia z sytuacją odwrotną, gdy odmowa udzielenia absolutorium stanowi konsekwencję wcześniejszego odwołania człon-

---

[2] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1526 ze zm.), dalej jako k.s.h.

[3] Postanowienie SN z 5 lutego 2010 r., sygn. akt III CZ 3/10, Lex nr 1353218.

[4] M. Romanowski, *Absolutorium w spółce kapitałowej*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2002, nr 1, s. 22.

[5] Choć, jak wskazano w literaturze, dowodowi temu można przeciwstawiać dowody przeciwne, co powoduje, że absolutorium nie jest stwierdzeniem wiążącym – tak: A. Nowacki, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, t. II: *Komentarz. Art. 227–300 KSH*, Warszawa 2021, art. 231, Nb 116.

ka organu[6]. Problem obrony przed nieudzieleniem absolutorium w największym wręcz stopniu dotyka byłych funkcjonariuszy spółki, którym zgodnie z orzecznictwem[7] nie przysługuje legitymacja do zaskarżania uchwał wspólników, nawet tych bezpośrednio dotyczących ich praw.

Wspólnicy mają swobodę podejmowania decyzji w przedmiocie absolutorium. Ustawodawca nie wskazał ani przesłanek jego udzielenia, ani też okoliczności to uniemożliwiających. O swobodzie ekonomicznych właścicieli spółki w kwestii skwitowania członków jej władz świadczy również dopuszczalność zmiany dokonanej oceny danego członka organu, nawet i za ten sam okres. Może to być wynikiem choćby zmian w składzie zgromadzenia skutkujących uzyskaniem odpowiedniej większości przez wspólników opowiadających się za udzieleniem skwitowania[8].

Mimo tego, że decyzja wspólników w przedmiocie absolutorium ma charakter uznaniowy[9], to ocena poszczególnych członków organów powinna odpowiadać rzeczywistości, być obiektywna i uczciwa[10]. Tym samym słusznie przyjmuje się w orzecznictwie, że tkwiący u podstaw instytucji skwitowania element dyskrecjonalności powinien ustąpić względem racjonalności i rzetelności w ocenie. Niestety, w praktyce całkiem często zdarzają się przypadki nieudzielania absolutorium, mimo braku podstaw merytorycznych. Dzieje się tak, zwłaszcza gdy przed zwyczajnym zgromadzeniem dochodzi do zmiany w strukturze właścicielskiej spółki[11].

Mając powyższe na uwadze, niezwykle istotne jest oparcie decyzji o odmowie udzielenia absolutorium na merytorycznych kryteriach oceny. Sztywne określenie takich przesłanek nie jest jednak łatwe, o ile w ogóle możliwe. Wskazać należy m.in., że nieudzielenie absolutorium członkom zarządu poprzedzone wcześniejszym podjęciem przez wspólników uchwały o akceptacji ich sprawozdania z działalności spółki oraz sprawozdania finansowego rodzi podejrzenia co do merytorycznych podstaw dokonanej oceny[12]. Jednak taka sytuacja może być traktowana jedynie jako wskazówka, gdyż decyzje te formalnie pozostają wobec siebie niezależne. Rzeczowej podstawy odmowy skwitowania należy raczej upatrywać w wystąpieniu niedbalstwa w sprawowaniu mandatu, przekroczeniu ustawowych kompetencji lub niegospodar-

---

[6] A. Opalski, R. Pabis, [w:] A. Opalski (red.), *Kodeks spółek handlowych*, t. IIB: *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Komentarz. Art. 227–300*, Warszawa 2018, art. 231, Nb 64.

[7] Tak: uchwała składu 7 sędziów SN (zasada prawna) z 1 marca 2007 r., sygn. akt III CZP 94/06, OSNC 2007, Nr 7–8, poz. 95.

[8] A. Nowacki, op. cit., art. 231, Nb 153.

[9] M. Romanowski, op. cit., s. 24.

[10] D. Opalska, *Problematyka dóbr osobistych w spółkach kapitałowych – zagadnienia wybrane*, „Studia Prawa Prywatnego" 2012, nr 3, s. 52.

[11] D. Wajda, *Naruszanie dóbr osobistych członków organów spółek kapitałowych uchwałą zgromadzenia dotyczącą absolutorium*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2018, nr 11, s. 5.

[12] M. Romanowski, op. cit., s. 26.

ności[13]. Odwołując się zaś do okoliczności, które nie powinny wpływać na dokonywane oceny, to należy wskazać na brak uzasadnienia dla uzależniania decyzji w kwestii absolutorium od działalności społecznej czy politycznej piastuna organu, tj. spraw niezwiązanych z pełnieniem stanowiska[14].

Zdekodowanie i weryfikacja motywów odmowy udzielenia absolutorium nie jest zadaniem łatwym, bowiem ustawodawca w przepisach Kodeksu spółek handlowych nie zawarł wyraźnego obowiązku uzasadnienia uchwały w przedmiocie absolutorium. Jego brak nie skutkuje zatem wadliwością uchwały. Na konieczność uzasadniania uchwały o nieudzieleniu absolutorium zwracano jednak uwagę w orzecznictwie sądowym, wskazując, że odmowa skwitowania wymaga umotywowania – ażeby bowiem członek organu mógł bronić swoich praw, powinien wiedzieć, co mu się zarzuca. Pogląd taki nie znajduje jednak oparcia w dotychczasowym brzmieniu przepisów prawa. Głosujący mogą bowiem kierować się różnymi motywacjami, a i samo głosowanie – jako głosowanie w sprawie osobowej, zgodnie z treścią art. 247 § 2 k.s.h. (odpowiednio art. 300^{99} § 2 i art. 420 § 2 k.s.h.) – ma charakter tajny[15].

Naruszenie dóbr osobistych poprzez nieudzielenie absolutorium

W glosowanym wyroku sądy obu instancji przyjęły, że przez merytorycznie nieuzasadnione nieudzielenie skwitowania doszło do bezprawnego naruszenia dóbr osobistych powoda w postaci dobrego imienia. Udzielenie absolutorium dla menadżera ma bowiem istotny wpływ na jego karierę zawodową i wpływa na ocenę jego zdolności zarządczych. Takie stanowisko należy podzielić. Jak słusznie bowiem zauważał Sąd Najwyższy w wyroku z 29 października 1971 r.[16]: cześć, dobre imię, dobra sława człowieka są pojęciami obejmującymi wszystkie dziedziny jego życia osobistego, zawodowego i społecznego. Uchwała w przedmiocie absolutorium, mając charakter wartościujący, dotyka tym samym materii dóbr osobistych, w szczególności czci, której ochronę wprost przewiduje Kodeks cywilny[17] w przepisie art. 23. Decyzja wspólników stanowi bowiem sformalizowaną ocenę pracy członka organu[18]. Wielokrotnie wskazywano na to w orzecznictwie zarówno Sądu Najwyższego, jak

[13] R. Stefanicki, *Należyta staranność zawodowa członka zarządu spółki kapitałowej*, Warszawa 2020, s. 353.

[14] B. Ostrzechowski, *Naruszenie czci w wyniku nieudzielenia absolutorium w spółce kapitałowej*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2018, nr 8, s. 37.

[15] A. Opalski, R. Pabis, [w:] A. Opalski (red.), op. cit., art. 231, Nb 62.

[16] Wyrok SN z 29 października 1971 r., sygn. akt II CR 455/71, OSNC 1972, Nr 4 poz. 77.

[17] Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.), dalej jako k.c.

[18] M. Romanowski, op. cit., s. 21.

i sądów powszechnych[19]. Mówił o tym również Trybunał Konstytucyjny, konstatując w wyroku z 2 czerwca 2009 r.[20], że wobec braku legitymacji do zaskarżenia uchwały wspólników powództwo o ochronę dóbr osobistych stanowi jeden z instrumentów prawnych pozostających do dyspozycji byłych funkcjonariuszy spółki w sytuacji odmowy udzielenia im absolutorium.

Podjęcie przez wspólników uchwały o nieudzieleniu absolutorium danej osobie w zasadzie automatycznie prowadzi do naruszenia jej czci[21] (tzw. czci zewnętrznej – dobrego imienia, dobrej sławy[22]). Takie stanowisko wspólników zawiera bowiem w sobie zarzut nienależytego sprawowania funkcji, nawet jeśli uchwała nie zawiera uzasadnienia. Dobra osobiste narusza nie tyle konkretne uzasadnienie uchwały, ile sam fakt, że dany członek organu nie uzyskał absolutorium[23]. Nieudzielenie skwitowania prowadzi do naruszenia dobrego imienia poprzez zakwestionowanie kompetencji do sprawowania funkcji członka organu spółki oraz narażenie na utratę zaufania niezbędnego do wykonywania działalności[24].

Oczywiście nie każdy przypadek nieudzielenia absolutorium członkowi organu uzasadnia przyznanie mu ochrony prawnej. Przyjęte stanowisko powoduje jednak, że w myśl rozkładu ciężaru dowodu wynikającego z art. 24 § 1 k.c., to spółka, by obronić się przed zarzutem naruszenia dóbr osobistych, będzie musiała wykazać, że negatywna ocena piastuna nie była bezprawna, ale przeciwnie – miała swoje uzasadnienie i spowodowana była konkretnymi nieprawidłowościami w sprawowaniu funkcji w danym roku obrotowym. Uznanie uchwały o nieudzieleniu absolutorium za naruszającą *per se* dobra osobiste funkcjonariusza spółki nie oznacza bowiem zakazu krytyki. Obiektywnie uzasadniona, oparta na rzeczowych podstawach negatywna ocena działalności funkcjonariusza spółki nie może być uznana za bezprawnie naruszającą jego dobra osobiste. Tym samym słusznie Sąd Apelacyjny w glosowanym wyroku przyjął, że wprawdzie spółka nie ma obowiązku prawnego uzasadnienia nieudzielenia absolutorium, ale jednak powinna to zrobić jeżeli zostało wytoczone

[19] Tak m.in. wyrok SN z 13 lutego 2004 r., sygn. akt II CK 438/02, OSP 2006, Nr 5, poz. 53 z glosą S. Sołtysińskiego; wyrok SN z 25 listopada 2004 r., sygn. akt III CK 592/03, Lex nr 182098; wyrok SN z 19 października 2012 r., sygn. akt V CSK 439/11, Lex nr 1238145; wyrok SA w Warszawie z 29 grudnia 2016 r., sygn. akt VI ACa 1012/15, Lex nr 2274108.

[20] Wyrok TK z 2 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 31/08, OTK-A 2009, Nr 6, poz. 83.

[21] B. Ostrzechowski, op. cit., s. 35.

[22] Szeroko na temat czci jako dobra osobistego m.in. P. Księżak, [w:] P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, Warszawa 2014, art. 23, nt 35–50; J. Sadomski, [w:] W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. IIIA: *Zobowiązania. Część ogólna*, seria: Komentarze Prawa Prywatnego, red. serii K. Osajda, Warszawa 2022, art. 23, nt 48–72.

[23] D. Wajda, op. cit., s. 6; D. Opalska, op. cit., s. 52. Odmiennie, tj. upatrując naruszenia dóbr osobistych nie w odmowie udzielenia skwitowania, ale w ewentualnej treści uzasadnienia uchwały – A. Nowacki, op. cit., art. 231, Nb 182.

[24] Tak m.in. wyrok SA w Warszawie z 29 grudnia 2016 r., sygn. akt VI ACa 1012/15, Lex nr 2274108.

powództwo o wyjaśnienie przyczyn odmowy skwitowania. W procesie o ochronę dóbr osobistych to pozwany bowiem w trybie art. 6 k.c. musi udowodnić, dlaczego absolutorium nie udzielono, tj. podać przyczyny i dowody. Skoro strona pozwana w żaden sposób nie udowodniła i w ogóle nie podała powodów, to może to przemawiać za tym, że nieudzielenie absolutorium nie jest w żaden sposób uzasadnione. I to właśnie narusza dobra osobiste strony powodowej przede wszystkim w postaci dobrego imienia.

Środki ochrony dóbr osobistych i ich zastosowanie dla zabezpieczenia funkcjonariusza spółki przed skutkami braku absolutorium

Przepisy Kodeksu cywilnego przewidują kilka instrumentów ochrony poszkodowanego w razie naruszenia jego dóbr osobistych. Z uwagi na to, że dopuszczalność powództwa o ochronę dóbr osobistych jako droga ochrony interesów funkcjonariusza spółki, który nie uzyskał absolutorium, nie jest kwestionowana, należy rozważyć przydatność istniejących w tym zakresie środków prawnych.

Zgodnie z treścią art. 24 § 1 k.c. powód, zarzucając bezprawne naruszenie dóbr osobistych, ma możliwość domagania się zaniechania naruszeń, może również żądać, ażeby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności by złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Na zasadach przewidzianych w kodeksie może on również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny.

Istotnym jest jednak ustalenie, czy taka ochrona zaspokaja interes członka organu spółki pozbawionego absolutorium, czy ma charakter wyłącznie iluzoryczny, umożliwiający co najwyższej uzyskanie osobistej satysfakcji?

Biorąc pod uwagę roszczenia o charakterze niemajątkowym, które przewidział ustawodawca, należy od razu wskazać, że z punktu widzenia funkcjonariusza spółki znaczenie ma przede wszystkim roszczenie o dopełnienie czynności potrzebnych do usunięcia skutków naruszenia. W tym kontekście oczywista jest możliwość domagania się choćby złożenia przez spółkę reprezentowaną przez zarząd oświadczenia o niezasadności odmowy absolutorium lub po prostu przeprosin. Dopuszczalne jest przy tym zobowiązanie strony pozwanej do rozpowszechnienia tegoż oświadczenia na różne sposoby, np. opublikowania na stronie internetowej spółki, w prasie lub choćby wysłania do wspólników.

Dla funkcjonariusza spółki istotne jest jednak to, że nawet prawomocny wyrok z powództwa o ochronę dóbr osobistych nie doprowadzi do usunięcia z obrotu ani zmiany decyzji wspólników o nieudzieleniu absolutorium. Zapew-

ni jedynie zaprzeczenie temu rozstrzygnięciu w drodze oświadczenia dokonywanego przez zarząd spółki[25].

Sąd, stwierdzając, że wskutek bezprawnego nieudzielenia absolutorium doszło do naruszenia dóbr osobistych piastuna organu, nie ma możliwości ani zobowiązania zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) do podjęcia uchwały o udzieleniu skwitowania, ani również wydania orzeczenia zastępującego w tym zakresie oświadczenie woli spółki. Takie przynajmniej stanowisko przeważa wśród przedstawicieli nauki prawa. Wyrażono, co prawda, pogląd (zwłaszcza w odniesieniu do uchwały podjętej przez jedynego wspólnika), że poszkodowany może na podstawie art. 24 § 1 w zw. z art. 64 k.c. domagać się od spółki zwołania zgromadzenia, a od wspólnika oświadczenia w postaci głosowania za uchwałą o udzieleniu absolutorium[26], niemniej dominuje ocena, że instytucja tzw. zastępczego oświadczenia woli nie znajduje zastosowania do uchwał wspólników spółki kapitałowej[27]. Wskazane stanowisko budzi zastrzeżenia, bowiem w sytuacji bezpodstawnego pozbawienia funkcjonariusza spółki absolutorium złożenie (nawet zastępczego) oświadczenia woli jawi się jako jedyny właściwy środek realnie usuwający skutki naruszenia dobra osobistego. Jeśli zaś chodzi o możliwość uwzględnienia przez sąd żądania powoda w postaci nakazania podjęcia przez zgromadzenie spółki uchwały udzielającej mu absolutorium, to Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 29 grudnia 2016 r.[28] uznał je za prowadzące do obejścia prawa, tj. sposobów i terminów zaskarżania uchwał wspólników określonych w odniesieniu do spółki akcyjnej w art. 424–425 k.s.h. Ponadto adresatem obowiązku nakładanego przez sąd byłaby pozwana spółka, która nie ma żadnej możliwości, by wymusić na wspólnikach podjęcie takiej czy innej uchwały.

Podsumowanie

Niewątpliwie rozstrzygnięcie z glosowanego wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 14 października 2020 r. należy podzielić. Pozbawiona podstaw merytorycznych i nieoparta na obiektywnych przyczynach odmowa udzielenia absolutorium za okres sprawowania funkcji w organie spółki stanowi naruszenie dóbr osobistych jej funkcjonariusza. Dobrem, które należy uznać na

[25] A. Nowacki, op. cit., art. 231, Nb 185.

[26] S. Sołtysiński, *Brak skwitowania nie powinien obciążać na wieczność*, „Rzeczpospolita" z 5 listopada 2008 r.

[27] Tak m.in.: K. Oplustil, *Instrumenty nadzoru korporacyjnego (corporate governance) w spółce akcyjnej*, Warszawa 2010, s. 568; I. Gębusia, *Niezastępowalny charakter uchwał organów spółek*, „Monitor Prawa Handlowego" 2013, nr 4, s. 39; G. Siedlecki, *Zobowiązanie do podjęcia uchwały o umorzeniu przymusowym udziałów. Glosa do wyroku SA w Warszawie z 13.4.2017 r., I ACa 1536/15*, „Glosa" 2019, nr 3, s. 41.

[28] Wyrok SA w Warszawie z 29 grudnia 2016 r., sygn. akt VI ACa 1012/15, Lex nr 2274108.

doznające w takiej sytuacji uszczerbku, jest cześć, której ochronę ustawodawca przewidział *expressis verbis* w treści art. 23 k.c. Zgadzając się z konstatacją Sądu Apelacyjnego w Warszawie, że dochodzi wówczas do naruszenia dobrego imienia piastuna organu, tj. tzw. czci zewnętrznej, można uzupełnić, iż również tzw. cześć wewnętrzna, tj. poczucie własnej wartości, ulega naruszeniu przez bezpodstawną odmowę udzielenia absolutorium. Taka sytuacja może bowiem wpłynąć negatywnie nie tylko na postrzeganie funkcjonariusza spółki w sferze zawodowej i kompetencyjnej, ale również wywrzeć negatywny wpływ na sferę psychiki człowieka, obniżając samoocenę i poczucie własnej wartości.

Niemniej powództwo o ochronę dóbr osobistych należy uznać za tylko „protezę" niezbędnych uprawnień, które powinny przysługiwać funkcjonariuszom spółki poddanym niesprawiedliwej, a czasami nawet nieuczciwej ocenie. Ochrony przewidzianej w przepisach art. 23–24 k.c. nie można uznać za wystarczającą w sytuacji członka organu spółki, któremu bezpodstawnie nie udzielono absolutorium. Postępowanie prowadzone na podstawie przepisów o ochronie dóbr osobistych umożliwia domaganie się złożenia określonego oświadczenia, zasądzenia zadośćuczynienia lub zapłaty odpowiedniej sumy na wskazany cel społeczny. Nie doprowadzi ono jednak ani do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały o nieudzieleniu absolutorium, ani zaistnienia uchwały o jego udzieleniu.

Instrumenty ochrony dóbr osobistych mogą zatem pełnić jedynie funkcje pomocnicze. Nie zabezpieczają one w wystarczającym stopniu interesu prawnego poszkodowanych, których sposób sprawowania mandatu spotkał się z pozbawionym rzeczowych podstaw brakiem akceptacji. W tej sytuacji dobitnie okazuje się, że stanowisko Sądu Najwyższego o braku legitymacji byłych piastunów organów spółki do zaskarżania uchwał w trybie przepisów Kodeksu spółek handlowych wymaga skorygowania lub interwencji ustawodawcy. Umożliwienie byłym funkcjonariuszom spółki zaskarżania uchwał wspólników, choćby tych o ich odwołaniu oraz o nieudzieleniu absolutorium, dawałoby szansę na usunięcie z obrotu wadliwych decyzji, które generują poważne skutki dla samych zainteresowanych. Oczywiście samo skuteczne podważenie uchwały przed sądem nie doprowadzi jeszcze do podjęcia przez wspólników decyzji o odmiennej treści. Dlatego dodatkowo należałoby rozważyć wprowadzenie do Kodeksu spółek handlowych skargi o „ustalenie pozytywnej treści uchwały" (wzorem wykształconej w judykaturze i doktrynie niemieckiej *positive Beschlussfeststellungsklage*), która łączy cechy skargi o zaskarżenie uchwały i ustalenie treści stosunku prawnego[29].

[29] S. Sołtysiński, P. Moskwa, [w:] S. Sołtysiński (red.), *Prawo spółek kapitałowych*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 17B, Warszawa 2016, s. 719.

Wykaz literatury

Borysiak W. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. IIIA: *Zobowiązania. Część ogólna*, seria: Komentarze Prawa Prywatnego, red. serii K. Osajda, C.H. Beck, Warszawa 2022.

Gębusia I., *Niezastępowalny charakter uchwał organów spółek*, „Monitor Prawa Handlowego" 2013, nr 4.

Księżak P., Pyziak-Szafnicka M. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Nowacki A., *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, t. II: *Komentarz. Art. 227–300 KSH*, C.H. Beck, Warszawa 2021.

Opalska D., *Problematyka dóbr osobistych w spółkach kapitałowych – zagadnienia wybrane*, „Studia Prawa Prywatnego" 2012, nr 3.

Opalski A. (red.), *Kodeks spółek handlowych*, t. IIB: *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Komentarz. Art. 227–300*, C.H. Beck, Warszawa 2018.

Oplustil K., *Instrumenty nadzoru korporacyjnego (corporate governance) w spółce akcyjnej*, C.H. Beck, Warszawa 2010.

Ostrzechowski B., *Naruszenie czci w wyniku nieudzielenia absolutorium w spółce kapitałowej*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2018, nr 8.

Romanowski M., *Absolutorium w spółce kapitałowej*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2002, nr 1.

Siedlecki G., *Zobowiązanie do podjęcia uchwały o umorzeniu przymusowym udziałów. Glosa do wyroku SA w Warszawie z 13.4.2017 r., I ACa 1536/15*, „Glosa" 2019, nr 3.

Sołtysiński S., *Brak skwitowania nie powinien obciążać na wieczność*, „Rzeczpospolita" z 5 listopada 2008 r.

Sołtysiński S. (red.), *Prawo spółek kapitałowych*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 17B, C.H. Beck, Warszawa 2016.

Stefanicki R., *Należyta staranność zawodowa członka zarządu spółki kapitałowej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

Wajda D., *Naruszanie dóbr osobistych członków organów spółek kapitałowych uchwałą zgromadzenia dotyczącą absolutorium*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2018, nr 11.

Summary

Commentary on the judgment of the Appeal Court in Warsaw of 14 October 2020, V ACa 301/20 concerning the infringement of personal rights of a company official by refusing to grant him discharge

Keywords: Commercial Companies Code, Civil Code, shareholders' resolution, discharge, protection of personal rights.

The commented judgment concerns the possibility of seeking protection against the effects of refusal to grant discharge to a member of a company's governing body under the provisions of the Civil Code on the protection of personal rights. An unjustified refusal to grant discharge is a breach of the

reputation of the company's officials. His competence to exercise the function is thus called into question and he loses the trust necessary to carry out the activity. However, the claims provided for in the Civil Code in the event of an infringement of personal rights do not fully satisfy the interests of a member of the company's body. This is because neither a shareholders' resolution on refusing to grant discharge may be eliminated in this way, nor is it possible to replace the sentence of the court with a needed resolution granting the discharge.

Recenzje

DOI: 10.31648/sp.7881

Stanisław Hoc
Uniwersytet Opolski
ORCID: 0000-0003-4248-3664
shoc@op.pl

Anna Szuba-Boroń, *Obraz przestępcy w prozie Sergiusza Piaseckiego na tle poglądów kryminologicznych epoki*, Oficyna Wydawnicza KAAFM, Kraków 2021, ss. 382.

Autorka w swojej monografii, będącej wersją rozprawy doktorskiej, podjęła niezwykle ambitny, dotąd nieporuszany w literaturze przedmiotu temat obrazu przestępcy w prozie Sergiusza Piaseckiego, który zanim został pisarzem, był przemytnikiem, przestępcą, agentem Oddziału II Sztabu Generalnego, wielokrotnie więźniem. Zdaniem autorki siedem spośród trzynastu napisanych przez niego powieści mogą stanowić materiał badawczy dla kryminologa. W swoich publikacjach ukazywał on świat przestępczy dawnych Kresów Wschodnich, którego był częścią i obserwatorem. Twórczość S. Piaseckiego jest rodzajem uczestnictwa obserwującego, czyli metody badania zjawisk kryminologicznych, w której obserwator jest częścią świata przestępczego. Wybór tematu jest szczególnie trafiony, a przy tym świadczący o dużej erudycji autorki.

Monografia stanowi udaną próbę odtworzenia poglądów kryminologicznych S. Piaseckiego na podstawie ich treści, częściowo autobiograficznych, a więc także próbę rozważenia, na ile poglądy pisarza wpisują się w ustalenia kryminologii i czy mogą być dla tejże kryminologii użyteczne[1].

Pytanie zasadnicze, które stawia autorka, brzmi: na ile źródłem wiedzy kryminologicznej może być analiza rozważań autora, który był częścią świata przestępczego, zgłębił mechanizmy nim kierujące, poznał innych przestępców, ich indywidualne historie, obserwował życie i analizował postawy życiowe współwięźniów, sam w ciągu czternastu lat przebywając w wielu więzieniach. Trafnie więc autorka wskazuje, że należy wyjaśnić, jakiej wiedzy dostarczają refleksje S. Piaseckiego poprzez odtworzenie obrazu przestępcy i przestępczości w jego prozie oraz poglądów odnośnie przyczyny przestępstwa. Ważne dla autorki były relacje literatura piękna – kryminologia oraz bogate doświadcze-

[1] A. Szuba-Boroń, *Obraz przestępcy w prozie Sergiusza Piaseckiego na tle poglądów kryminologicznych epoki*, Kraków 2021, s. 10.

nie kryminalne S. Piaseckiego. Podkreśla przy tym, że jej rozważania wkraczają na grunt jednego z paradygmatów w kryminologii – kryminologii narracyjnej[2]. Autorka w swoich badaniach zastosowała głównie metody badań niereaktywnych opartych na analizie treści, studiach prac teoretyczno-kryminologicznych, studiach prozy S. Piaseckiego i pracach literaturoznawczych. Przeprowadziła także studia archiwalne, docierając m.in. do zbiorów Rosyjskiego Państwowego Archiwum Wojskowego w Moskwie (RGWA), do których inni polscy badawcze nie dotarli, co świadczy o jej warsztacie naukowo-badawczym.

Rozdział I pracy dotyczy wiedzy ludzkiej i jej źródła[3]. Autorka zajmuje się w tej części publikacji wiedzą naukową i innymi rodzajami wiedzy oraz źródłami wiedzy (źródłami poznania). Niezwykle wnikliwe rozważania mają na celu wprowadzenie do wątku głównego. Opisuje przy tym metodologie kryminologii, metody badawcze stosowane w kryminologii, metody jakościowe. Zauważa, że źródłem wiedzy kryminologicznej jest także literatura piękna[4], szczególnie gdy autorem jest osoba, która wskutek splotu losowych wydarzeń trafiła do środowiska przestępczego albo z racji wykonywanego zawodu miała z nim długotrwały bezpośredni kontakt (Sergiusz Piasecki, Fiodor Dostojewski).

W rozdziale II autorka zajmuje się relacją literatury pięknej z kryminologią[5], odnosząc się do: funkcji dzieła literackiego, literatury jako źródła wiedzy o człowieku, literatury jako źródła wiedzy kryminologicznej, polskiej literatury pamiętnikarskiej i autobiograficznej jako źródła wiedzy kryminologicznej. Rozważania te świadczą o doskonałej znajomości literaturoznawstwa oraz kryminologii. Na szczególną uwagę zasługują wywody odnoszące się do literatury jako źródła wiedzy kryminologicznej[6] przy wykorzystaniu literatury przedmiotu, polskiej i obcej. Autorka podkreśla, jak szczególną pozycję w kryminologicznej analizie literatury pięknej zajmują utwory F. Dostojewskiego, gdzie jednym z głównych obsesyjnych tematów jest zbrodnia i przestępstwo[7], szerzej odwołując się do twórczości tego autora. Cenne są wywody autorki na temat polskiej literatury pamiętnikarskiej i autobiograficznej jako źródła wiedzy kryminologicznej[8]. Autorka na podstawie analiz wybranych dzieł wskazała, jak literatura piękna jest bogata w elementy specyficzne dla kryminologicznych rozważań, szczególnie w wymiarze badań dotyczących przyczyn przestępstw[9]. Autorka uważa, że na stawiane przez kryminologię pytania wyczerpujących odpowiedzi nie otrzymali przedstawiciele kolejnych nurtów tej nauki. Dlatego też – jej zdaniem – może warto wsłuchać się w głos prze-

[2] Ibidem, s. 11.
[3] Ibidem, s. 19–60.
[4] Ibidem, s. 54.
[5] Ibidem, s. 61–89.
[6] Ibidem, s. 71 i nast.
[7] Ibidem, s. 80.
[8] Ibidem, s. 84.
[9] Ibidem, s. 88.

stępców i tych, którzy w otoczeniu przestępców spędzili znaczną część życia, którzy mogli ten świat poznać, poczuć, wnikliwie zaobserwować. Jedną z takich osób był niewątpliwie S. Piasecki[10].

Rozdział III autorka poświęca Sergiuszowi Piaseckiemu – biografii uzupełnionej[11]. Analizuje w tej części pracy: jego dzieciństwo i młodość, współpracę z Oddziałem II Sztabu Generalnego, życiorys kryminalny, doświadczenie więzienne i epokę, w której żył. Zwraca przy tym uwagę bardzo poszerzona przez autorkę wiedza o S. Piaseckim w porównaniu do literatury zastanej[12], co wymagało wielu zabiegów. Szczegółowo opisano biografię S. Piaseckiego, przede wszystkim jego doświadczenia kryminalne i wieloletnie pobyty w więzieniach. Wykorzystano w tym zakresie jego wspomnienia, listy oraz notatki. Autorka podjęła próbę weryfikacji części informacji dotyczących kryminalnego życiorysu S. Piaseckiego. Zwróciła przy tym uwagę na wiarygodność jego relacji oraz realność i rzetelność opisu przestępczego świata, przestępców, a także jakie czynniki kryminogenne uważał za najważniejsze w kryminologii. Autorka wiele uwagi poświęciła badaniom archiwalnym, starając się wyjaśniać niepotwierdzone w innych dokumentach fakty z życia S. Piaseckiego, o których wiadomo jedynie z jego wypowiedzi i wspomnień.

Do kilku ważnych, a niesprawdzonych faktów w biografii S. Piaseckiego należą m.in. dokładne daty jego pobytów w więzieniach, dokumenty dotyczące: oceny S. Piaseckiego jako więźnia, jego kar dyscyplinarnych w więzieniach, nagród, przyczyn przenoszenia do kolejnych więzień, ponadto faktyczna ocena jego pracy wywiadowczej, udokumentowany okres współpracy z Oddziałem II i moment oraz przyczyna jej zakończenia, kwestia nadania stopnia oficerskiego, zaświadczenie wystawione przez szefostwo Ekspozytury nr VI, które przez Melchiora Wańkowicza zostało opisane jako przyczyna ułaskawienia S. Piaseckiego w 1926 r. Autorce, mimo włożonego trudu, nie udało się zweryfikować wszystkich niejasności, co oczywiście nie jest zarzutem. W archiwach – jak zauważa – nie zachowały się pełne dokumenty S. Piaseckiego ani jego akta. Natomiast w archiwum w Moskwie autorce udało się odnaleźć m.in. dotychczas nieznany list S. Piaseckiego, który pisał prawdopodobnie do płk. dypl. Wilhelma Heinricha z Oddziału II i w którym opisywał swe ciężkie położenie oraz prosił o pomoc w skróceniu kary. Autorka na podstawie zachowanych w archiwach akt współwięźniów osadzonych z S. Piaseckim przeanalizowała sylwetki jego więziennych towarzyszy i – na ile było to możliwe – ich życiowe historie.

---

[10] Ibidem, s. 88–89.

[11] Ibidem, s. 91–185.

[12] R. Demel, *Sergiusz Piasecki (1901–1964). Życie i twórczość*, Warszawa 2001; K. Polechoński, *Żywot człowieka uzbrojonego, Biografia, twórczość i legenda literacka Sergiusza Piaseckiego*, Warszawa–Wrocław 2000.

W rozdziale IV autorka przedstawia charakterystykę i historię życia przestępców w prozie S. Piaseckiego[13]. Poddała analizie przede wszystkim *Kochanka Wielkiej Niedźwiedzicy*, *Żywot człowieka rozbrojonego* oraz trylogię złodziejską *Jabłuszko*, *Spojrzę ja w okno* i *Nikt nie da nam zbawienia*. Pierwsza z analizowanych książek prezentuje rzeczywistość życia przemytników na pograniczu polsko-sowieckim w latach 1922–1924. Trylogia stanowi studium przestępczego świata złodziei. Natomiast w powieści *Żywot człowieka rozbrojonego* główny bohater przechodzi przez wszystkie szczeble konfliktów z prawem, a czytelnik uczestniczy w procesie jego przemyśleń, poznaje wpływ świata zewnętrznego na dramatyczne wybory. Autorka podkreśla, że powieść stanowi wyrazisty, obyczajowo drastyczny przykład prozy obyczajowej lat 30. XX w. Jej zdaniem S. Piasecki wykluczał istnienie wrodzonych skłonności przestępczych, nikt też w jego opinii nie jest szczególnie predestynowany do popełniania przestępstw. Porównywał w wielu przypadkach ludzi „automatycznie" uczciwych i prawych z przestępcami i wyraził przekonanie, że nie ma uniwersalnej idei pozwalającej na podział ludzi na lepszych lub gorszych czy może dobrych lub złych. Wynika stąd, że nie istnieje podział na przestępców i nie-przestępców. Autorka zauważa, że niektóre z przedstawionych przez S. Piaseckiego historii są niemal ilustracjami teorii kryminologicznych, do których szczegółowo odnosi się w kolejnym części monografii.

W swoich utworach S. Piasecki ukazuje różne typy złodziei i podaje rozmaite przyczyny wyboru tej nonkonformistycznej ścieżki życiowej[14]. S. Piasecki, dokonując próby określenia przyczyn przestępczości, podkreślał wpływ nędzy i braku perspektyw zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych[15]. Należy zauważyć, że S. Piasecki odróżnia pozorną uczciwość od uczciwości prawdziwej, wynikającej z postawy człowieka wobec człowieka. Zestawienie przestępców i ludzi „mechanicznie uczciwych" jest zabiegiem charakterystycznym dla S. Piaseckiego, a ocena dla tych drugich nie wypada korzystnie.

W rozdziale V autorka zajmuje się przestępcami S. Piaseckiego w świetle wybranych teorii kryminologicznych[16]. Jest to najobszerniejsza część monografii, w której A. Szuba-Boroń niezwykle wnikliwie analizuje następujące zagadnienia: teorie kryminologiczne, przestępca w kryminologii XIX wieku i w pierwszej połowy XX wieku, przestępca z powieści S. Piaseckiego w stosunku do teorii pozytywistycznych i antropologii kryminalnej, wybrane socjologiczne teorie pozytywistyczne i paradygmatu pozytywistycznego, wybrane teorie indywidualne post-pozytywistyczne (modernistyczne), przestępcy z prozy S. Piaseckiego w świetle teorii postmodernistycznych, narracja S. Piaseckiego na tle kryminologii narracyjnej i paradygmatu humanistycznego.

[13] A. Szuba-Boroń, op. cit., s. 187–219.
[14] Ibidem, s. 211.
[15] Ibidem, s. 215.
[16] Ibidem, s. s. 221–324.

Autorka zauważa, że z kryminologicznego punktu widzenia najciekawsze są powieści S. Piaseckiego: *Kochanek Wielkiej Niedźwiedzicy*, *Żywot człowieka rozbrojonego* oraz wspominania trylogia złodziejska *Jabłuszko*, *Spojrzę ja w okno*, *Nikt nie da nam zbawienia*. Pewne refleksje dotyczące przestępczości, ale także samego przestępcy znajdują się również w dylogii szpiegowskiej: *Piąty etap* i *Bogom nocy równi*. Proza S. Piaseckiego prezentuje całą galerię przestępców, niektórych opisuje bardzo szczegółowo, a niektórzy pojawiają się tylko epizodycznie[17]. Zdaniem autorki lektura powieści S. Piaseckiego nie pozostawia wątpliwości, że był on człowiekiem o jasno sprecyzowanych przekonaniach co do przestępców, przestępczości jako zjawiska (tzn. części życia społecznego), a także udziału tegoż społeczeństwa w kształtowaniu przestępczości[18]. Głównym założeniem autorki było ukazanie poglądów S. Piaseckiego na tle epoki, zestawienie jego refleksji z obowiązującym ówcześnie kierunkiem myśli kryminologicznej – to niezwykle ambitne zadanie wykonała, jak sądzę, profesjonalnie. Wykazała się przy tym bardzo dobrą znajomość teorii kryminologicznych na podstawie dostępnej literatury przedmiotu.

Autorka trafnie zauważyła, że w pierwszej połowie XX w., w latach 30., w więzieniu na Świętym Krzyżu (a po 1937 r. już poza jego murami) S. Piasecki spisywał swoje kryminologiczne refleksje[19]. Tym samym wnikliwie zanalizowała polską myśl kryminologiczną[20] w zakresie sposobu myślenia o człowieku-przestępcy. Porównanie refleksji S. Piaseckiego z współczesnymi mu teoriami kryminologicznymi[21] skutkują oceną, że poglądy S. Piaseckiego są zbieżne z teoriami upatrującymi przyczyn przestępstwa w różnych odmianach anomii oraz teorią zróżnicowanych powiązań. Zakwestionowanie podziału na złych przestępców i dobrych nie-przestępców współgra z diagnozą Edwina H. Sutherlanda z *White colar crime*[22], zaś funkcjonowanie grup przestępczych (także przemytniczych) z teorią podkultury przestępczej. Obserwacje S. Piaseckiego są także zgodne ze wszystkimi teoriami, które nędzę traktują jako jeden z czynników determinujących przestępstwo. W szczególności S. Piasecki dostrzega w przestępcy człowieka, z reguły człowieka nieszczęśliwego, skrzywdzonego przez los i przez społeczeństwo. Natomiast zdaniem autorki poglądy S. Piaseckiego są nie do pogodzenia z teoriami pozytywistycznymi i postpozytywistycznymi we wszystkich odmianach, w tym zakresie, w jakim zakładają one dychotomię przestępcy-nieprzestępcy, szukają czynników decydujących o przestępstwie, „skłonności przestępczych", próbują je zdefiniować,

[17] Ibidem, s. 221.
[18] Ibidem, s. 222.
[19] Ibidem, s. 224.
[20] Ibidem, s. 236 i nast.
[21] Zob. J. Widacki (red.), *Od szkoły klasycznej do neoklasycznej w prawie karnym*, Kraków 2016, s. 7–181; W. Świda (red.), *Kryminologia*, Warszawa 1977, ss. 457.
[22] Szerzej na temat tej koncepcji: E.H. Sutherland, *White-Collar Criminality*, „American Sociological Review" 1940, nr 1, s. 1 i nast; idem, *White Collar crime*, New York 1949, s. 9.

wyszukują na siłę cech (moralnych, fizycznych, osobowościowych, intelektualnych) różniących przestępców od nie-przestępców. Autorka dochodzi do wniosku, że zamierzeniem S. Piaseckiego nigdy nie było usprawiedliwianie przestępców, lecz przede wszystkim uwrażliwienie społeczeństwa, najczęściej występującego w charakterze „sprawiedliwego sędziego", na wielowymiarowość życiowych zawirowań. Pisarz uświadamia, że jako społeczeństwo nie możemy zapominać o przyrodzonej godności i wartości przestępców jako istot ludzkich[23].

Pracę zamyka zwięzłe zakończenie[24], w którym autorka podsumowuje swoje rozważania. Podkreśla, że S. Piasecki realistycznie i rzetelnie przedstawił świat przestępczy, którego przez lata był częścią, a lektura jego powieści ukazuje jasno sprecyzowane i konsekwentnie prezentowane poglądy pisarza w zakresie przyczyn przestępczości i obrazu przestępcy, widzianego zawsze jako człowieka, na którego życiowe – mniej lub bardziej świadome – wybory wpływają okoliczności, społeczeństwo, możliwości i życiowe perspektywy[25].

Refleksje S. Piaseckiego są – zdaniem Autorki – bliskie romantycznej perspektywie spojrzenia na kryminologię, pochylającej się nad ludźmi zmuszonymi do dokonywania dramatycznych wyborów, osobami uwikłanymi w przestępczą rzeczywistość okolicznościami. Podkreśla także, że humanizm, a tym samym dostrzeżenie w przestępcy człowieka było na przekór nie tylko ówczesnym szkołom kryminologicznym, ale także panującym w czasach współczesnym S. Piaseckiemu poglądom większości ludzi. Społeczeństwo polskie zawsze było bardzo punitywne i takie pozostało do dziś[26].

Bibliografia jest bardzo obszerna (541 pozycji, w tym 199 obcych). Dołączono akty normatywne, archiwalia, spis fotografii, również streszczenie w języku polskim i angielskim.

Wywody przeprowadzone przez autorkę są logiczne, a przypisy rozbudowane, ale czytelne, widoczna jest aktywność w prezentowaniu własnych poglądów, podejmowanie polemik. Autorka jawi się jako udana reprezentantka szkoły swojego mistrza prof. Jana Widackiego. Jej praca, współcześnie wiążąca literaturę piękną z kryminologią, w pełni zasługuje na wnikliwą lekturę.

Wykaz literatury

Demel R., *Sergiusz Piasecki (1901–1964). Życie i twórczość*, LTW, Warszawa 2001.
Polechoński K., *Żywot człowieka uzbrojonego, Biografia, twórczość i legenda literacka Sergiusza Piaseckiego*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa–Wrocław 2000.

[23] A. Szuba-Boroń, op. cit., s. 323.
[24] Ibidem, s. 325–329.
[25] Ibidem, s. 326.
[26] Ibidem, s. 326–327.

Sutherland E.H., *White Collar crime*, Henry Holt – Rinehart & Winston, New York 1949.
Sutherland E.H., *White-Collar Criminality*, „American Sociological Review" 1940, nr 1.
Szuba-Boroń A., *Obraz przestępcy w prozie Sergiusza Piaseckiego na tle poglądów kryminologicznych epoki*, Oficyna Wydawnicza KAAFM, Kraków 2021.
Świda W. (red.), *Kryminologia*, PWN, Warszawa 1977.
Widacki J. (red.), *Od szkoły klasycznej do neoklasycznej w prawie karnym*, Oficyna Wydawnicza KAAFM, Kraków 2016.

Summary

Anna Szuba-Boroń, *Obraz przestępcy w prozie Sergiusza Piaseckiego na tle poglądów kryminologicznych epoki*, Oficyna Wydawnicza KAAFM, Kraków 2021, ss. 382 (book review)

Keywords: criminology, criminal history, criminological theories, offender, prose, prison experiences.

The subject of this review is the monograph by Anna Szuba-Boroń on the image of the offender in the prose of Sergiusz Piasecki, in the light of criminological views. Before becoming a writer, S. Piasecki was a smuggler, offender, intelligence agent, and many times a prisoner. In his novels, he described the criminal world of the former Eastern Borderlands. Seven out of thirteen novels which were written by him are the research material for criminologists. The work of Piasecki is a kind of participation of the observer – a method of researching criminological phenomenon in which the observer becomes a part of the criminal world

The aim of the study is to evaluate this monograph considering theories and methods of research in criminology.

The author presents, what S. Piasecki wanted to convey to criminology in a very successful way.